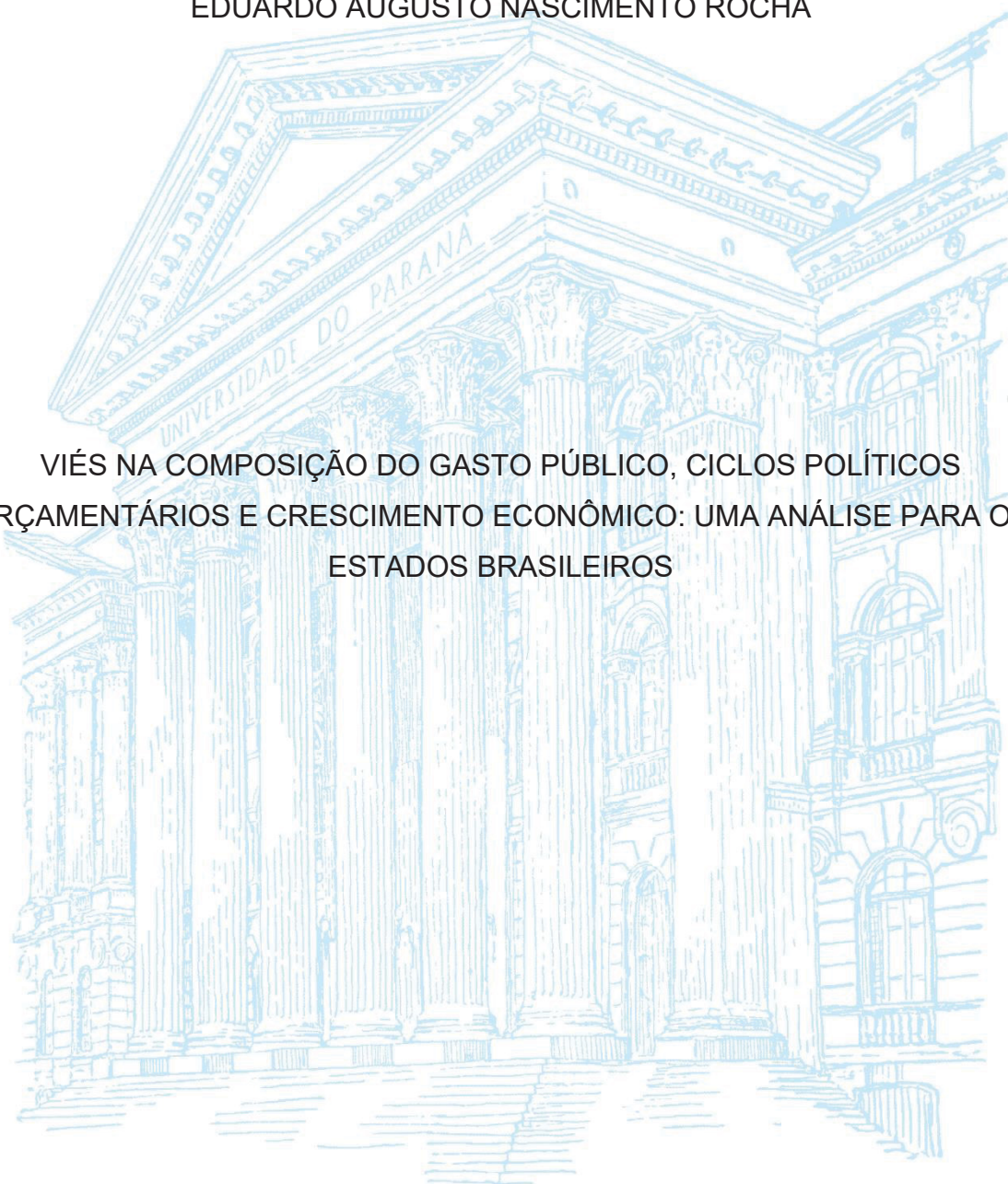


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

EDUARDO AUGUSTO NASCIMENTO ROCHA

VIÉS NA COMPOSIÇÃO DO GASTO PÚBLICO, CICLOS POLÍTICOS
ORÇAMENTÁRIOS E CRESCIMENTO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE PARA OS
ESTADOS BRASILEIROS



CURITIBA

2022

EDUARDO AUGUSTO NASCIMENTO ROCHA

VIÉS NA COMPOSIÇÃO DO GASTO PÚBLICO, CICLOS POLÍTICOS
ORÇAMENTÁRIOS E CRESCIMENTO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE PARA OS
ESTADOS BRASILEIROS

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em
Desenvolvimento Econômico, Setor de Ciências
Sociais Aplicadas, Universidade Federal do
Paraná, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Motta Correia

CURITIBA

2022

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)
Bibliotecário: Deize C. Kryczyk Gonçalves – CRB 9/1269

Rocha, Eduardo Augusto Nascimento

Viés na composição do gasto público, ciclos políticos orçamentários
e crescimento econômico: uma análise para os estados brasileiros /
Eduardo Augusto Nascimento Rocha. – 2022.
100 p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná. Programa
de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, do Setor de
Ciências Sociais Aplicadas.

Orientador: Fernando Motta Correia.

Defesa: Curitiba, 2022.

1. Administração pública – Brasil. 2. Finanças públicas – Brasil.
3. Despesa pública – Política governamental. I. Universidade Federal
do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-
Graduação em Desenvolvimento Econômico. II. Correia, Fernando
Motta. III. Título.

CDD 336.81



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO - 40001016024P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **EDUARDO AUGUSTO NASCIMENTO ROCHA** intitulada: **Viés na Composição do Gasto Público, Ciclos Políticos Orçamentários e Crescimento Econômico: uma análise para os Estados Brasileiros**, sob orientação do Prof. Dr. FERNANDO MOTTA CORREIA, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 15 de Fevereiro de 2022.

Assinatura Eletrônica

23/02/2022 14:45:03,0

FERNANDO MOTTA CORREIA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

25/02/2022 14:21:20,0

LUIZ CARLOS RIBEIRO NEDUZIAK

Avaliador Externo (PONTIFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

25/02/2022 19:39:21,0

ARMANDO VAZ SAMPAIO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

AV. PREFEITO LOTHARIO MEISSNER, 632 - CURITIBA - Paraná - Brasil

CEP 80210-170 - Tel: (41) 3360-4400 - E-mail: ppgde@ufpr.br

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 154750

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp> e insira o código 154750

Dedico esse trabalho à Vida, em toda a sua grandeza, contemplando os que passaram, porque são anjos que abençoam, os presentes, que aqui buscam prosperidade, e os que vêm, pois são abençoados.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a oportunidade de poder realizar este trabalho acadêmico e desta forma, aperfeiçoar a minha formação como economista. Esta dissertação foi fruto de muito suor e dedicação, que se materializou graças ao apoio incondicional de meu orientador, o Prof. Dr. Fernando Motta Correia, que não poupou esforços para transmitir confiança e o máximo de ensinamentos possíveis. De forma semelhante, agradeço aos ilustres professores doutores, membros da banca, Armando Vaz Sampaio e Luiz Carlos Ribeiro Neduziak, que se dispuseram a afiançar esta pesquisa, ofertando conhecimento e tempo.

Agradeço a todos os colaboradores do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Econômico da UFPR, em especial aos coordenadores Prof^a. Dra. Kênia Barreiro de Souza e Prof. Dr. Felipe Almeida, e à Secretária Laís de Lima Rocha que, ministrando aulas, ou prestando assistências, solidificaram as bases para a conclusão deste trabalho e de minha titulação como mestre em desenvolvimento econômico.

Agradeço à minha família, pois é a minha célula de Vida e de determinação.

Agradeço à Deus, por tudo.

“Na sociedade, a economia não é solução para tudo, mas praticamente todas as soluções passam pela economia.”

O próprio autor

RESUMO

As despesas orçamentárias dos Estados brasileiros sofrem influências de diversos fatores, que acabam por limitar a flexibilidade dos gestores públicos em adequar os gastos conforme as necessidades de sua Unidade da Federação (UF). Com o objetivo de analisar o impacto desses movimentos sobre o crescimento econômico dos respectivos entes federativos, esta dissertação realizou dois ensaios metodológicos. O primeiro buscou verificar o comportamento dos gastos dos Estados brasileiros, no período de 1999 até 2018, para identificar esses movimentos. Esse estudo possibilitou observar que há dois vieses na estruturação das despesas. Um deles advém das regras fiscais, que obrigam os gestores a destinar parcela da receita para a Educação e para a Saúde, ou os impedem de ultrapassar um determinado teto para gastar com o Pessoal. O outro viés é temporal e acompanha os ciclos políticos. O primeiro ano do mandato tem forte apelo para gastos com custeio, mas queda nos investimentos. Os anos de eleição, pelo contrário, elevam-se os gastos com capital. Para identificar e medir esses movimentos, montou-se um Indicador de Composição dos Gastos (ICG). Esse índice dimensionou a magnitude das alterações sofridas pelas despesas, entre dois períodos de interesse. O ICG serviu de base para representar a participação do governo dentro da função produção, impactando desta forma, na determinação das firmas e das famílias, em ofertar, ou demandar bens e serviços. No segundo ensaio, através de uma regressão econométrica com dados em painel, realizou-se a correlação da sensibilidade do Produto Interno Bruto (PIB) para com diversos fatores, como o tamanho do Estado na economia, a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o nível de dependência financeira da unidade da federação e o viés na composição do gasto público, entre outros. O Distrito Federal foi retirado dos cálculos, pois possui características político-administrativas e socioeconômicas que o diferenciam das demais UFs. Os resultados mostraram que os vieses na composição dos gastos, na medida que inflexibilizam o orçamento, tendem a ser prejudicial para o crescimento econômico. Contudo, para os entes federativos mais dependentes de recursos da União, esse enrijecimento protege-os de uma manipulação nas despesas que se tornaria prejudicial ao respectivo PIB. Ou seja, as políticas públicas quando aplicadas de forma homogênea a todos os Estados, apresentam resultados contraditórios, devido a heterogeneidade dessas unidades da federação.

Palavras-chave: Viés orçamentário. Indicador de composição dos gastos. Estados brasileiros. Despesas públicas. Regras fiscais. Dados em painel. Ciclos políticos.

ABSTRACT

The budget expenditures of Brazilian states are influenced by several factors, which end up limiting the flexibility of public managers in adapting spending according to the needs of their Federation Unit (FU). With the objective of analyzing the impact of these movements on the economic growth of the respective federative entities, this dissertation carried out two methodological essays. The first sought to verify the spending behavior of Brazilian states, from 1999 to 2018, to identify these movements. This study made it possible to observe that there are two biases in the structuring of expenses. One of the bias comes from the fiscal rules, which oblige managers to allocate part of the revenue to Education and Health, or prevent them from exceeding a certain limit to spend on Personnel. The other bias is temporal and comes from political cycles. The first year of the mandate has a strong appeal for expenditures with funding, but a drop in investments. Election years, by contrast, increase capital expenditures. To identify and measure these movements, an Expenditure Composition Indicator (ICG) was used. This index scaled the magnitude of the changes suffered by expenses composition, between two periods. The ICG represented the government's participation within the production function, impacting on the determination of firms and households to offer or demand goods and services. The second essay, through an econometric regression with panel data, a correlation was made between the sensitivity of the Gross Domestic Product (GDP) to several factors, such as the size of the State in the economy, the publication of the Fiscal Responsibility Law, the level of financial dependence of the federation unit and the bias in the composition of public expenditure, among others. The Federal District was removed from the calculations, as it has political-administrative and socioeconomic characteristics that differentiate it from other FUs. The results showed that the biases in the composition of expenditures, as it stiffens the budget, tends to be harmful to the economic growth. However, for federative entities that have a high rate of dependence on transfers from the Union, this stiffening protects them of a manipulation of the expenditures that would be harmful to its GDP. Finally, public policies, when applied homogeneously to all states, present contradictory results, due to the heterogeneity of these units of the federation.

Keywords: Budget bias. Expense composition indicator. Brazilian states. Public expenditure. Tax rules. Panel data. Political cycles.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – GASTOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO SOBRE OS GASTOS TOTAIS, CONFORME O PIB, COMPARADOS COM AS DESPESAS COM SEGURANÇA PÚBLICA	32
GRÁFICO 2 – GASTOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO SOBRE OS GASTOS TOTAIS, CONFORME O NÍVEL DO FPE NA RCL, COMPARADOS COM AS DESPESAS COM SEGURANÇA PÚBLICA.....	34
GRÁFICO 3 – GASTOS COM PESSOAL SOBRE OS GASTOS TOTAIS, CONFORME O PIB, COMPARADOS COM AS DESPESAS COM INVESTIMENTOS	34
GRÁFICO 4 – PARTICIPAÇÃO MÉDIA DE DESPESAS POR CATEGORIA FUNCIONAL, NO TOTAL DAS DESPESAS DOS ESTADOS BRASILEIROS	36
GRÁFICO 5 – PARTICIPAÇÃO MÉDIA DAS DESPESAS PÚBLICAS, SELECIONADAS POR CATEGORIA ECONÔMICA, NO TOTAL DAS DESPESAS PARA OS ESTADOS BRASILEIROS	37
GRÁFICO 6 – MÉDIA DA PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS, SELECIONADAS POR CATEGORIA FUNCIONAL, NO TOTAL DAS DESPESAS NOS ESTADOS, NOS CICLOS POLÍTICOS	39
GRÁFICO 7 – MÉDIA DA PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS, SELECIONADAS POR CATEGORIA ECONÔMICA, NO TOTAL DAS DESPESAS NOS ESTADOS, NOS CICLOS DE MANDATOS POLÍTICOS	40
GRÁFICO 8 – MÉDIA DA VARIAÇÃO ANUAL DA PORCENTAGEM DOS GASTOS, POR CATEGORIA ECONÔMICA, DO ANO A PARA A-1	46
GRÁFICO 9 – VIESES NA VARIAÇÃO MÉDIA DA COMPOSIÇÃO DOS GASTOS DOS ESTADOS BRASILEIROS, POR CATEGORIA ECONÔMICA.....	47
GRÁFICO 10 – INDICADOR DE COMPOSIÇÃO DOS GASTOS Cat 9 - VARIAÇÃO ANUAL - COMPARADO COM VARIAÇÕES NOS GASTOS EM SAÚDE, EDUCAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA.....	48
GRÁFICO 11 – VIESES NA VARIAÇÃO MÉDIA DA COMPOSIÇÃO DOS GASTOS DOS ESTADOS BRASILEIROS, POR CATEGORIA FUNCIONAL	49

GRÁFICO 12 – CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL DO PIB DAS UFs, DE ACORDO COM A TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO DO CONSUMO PER CAPITA DE ENERGIA ELÉTRICA, PELAS INDÚSTRIAS DO ESTADO	74
GRÁFICO 13 – CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL DO PIB DAS UFs x <i>ICG Cat 9</i> , DE 1999 ATÉ 2018	74
GRÁFICO 14 – ÍNDICE DE DEPENDÊNCIA ORÇAMENTÁRIA (IDO) MÉDIO DAS UFs (1999-2018)	76

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – ESTATÍSTICA DESCRITIVA DA MUDANÇA NA COMPOSIÇÃO DOS GASTOS, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO BRASILEIRAS (UF).....	43
TABELA 2 – VALORES DE CORTES, PARA OBSERVAÇÕES FORA DO PADRÃO (<i>outliers</i>)	43
TABELA 3 – VARIAÇÕES MÉDIAS NA COMPOSIÇÃO DOS GASTOS DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO BRASILEIRAS, CONFORME CICLOS TEMPORAIS	50
TABELA 4 – COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS POR CATEGORIA ECONÔMICA, CONFORME DISPONIBILIZADO PELO TESOIRO NACIONAL	70
TABELA 5 – COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS POR CATEGORIA FUNCIONAL, CONFORME DISPONIBILIZADO PELO TESOIRO NACIONAL	71
TABELA 6 – PAINEL DA REGRESSÃO BASE – EFEITOS DO INDICADOR DE COMPOSIÇÃO DOS GASTOS SOBRE O PIB	79
TABELA 7 – COMPARATIVO ENTRE OS EFEITOS DO INDICADOR DE COMPOSIÇÃO DOS GASTOS E DOS GASTOS TOTAIS SOBRE O PRODUTO INTERNO BRUTO	80
TABELA 8 – EFEITOS DA RAZÃO ENTRE DESPESAS COM INVESTIMENTOS E GASTOS COM PESSOAL SOBRE O PRODUTO INTERNO BRUTO	82
TABELA A.1 – ESTATÍSTICA DESCRITIVA DOS ESTADOS BRASILEIROS (1999-2018)	95
TABELA A.2 – VIÉS DO ICG, CONFORME NÍVEL DO ÍNDICE DE DEPENDÊNCIA ORÇAMENTÁRIA DAS UFs	97
TABELA A.3 – ÍNDICE DE DEPENDÊNCIA ORÇAMENTÁRIA DAS UFs	99

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

A	- Produtividade
ABSP	- Anuário Brasileiro de Segurança Pública
ADCT	- Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
BEN	- Balanço Energético Nacional
Cat	- Categoria
CF	- Constituição Federal
DespTor	- Despesa Total
DF	- Distrito Federal
<i>e</i>	- proporção da despesa “ <i>j</i> ”, em relação aos gastos totais
EA	- Efeitos Aleatórios
EC	- Emenda Constitucional
EF	- Efeitos Fixos
EnerPercapita	- Energia <i>per capita</i>
EPE	- Empresa de Pesquisa Energética
EUA	- Estados Unidos da América
FBSP	- Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FPE	- Fundo de Participação dos Estados
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FVC	- Fator de Variação na Composição
<i>i</i>	- Estados brasileiros
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICG	- Indicador de Composição dos Gastos
ICMS	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDO	- Índice de Dependência Orçamentária
IEO-IMF	- Escritório de Avaliação Independente do Fundo Monetário Internacional
IPVA	- Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor
IR	- Imposto de Renda
ITCD	- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação

lv	- Índice de Variação
<i>j</i>	- Despesa por categoria econômica, ou funcional
K	- Capital
L	- Trabalho
LDO	- Leis de Diretrizes Orçamentárias
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MQO	- Mínimos Quadrados Ordinários
OCDE	- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OED - <i>World Bank</i>	- Departamento de Avaliação Operacional do Banco Mundial
ONU	- Organização das Nações Unidas
PIB	- Produto Interno Bruto
PISA	- <i>Programme of International Students Assessment</i>
RCL	- Receita Corrente Líquida
RctTot	- Receita Total
RIPSA	- Rede Integrada de Informações para a Saúde
SICONFI	- Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIDRA	- Sistema IBGE de Recuperação Automática
SUS	- Sistema Único de Saúde
<i>t</i>	- Ano
TCU	- Tribunal de Contas da União
UF	- Unidade da Federação
URSS	- União das Repúblicas Socialistas soviéticas
VMA	- Valor Mínimo por Aluno
Y	- Renda (Produto)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 PERFIL DAS DESPESAS PÚBLICAS E VIÉS NA COMPOSIÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS NOS ESTADOS BRASILEIROS	21
2.1 VIÉS NA COMPOSIÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE DA LITERATURA.....	22
2.1.1 Regras Fiscais brasileiras	25
2.1.1.1 Regras Fiscais – Gastos com Saúde.....	26
2.1.1.2 Regras Fiscais – Gastos com Educação	27
2.1.1.3 Regras Fiscais – Despesas com Pessoal.....	28
2.2 PERFIL DOS GASTOS PÚBLICOS NOS ESTADOS BRASILEIROS	29
2.2.1 Consolidação dos dados	30
2.2.2 Análise dos Gastos Públicos	31
2.3 INDICADOR DE COMPOSIÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE METODOLÓGICA.....	40
2.4 COMPOSIÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS NOS ESTADOS BRASILEIROS	44
2.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	51
3 VIÉS NA COMPOSIÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS E CRESCIMENTO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE PARA OS ESTADOS BRASILEIROS	54
3.1 CRESCIMENTO ECONÔMICO E VIÉS NO GASTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA LITERATURA	55
3.1.1 Uma análise da literatura teórica sobre federalismo fiscal e os canais pelos quais a descentralização do governo pode afetar o crescimento econômico	55
3.1.2 A importância da composição do gasto público na determinação dos multiplicadores fiscais	59
3.1.3 O impacto de regras fiscais na determinação dos gastos	62
3.1.4 O "viés na composição do gasto público" e a sua relação com regras fiscais ..	64
3.1.5 O provável impacto do viés na composição dos gastos públicos dos Estados brasileiros para o crescimento econômico	65
3.2 ANÁLISE DO BANCO DE DADOS E METODOLOGIA.....	68
3.2.1 Banco de Dados.....	69
3.2.2 Metodologia	72
3.2.3 O modelo econométrico básico	75

3.3 RESULTADOS	82
3.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	86
4 CONCLUSÃO	88
REFERÊNCIAS.....	91
APÊNDICE 1 – ESTATÍSTICA DESCRITIVA DOS ESTADOS BRASILEIROS (1999 – 2018).....	95
APÊNDICE 2 – IMPACTO DO ÍNDICE DE DEPENDÊNCIA ORÇAMENTÁRIA NO INDICADOR DE COMPOSIÇÃO DO GASTO	96

1 INTRODUÇÃO

Há muito a Ciência Econômica tem buscado compreender os fundamentos de causa e efeito para um crescimento econômico sustentado. Apesar da complexidade do tema, muitos aspectos já foram estruturados e modelados pelos pesquisadores. Desde a visualização da base produtiva, passando pelos fatores de produção, até o dimensionamento monetário para a regulamentação dos mercados. Contudo, observa-se que entes federativos, mesmo pertencendo a um mesmo país, como os Estados brasileiros, continuam a apresentar taxas de crescimento econômico discrepantes.

Olhando de forma mais introspectiva para a Economia do Setor Público, a prosperidade econômica de uma unidade da federação pode ser consequência direta das políticas fiscais, monetárias e orçamentárias adotadas. Relembrando ao keynesianismo, a presença do Estado na economia age como um indutor da dinâmica social e econômica. As famílias, assim como as firmas decidirão sobre a oferta e demanda de bens e serviços, incluindo a própria força de trabalho, de acordo com o comportamento das políticas públicas. Para Tiebout (1956), a atuação dos governos alimenta a Mão Invisível do mercado, interferindo inclusive na mobilidade dos fatores de produção, pois esses tenderão a fluir naturalmente para as regiões mais confiáveis, seja pela prosperidade econômica, ou demais garantias, ou facilidades disponibilizadas.

Nesse contexto, observando o período de 1999 até 2018, verifica-se que os Estados brasileiros apresentaram crescimentos desbalanceados. Enquanto alguns entes federativos contemplaram taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), maiores que 100%, outros amargaram aumentos menores do que 30%. Na média, a elevação foi de 67%, considerando os valores deflacionados para o ano de 2018. Muito provavelmente, a estruturação das despesas públicas, com a priorização de certos setores funcionais da economia, ou de investimentos, a despeito do custeio, pode ter repercutido no respectivo desempenho econômico.

Ou seja, a efetividade do emprego dos recursos públicos, pode estar explicando esses resultados. Com foco nessa problemática da composição dos gastos públicos, uma ampla gama de estudos infere sobre as correlações entre a gestão orçamentária e o crescimento econômico. Como exemplo, pode-se citar Cordes et al. (2015), que chegaram à conclusão de que, em alguns países, gastos com educação

e saúde são mais produtivos que investimentos em capital. Em uma pesquisa relacionada aos gastos dos Estados brasileiros, Rocha e Giuberti (2007) verificaram que despesas com Educação geram crescimento do PIB, assim como Segurança Pública e Transporte, porém, gastos com Saúde não apresentam correlação significativa. Contudo, para Neduziak e Correia (2017), os recursos dispendidos para a Educação, pelas UF, têm relação negativa com o respectivo crescimento econômico.

As contradições dos resultados podem estar associadas ao horizonte de tempo investigado, a metodologia aplicada, ou a outros fatores externos aos empregados nessas pesquisas. Na esfera da estrutura fiscal, por exemplo, alguns autores defendem que o federalismo é um sistema indutor do crescimento econômico. Quando há distribuição de recursos por um governo central, para os entes subnacionais, estes apresentam melhor desempenho econômico. Blöchliger (2013) identifica aumento na qualidade do ensino, bem como nos investimentos, por parte dos governos subnacionais, quando estes recebem recursos federais. Contudo, alguns trabalhos, como o de Yushkov (2015), concluíram que a descentralização de despesas, nem sempre tem relação positiva para o crescimento econômico.

Destarte, comportamentos exógenos podem estar impactando o emprego dos recursos públicos. Nesse contexto, algumas publicações salientam para a existência de manipulações estratégicas por parte dos gestores públicos, que podem enviesar a composição dos gastos públicos. Esse fato ocorre inclusive em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conforme pesquisa de Dur, Peletier e Swank (1997), que observou a manipulação orçamentária promovida pelos políticos, em final de mandato. Estes, preocupados com o resultado das próximas eleições, acabam por conduzir o orçamento de forma a valorizar a sua gestão e, muitas vezes, a prejudicar o próximo mandato, que poderá ser ocupado por um partido opositor.

A imposição de regras fiscais tem tentado disciplinar a composição dos gastos públicos, de forma a corrigir falhas de mercado. Entretanto, a obrigatoriedade de se direcionar recursos para certos setores, acaba por criar um viés cíclico e antiinvestimento, conforme salienta Izquierdo, Pessino e Vuletin (2018).

Em certas situações, o viés pode estar no apelo social de combate à pobreza. Isso ocorre principalmente quando os recursos são direcionados para áreas sociais, em detrimento de setores como infraestrutura, segurança e governança, entre outros

(PATERNOSTRO; RAJARAM; TIONGSON, 2007). Nesses casos, o próprio combate à pobreza pode gerar perda de produtividade e de sustentabilidade.

No Brasil, há três regras fiscais que estão previstas na Constituição Federal (1988) e em uma Lei Complementar. Elas dizem respeito à obrigatoriedade de gastos mínimos com Saúde e Educação e de um limite máximo para dispêndio com pessoal. Apesar da literatura apontar as regras fiscais como instrumentos que buscam corrigir as falhas de mercado e de limitar o tamanho do Estado, elas criam vieses nas composições de gastos públicos que prejudicam um emprego mais bem planejado dos recursos (IZQUIERDO; PESSINO; VULETIN, 2018; e YUSHKOV, 2015).

Destarte, concatenando as pesquisas já existentes, observa-se que há um viés impactando a composição das despesas públicas. Apesar de ter sido salientado por pesquisadores, como os já mencionados, esse viés ainda não fora medido, ou identificado.

A identificação desses vieses que direcionam a composição do gasto público tende a proporcionar uma maior transparência à administração pública. Os gestores teriam uma visão dos principais movimentos que estão influenciando o seu planejamento orçamentário. Esses vieses, que muitas vezes são ocultos ou involuntários, podem explicar o porquê de certos setores produtivos da economia, não estarem recebendo recursos condizentes, ao passo que despesas correlacionadas negativamente para com o PIB, continuam ocupando considerável parcela na estrutura dos gastos.

Com isso, este trabalho analisou o impacto desses vieses no crescimento econômico dos Estados brasileiros. Para atingir a esse objetivo foram realizados dois ensaios metodológicos. O primeiro focado na identificação e na mensuração dos movimentos que influenciam a composição dos gastos públicos e o segundo focado em estimar a correlação da sensibilidade do PIB para com esses vieses.

A identificação dos movimentos orçamentários, ou efeitos econômicos, que estariam influenciando os gastos públicos, proposta pelo ensaio número um, produziu duas hipóteses. A primeira seria a de que as regras fiscais brasileiras estariam impondo uma certa influência à composição das despesas. A outra hipótese teria origem nos aspectos temporais dos dispêndios. Ou seja, através da observação do comportamento das despesas públicas, verifica-se que os ciclos políticos enviesam, conforme o momento analisado, as tendências de gastos dos Estados.

Para a mensuração desse viés, empregou-se a metodologia utilizada por Brender e Drazen (2013), que criaram um indicador de composição de gastos públicos. O intuito desses pesquisadores fora o de medir a variação das despesas, em decorrência das mudanças de líderes políticos, em um grupo selecionado de países. Nesta dissertação, o objetivo foi calcular as alterações provocadas pelos movimentos, ou ações que influenciaram a composição do gasto público.

A estimação da correlação entre a sensibilidade do PIB e os vieses na composição das despesas foi mensurada através de uma metodologia econométrica em painel, na qual o procedimento por efeitos fixos mostrou-se o mais consistente. Semelhante ao trabalho de Devarajan, Swarop e Zou (1996) e de Rocha e Giuberti (2007), entre outros, este trabalho empregou a equação da produção de Solow, na qual a ação dos governos tem importante papel indutor da dinâmica social e econômica. Com isso, o viés identificado e medido no primeiro ensaio passou a ser uma das variáveis explicativas que impactam no PIB. Os outros fatores da função produção, como estoque de capital e força de trabalho, foram controlados, nos respectivos Estados, pela relação entre o consumo de energia elétrica industrial e a população residente.

Os resultados trouxeram conclusões interessantes sobre as diferentes formas que os vieses impactam nos Estados brasileiros. A identificação e medição desses movimentos mostrou que eles são nítidos e fortes. Na análise da composição dos gastos das Unidades da Federação (UF), observou-se que há uma certa sincronia no comportamento dos gestores públicos. Influenciados pela estrutura fiscal do país, que modela o sistema tributário Nacional, e pelas regras fiscais, que atribuem obrigações às despesas, a estrutura dos dispêndios tende a uma certa rigidez. Consequentemente, essa perda de flexibilidade gera reações diversas para os entes federativos, seja atenuando as manipulações políticas, ou restringindo um planejamento mais adequado.

No balanceamento dos fatores positivos e negativos, os dados mostraram que o enrijecimento orçamentário produzidos pelos vieses na composição dos gastos acabou por prejudicar os gestores públicos. Contudo, para as UFs mais dependentes financeiramente dos recursos das União, o excesso de flexibilidade orçamentária apresentou uma correlação negativa para com o PIB. Ou seja, para esses Estados, quanto menor for a alteração na composição dos gastos, melhor para o crescimento econômico.

Para atingir os objetivos propostos, esta pesquisa está estruturada, além desta introdução, em dois capítulos e uma conclusão. Cada capítulo representa um ensaio metodológico realizado. Destarte, o Capítulo 2 aborda a análise do perfil das despesas públicas e a identificação do viés. O Capítulo 3 realiza a correlação entre o indicador de viés da composição do gasto público, com o crescimento econômico dos Estados brasileiros. Cada capítulo contém uma breve introdução ao ensaio de referência e uma revisão bibliográfica específica. Por fim, no Capítulo 4, há as considerações finais desta dissertação.

2 PERFIL DAS DESPESAS PÚBLICAS E VIÉS NA COMPOSIÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS NOS ESTADOS BRASILEIROS

O crescimento econômico de uma Unidade da Federação (UF) pode ser afetado por diversos fatores. Problemas como o peso do Estado na economia, a atuação governamental sobre as atividades produtivas e a estrutura federalista do país são alguns dos aspectos das políticas públicas que impactam no desempenho da economia. Invariavelmente, essas questões têm reflexos sobre a composição dos gastos públicos e, em algumas situações, pré-determinam a forma como os gestores públicos devem agir e planejar as suas despesas.

Nesse contexto de formulação orçamentária para maximizar o bem-estar social e a produtividade do ente federativo, o perfil das despesas sofre influências também de imposições legais, devido às regras fiscais. Essas obrigações criam vieses nos dispêndios que acabam por limitar a autonomia dos políticos em melhor adequar os recursos disponíveis.

Mesmo diante dessas ingerências, os gestores públicos submetem-se ainda, ao viés proporcionado pelos ciclos políticos. Esse movimento, de forma voluntária ou não, orienta os gastos conforme o momento político. Ou seja, diversos fatores exógenos criam endogeneidades no perfil dos gastos públicos que comprometem, positiva ou negativamente, o crescimento econômico.

Destarte, este Capítulo apresenta uma análise das despesas das UFs, no período de 1999 a 2018. A finalidade dessa etapa da pesquisa foi identificar e medir os vieses existentes na composição dos gastos públicos. Para atingir ao objetivo proposto, a Seção 2.1 traz uma revisão da literatura sobre o assunto. O conteúdo aborda um breve resumo de pesquisas precedentes e resume detalhes das legislações que normatizam as principais regras fiscais brasileiras. Na Seção 2.2, há uma radiografia do comportamento das despesas nos Estados brasileiros. A Seção 2.3 apresenta a metodologia utilizada para medir o viés na composição dos gastos. A Seção 2.4 aborda perfil das despesas dos Estados, conforme a medição dos vieses. Para finalizar este Capítulo, a Seção 2.5 conclui parcialmente esta fase da pesquisa.

2.1 VIÉS NA COMPOSIÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE DA LITERATURA

O viés na composição dos gastos públicos tem sido comentado há um bom tempo. Em grande parte, os registros apontam para a existência de uma perda de efetividade, ou de produtividade dos gastos públicos, devido a esses vieses. Para Cordes et al. (2015), o perfil das despesas públicas só melhorou após a implementação de regras fiscais, sejam elas de saldo orçamentário, ou de despesas. Antes do surgimento dessas obrigações legais, os dispêndios continham um viés cíclico, que promovia frequentes crises econômicas. Sem as regras fiscais, os governos, principalmente nos países em desenvolvimento, estouravam o orçamento com despesas improdutivas, inviabilizavam a economia e aumentavam as dívidas, além de alocar bens ou serviços de forma incompleta para setores da sociedade.

Esse comportamento cíclico, ou temporal dos gastos públicos possui características inerentes para cada categoria de despesa, seja econômica, ou funcional. Os países pró-cíclico tendem a reduzir as despesas de capital, segundo Izquierdo, Pessino e Vuletin (2018). Esse padrão é agravado nos tempos ruins, com cortes mais severos nos investimentos, e nos períodos de bonança, com a elevação das despesas correntes. Para quebrar esse viés cíclico, que promovia crises econômicas recorrentes, aumentava o custo da máquina pública e diminuía os investimentos surgiram as regras fiscais (IZQUIERDO; PESSINO; VULETIN, 2018).

A implementação de regras fiscais tornou-se uma imposição para as economias mais avançadas. A própria União Europeia, pelo Tratado de Maastricht, impõe regras orçamentárias claras, para limitar o déficit orçamentário e a dívida pública dos seus estados membros. Contudo, esse viés, decorrente das regras fiscais, enrijece a composição dos gastos públicos e as despesas podem ficar vinculadas a setores nos quais os políticos tendem a não dedicar a devida importância para a produtividade dos mesmos (REZENDE, 2010).

A literatura tem mostrado também, que os objetivos do milênio da ONU, muito focado no combate à pobreza, induzem a uma maior priorização de recursos para áreas sociais. Nesse contexto, setores como educação e saúde, de acordo com Paternostro, Rajaram e Tiongson (2007), têm sido privilegiados, mesmo não sendo consistentes para a redução da pobreza. Se os gastos fossem orientados para a infraestrutura, ou para outros problemas de esfera macroeconômica, a efetividade das

despesas no enfrentamento à desigualdade poderia apresentar resultados melhores.

Nesse contexto, a eficácia da composição dos gastos para o crescimento de um país tem sido alvo de diversas pesquisas, nas últimas décadas. O trabalho seminal de Devarajan, Swarop e Zou (1996), trouxe mais uma controvérsia para as análises sobre gastos com investimentos. Em seu modelo econométrico, que levou em consideração a restrição orçamentária, Devarajan, Swarop e Zou (1996) observaram que há limites para gastar com investimentos, ou setores da economia, pois após certo patamar a redução imposta às demais despesas tem reflexos negativos para o crescimento econômico. Destarte, os resultados de dados em Painei, com 43 países, no período de 1970 a 1990, mostraram que os gastos com capital, para as nações em desenvolvimento, têm correlação negativa e significativa para com o crescimento econômico, assim como gastos nos setores funcionais de Saúde e Educação. As despesas correntes apresentaram relação positiva, mas fraca, com o PIB.

A composição dos gastos públicos dos Estados brasileiros também fora observada em algumas pesquisas. Muitas delas empregaram uma metodologia semelhante à utilizada por Devarajan, Swarop e Zou (1996), com resultados também parecidos. Por exemplo, o trabalho de Rocha e Giuberti (2007), que verificou ser positivo para o crescimento econômico, os gastos correntes nos Estados mais desenvolvidos. Todavia, para os menos desenvolvidos, foram as despesas com investimentos que impulsionaram a elevação do PIB.

Para Rodrigues e Teixeira (2010) o viés antiinvestimento e pró despesas correntes, nos Estados brasileiros, tem se intensificado nas últimas décadas. Mesmo com a observação de que os investimentos tiveram correlação positiva com o crescimento econômico, houve uma vertiginosa queda de 30% na média das últimas duas décadas do século passado, comparadas à média das três décadas anteriores. Nesse mesmo período, as despesas correntes dos governos cresceram mais de 40%.

Na busca de uma composição de gastos ideal para o crescimento econômico, Neduziak e Correia (2017) ressaltaram o permanente *trade-off* para a escolha entre as várias despesas. Para esses pesquisadores, entre 1995 e 2011, os gastos com Educação apresentaram correlação negativa com o PIB e as despesas com Saúde mostraram-se estatisticamente insignificante para o crescimento econômico.

Na tentativa de identificar a influência do grau de dependência financeira dos Estados brasileiros, para a composição dos gastos públicos, Neduziak e Correia (2019) aplicaram uma modelagem econométrica com variável *Threshold*. Como

resultado, observaram que as UFs, cuja parcela do Fundo de Participação dos Estados (FPE) sobre sua Receita Corrente Líquida (RCL) fora maior do que 48%, formaram um grupo de Estados mais dependentes de verbas federais. Essa distinção pelo grau de dependência dos recursos da União mostrou-se relevante para a análise do viés na composição dos gastos, pois, conforme consta na Seção 2.2, as UFs mais dependentes foram as que mais gastaram, proporcionalmente, com as despesas impostas pelas regras fiscais, em Saúde e Educação, relegando outros setores, como Segurança Pública.

Destarte, verifica-se que o desempenho da composição dos gastos públicos, para o crescimento econômico, esbarra no viés promovido pelas despesas obrigatórias. Normalmente reguladas por Regras Fiscais, essas imposições de gastos são necessárias para disciplinar os dispêndios, corrigir falhas de mercado e limitar o tamanho do Estado e da dívida pública, evitando um estouro do orçamento. Contudo, como observado na literatura, elas têm sacrificado a efetividade dos gastos públicos.

A imposição de regras fiscais rígidas provoca severos cortes nos investimentos e acaba despertando uma política fiscal pró-cíclica. Conforme Ardanaz et al. (2020), no atual estágio em que elas se encontram, as regras fiscais criam um viés nas despesas que, para cumprir com as metas fiscais, os gestores públicos evitam gastar com itens discricionários, ou de benefícios de longo prazo. Ou seja, apesar da importância em se estabelecer as regras fiscais, elas enrijecem e enviesam o orçamento, prejudicando por exemplo, os investimentos e a segurança pública.

A eficácia das regras fiscais também precisa ser ponderada pela análise da qualidade do serviço prestado. Planejamento, priorização, avaliação e profissionalização são critérios relevantes para melhorar a produtividade dos gastos públicos (IZQUIERDO; PESSINO; VULETIN, 2018). Uma contribuição mais efetiva dos gastos públicos para o crescimento do PIB ocorrerá pelo aumento da qualidade dos serviços prestados, com monitoramento e análises constantes de resultados.

Nesse ponto, Blöchliger (2013) destacou que governos subnacionais, por estarem mais próximos da sociedade, tendem a priorizar gastos que atendam diretamente a população, como Educação e Saúde. Contudo, a efetividade desses recursos fica comprometida quando eles provêm de um governo central, baseados em regras de despesas. Ou seja, a obrigatoriedade da aplicação do recurso em determinado setor gera um viés improdutivo na composição dos gastos, pois, conforme relatou Yushkov (2015), os gestores públicos ficam naturalmente,

desestimulados a realizar um planejamento mais detalhado e produtivo para esses valores.

Mesmo assim, as regras fiscais são importantes para atenuar a manipulação estratégica do orçamento público por parte dos gestores. Todavia, de acordo com Dur, Peletier e Swank (1997), o comportamento dos políticos, com o intuito de valorizar os seus mandatos, ou de prejudicar o de seus sucessores, cria vieses na composição dos gastos públicos que comprometem a eficácia das despesas.

Destarte, o ciclo eleitoral apresenta sinais fortes de viés orçamentário. Ao analisar o comportamento dos ciclos políticos nos municípios brasileiros, Videira (2011) observou que gastos com investimentos, educação e saúde sofrem aumentos em anos eleitorais. Esse fato se dá principalmente pelo intuito dos incumbentes de sinalizar certa competência aos eleitores.

Para verificar a influência dos líderes, ou gestores públicos, sobre a composição dos gastos, Brender e Drazen (2013) utilizaram um índice de mudança de gastos. Ao analisar mais de 70 democracias, no período de 1972 até 2009, eles concluíram que anos de eleição são os que apresentam as maiores mudanças na composição dos gastos, com viés de elevação dos investimentos. Esse indicador de Brender e Drazen (2013) mostrou-se extremamente útil para medir o viés na composição de gastos, pois sinaliza o quanto a estrutura das despesas fora alterada. Por isso este trabalho empregou essa metodologia, com algumas adaptações, para inferir sobre os vieses dos gastos dos Estados brasileiros.

2.1.1 Regras Fiscais brasileiras

O texto original da Constituição Federal (1988), de 5 de outubro de 1988, em seu Art. 167, proibia qualquer vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, com exceção dos recursos destinados para o desenvolvimento do ensino, previstos no Art. 212, da própria Carta Magna. Contudo, diversas Emendas Constitucionais (EC) foram aprovadas e atualmente, no Brasil, há três imposições fiscais básicas para a composição dos gastos dos entes federativos. As duas primeiras são as obrigações de gastos mínimos para os setores de Saúde e Educação. A terceira regra diz respeito ao teto para despesas com Pessoal, regulamentada em Lei Complementar.

Cabe destacar que o enrijecimento orçamentário, com obrigações fiscais, tem

se tornado um desafio para o crescimento sustentado do PIB, conforme destaca a Estratégia Federal de Desenvolvimento 2020 a 2031, publicada através do Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020, pela Presidência da República do Brasil. Uma das metas estipuladas nesse documento, para a área econômica é aprimorar o sistema de planejamento orçamentário público, com o objetivo de reduzir a rigidez, aumentar a previsibilidade e transparência dos gastos públicos. Esse objetivo está em linha com Ardanaz et al. (2020), que concluíram sobre a necessidade de se evoluir para regras fiscais flexíveis, de forma a aumentar a proteção aos investimentos e contribuir para o crescimento do PIB, sem comprometer a sustentabilidade fiscal.

Destarte, com o intuito de melhor compreender o viés na composição dos gastos, este trabalho apresenta a seguir, um detalhamento das três principais regras fiscais de despesas, que envolvem os orçamentos das UFs.

2.1.1.1 Regras Fiscais – Gastos com Saúde

No texto original da Constituição do Brasil (1988), não havia nenhuma vinculação orçamentária para a Saúde. Mesmo com a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), pela Lei nº 8.080, em 1990, não houve nenhuma obrigatoriedade de destinação de recursos para o setor. O orçamento da Saúde, até então, era orientado anualmente, pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A regulamentação dos gastos com a Saúde só veio a acontecer com a EC nº 29, de 13 de setembro de 2000. Por esse instrumento, a União deveria destinar 15% de sua receita corrente líquida, para a Saúde. Já para os Estados e o Distrito Federal, as determinações foram mais complexas de forma que, a partir de 2004, esses entes federativos deveriam despende para a Saúde, 12% de um conjunto de tributos estaduais e das repartições e transferências da União.

Os impostos a serem fatiados para a Saúde são os de responsabilidades dos Estados, ou seja, os previstos no Art. 155, da Constituição do Brasil (1988), que se referem aos ICMS, ITCD e IPVA. As repartições da União, estão descritas nos Art. 157, da Constituição. Elas indicam os repasses de 100% do Imposto de Renda (IR), relativo à parcela arrecadada sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem, e mais 20% do produto da arrecadação do imposto que a União vier a instituir, de acordo com a competência que lhe é atribuída

pelo Art. 154, Inciso I.

Com relação às transferências, elas estão previstas no Art. 159, da Constituição do Brasil (1988). Ou seja, os Estados e o Distrito Federal (DF) recebem o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e parcela extra do IPI, 10% do total, pelas respectivas exportações. O FPE é formado por 21,5% do IR e do IPI, ambos da União. De todos esses montantes, deduz-se os valores repassados aos municípios.

2.1.1.2 Regras Fiscais – Gastos com Educação

Conforme o texto original do Art. 60, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), nos 10 primeiros anos, após a promulgação da Constituição, 50% dos recursos para o Setor de Educação deveriam priorizar a eliminação do analfabetismo e a universalização da educação básica, denominada de ensino fundamental, na época.

Contudo, antes de disciplinar os recursos que devem ser direcionados para a Educação, o Art. 211, da Constituição, descreve as responsabilidades dos entes nacionais para a área de educação. Essa divisão de competências, porém, veio com pouca nitidez e promoveu uma certa concorrência entre os três níveis da federação (REZENDE, 2010). Ou seja, a União tem o encargo de organizar e financiar o sistema de ensino Nacional, devendo para isso prestar assistência técnica e financeira aos Estados, DF e Municípios. Os Estados e o DF devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio. Por fim, os Municípios têm o compromisso principal para com o ensino fundamental e na educação infantil.

O Art. 212, da Constituição, aliado às complexas regras tributárias, regula a base financeira do sistema de educação. A União deve aplicar nunca menos de 18% e os demais entes subnacionais, inclusive os Municípios, não menos que 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. O parágrafo primeiro desse artigo destaca que a parcela das transferências ou repasses da União às UFs, ou destas para os Municípios, não é considerada no cálculo da receita a despender.

Entretanto, a definição das receitas que gerariam recursos para a Educação só foi delineada com a EC nº 14, de 12 de setembro de 1996. Essa Emenda, que se autorregulou para um período de dez anos, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)

e estipulou basicamente que 25% do ICMS (Art. 155, da Constituição), do FPE e dos 10% do IPI, relativos às exportações (Art. 159, da Constituição), além de algumas outras receitas, deveriam ser empregados na Educação. Desses recursos, não menos de 60% deveriam ser aplicados para assegurar a universalização do ensino e a remuneração condigna aos profissionais do setor.

Cabe destacar que a EC nº14, de 1996, criou o indicador de Valor Mínimo por Aluno (VMA), que passou a ser um padrão mínimo no País de gastos por estudante, pelos entes subnacionais. As UFs e municípios que ficassem abaixo do VMA, receberiam complementação por parte da União. Em 1997, o VMA foi estabelecido em trezentos reais. Essa normatização, por mais que desejasse equalizar o estudo no país, promoveu um indesejado comportamento estratégico pelos líderes políticos. Esses, para fazer jus a uma maior parcela de complementação da União, mobilizaram-se para aumentar, ou manter o maior número possível de matrículas nas escolas. Com isso, a UF ficaria abaixo do padrão mínimo de gasto por aluno. Para atingir esse objetivo, criou-se incentivos à permanência dos alunos na escola, principalmente pela proibição das reprovações por nota. Como consequência, o que se observou foi uma queda acentuada na qualidade do ensino e dos educandários no Brasil.

Em 2006, a EC nº 53 apresentou novas diretrizes para o setor de Educação, para um prazo de 14 anos. Uma das novidades foi a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Deixou de existir o FUNDEF, pois o que era Ensino Fundamental, passou a ser denominado de Educação Básica, agora dividida em pré-escola, ensino fundamental e ensino médio.

Os recursos para a Educação sofreram algumas alterações, mas a EC nº 53 manteve o limite mínimo de 25% da receita. Novos tributos, como o IPVA, entraram no cálculo. A União continuou a complementar as despesas dos entes subnacionais, até atingirem o VMA. Cabe destacar que os recursos obrigatórios das UFs, para a Educação, podem suportar no máximo, 30% da complementação da União.

2.1.1.3 Regras Fiscais – Despesas com Pessoal

Para completar as principais regras fiscais brasileiras, relacionadas às despesas, registra-se por fim, na categoria econômica, as limitações de gastos com Pessoal. A normatização básica está prevista no Art. 169, da Constituição do Brasil

(1988), que determina à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que obedeçam ao teto de gastos. Esse limite deve ser estipulado por Lei Complementar.

Destarte, a regulamentação veio a ocorrer com a publicação da Lei nº 101, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 4 de maio de 2000. Para a União, o limite ficou estabelecido em 50% de sua Receita Corrente Líquida (RCL). Para os Estados e Municípios, os gastos com Pessoal não podem exceder em 60% da respectiva RCL. Algumas despesas não devem ser contabilizadas nesse montante, como as indenizações por demissão, gastos do DF, com recursos transferidos da União, entre outras.

Enfim, essas três regras fiscais apresentadas contemplam as principais vinculações das despesas, para os Estados brasileiros. Apesar da destacada importância que carregam, ao objetivar promover melhorias na Educação, na Saúde e no limite de gastos com Pessoal, elas podem induzir a uma composição de gastos enviesada. A análise do perfil dos dispêndios públicos nas UFs, detalhada na Seção 2.2, mostra que, assim como na literatura, o enrijecimento dos gastos provoca uma queda na efetividade deles, além de reprimir a destinação de recursos para setores discricionários, como investimentos e segurança pública.

2.2 PERFIL DOS GASTOS PÚBLICOS NOS ESTADOS BRASILEIROS

A análise do perfil dos gastos públicos nos Estados brasileiros e no Distrito Federal, possibilitou observar, num contexto geral, como essas Unidades da Federação (UFs) estavam cumprindo com suas obrigações orçamentárias. Cabe ressaltar que há regras fiscais, impostas por legislações, que devem ser seguidas pelos entes federativos. Essas regras fiscais, como destaca Paternostro, Rajaram e Tiongson (2007), carregam a ideia principal de corrigir as falhas de mercado e assim, promover uma melhor equidade social.

Dentre as regras fiscais, destacam-se as imposições de gastos mínimos com Saúde e Educação e o limite para despesas com Pessoal. Essas obrigações começaram a ser seguidas com maior empenho, após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 4 de maio de 2000. Contudo, dispêndios não abrangidos pelas regras fiscais, passaram a ter um caráter discricionário, como é caso das despesas com investimento e com segurança pública.

Além de gastos com Saúde, Educação e Pessoal, esta pesquisa analisou as

despesas com Investimentos e com Segurança Pública. Os dados colhidos, mostraram o comportamento político dos gestores públicos, através dos ciclos eleitorais, e alguns prováveis vieses na composição dos gastos públicos, que permeiam a todas as UFs.

2.2.1 Consolidação dos dados

Para a análise dos dados, os 26 Estados, mais o Distrito Federal, foram classificados levando em consideração seis parâmetros, com o intuito de se extrair uma melhor visão das respectivas composições de gastos:

- a) o PIB *per capita*;
- b) o valor do PIB (deflacionado para o ano de 2018);
- c) o tamanho da população;
- d) os Gastos Totais *per capita*;
- e) a porcentagem dos Gastos Totais, no PIB; e
- f) o grau de dependência orçamentária, indicado pela razão entre a parcela do Fundo de Participação dos Estados e a Receita Total.

A pesquisa compreendeu o período 1999 a 2018. Dessa forma, pode-se consolidar as informações nas fases pré e pós LRF. Para trabalhar exclusivamente com contas já aprovadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a séria histórica observada finalizou em 2018. Destarte, as informações abrangeram cinco ciclos eleitorais, de quatro anos cada.

A principal fonte de dados, para os anos de 1999 até 2013, foi o portal do Governo Brasileiro, Tesouro Nacional Transparente¹. Entre 2013 e 2018, a base de dados utilizada foi a do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)², disponibilizada também, pelo Tesouro Nacional. Essas fontes possibilitaram colher informações com relação as receitas e as despesas correntes das UFs. Com relação às receitas, observou-se as Receitas Totais e a parcela do

¹ Relatório de Execução Orçamentária do Tesouro Nacional Transparente, orçamento das UFs nos anos de 1999 a 2013. Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-execucao-orcamentaria/2018/26-2>. Acesso em 10 de junho de 2021.

² Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), apresenta orçamento das UFs no período de 2013 a 2018. Disponível em https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pag-es/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf;jsessionid=ph-9kX8uVPjVlJdaZlpV35E7.node1. Acesso em 10 de junho de 2021.

Fundo de Participação dos Estados (FPE). Para as despesas, verificou-se os gastos por categoria funcional, como Saúde, Educação e Segurança Pública, e por categoria econômica, como Pessoal e Investimento, além do Gasto Total.

O PIB de cada UF fora obtido na página eletrônica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA)³. Sendo que para trabalhar com valores a preços de mercado para o ano de 2018, utilizou-se o deflator implícito, fornecido pelo IPEADATA⁴, atualizado em 4 de março de 2021.

Os dados relativos as populações foram extraídos de um relatório que o IBGE enviou ao TCU, consolidando estimativas da população. Para a estimativa populacional do ano de 1999, a Rede Integrada de Informações para a Saúde (RIPSA), do Ministério da Saúde, forneceu os números⁵.

Para a análise das UFs, elas foram divididas conforme o respectivo nível do PIB e da dependência financeira às transferências da União. O DF ficou a parte dessa divisão, pois suas características político-administrativas e socioeconômicas destoam dos demais entes federativos e tornam-no um *outlier*.

2.2.2 Análise dos Gastos Públicos

No cômputo geral, o comportamento dos Gastos Públicos mostrou-se alinhado com o contexto político e econômico da ocasião. Primeiro, observou-se que a LRF, como mencionado por Neduziak e Correia (2019), foi um marco para a gestão pública brasileira. Após a sua publicação, em maio de 2000, as UFs passaram a apresentar um caminho de convergência de seus gastos, tanto para o limite superior de 60% com despesas de Pessoal, quanto para os patamares mínimos exigidos, para dispêndios com Saúde e Educação, de 12% e de 25% respectivamente.

³ Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), com informações sobre o PIB de 1999 até 2018. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/21> e <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>. Acesso em 10 de junho de 2021.

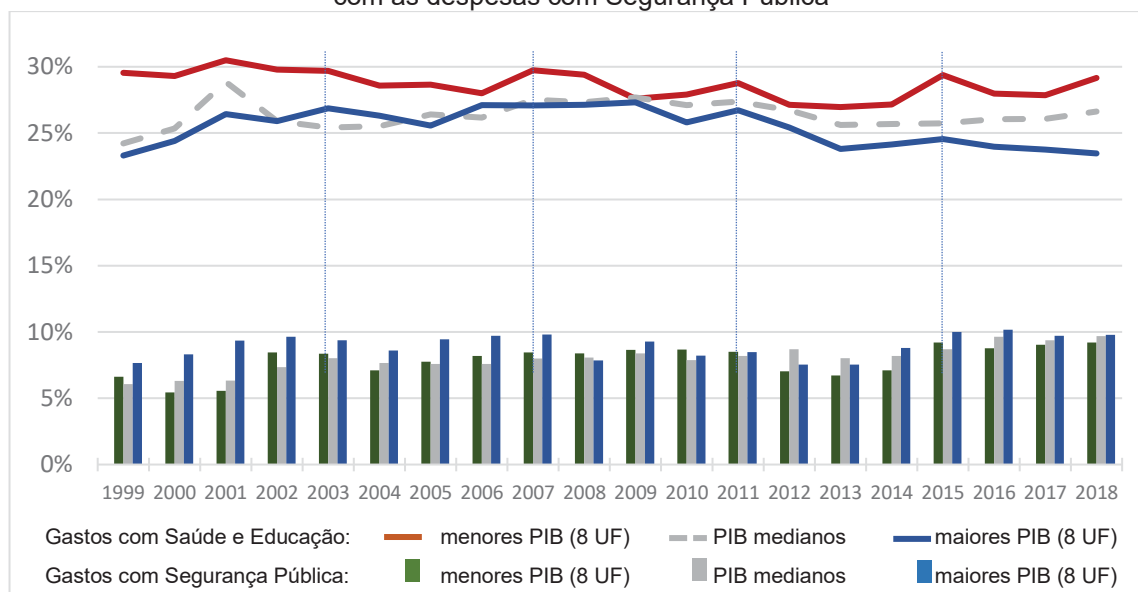
⁴ Ipeadata, valor do deflator para o ano de 2018. Disponível em www.ipeadata.gov.br/Default.aspx. Acesso em 3 de julho de 2021.

⁵ Dados demográficos, ano 2000, no endereço eletrônico <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=CD90&t=populacao-presente-residente#>. Dos anos 2001 até 2018, no endereço https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/serie_2001_2020_TCU.xls. As estimativa para o ano de 1999, na página <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?idb2000/a01.def>. Todos com acesso em 10 de junho de 2021.

Destarte, ao observar o GRÁFICO 1, verifica-se que as despesas obrigatórias com Saúde e Educação, somadas, comprometeram em média, 26,8% dos gastos totais, durante todo o período. O ápice foi o ano de 2001, quando a parcela dessas despesas chegou a 28,6%. Esse fato, bem como a diminuição dessa média podem ter ocorrido por consequência da LRF, publicada no ano 2000.

Ao classificar as UFs, conforme o tamanho do PIB, verificou-se que os entes federativos de maior renda tenderam a apresentar menor parcela de seus gastos para as despesas obrigatórias, como Saúde e Educação. Em contraste, as UFs com os menores níveis de PIB, ilustradas no GRÁFICO 1, pela linha de cor avermelhada, foram as que dedicaram uma maior participação orçamentária para Saúde e Educação. Na média do período de 1999 até 2018, os 8 Estados mais ricos reservaram 25,5% dos seus gastos para a Educação e a Saúde, enquanto as 8 UFs de menor PIB destinaram 28,7% para essas pastas.

GRÁFICO 1 – Gastos com Saúde e Educação sobre os Gastos Totais, conforme o PIB, comparados com as despesas com Segurança Pública



Fonte: O autor (2022).

Quando considerado os períodos políticos, ressalta-se que houve uma tendência de elevação dos gastos sociais, no primeiro ano de mandato. Apesar de nem todos os quartis e períodos deixarem nítido esse comportamento, a queda acentuada, quase que padronizada dos gastos sociais no segundo ano de mandato, mostrou a influência do ciclo político. Ou seja, os políticos, no último ano do mandato, ao fazerem os planejamentos orçamentários do ano seguinte, aumentaram os gastos

correntes, com o intuito, muito provavelmente, de dificultar a administração do candidato da oposição que viria a assumir o governo. Esse modo de agir dos políticos foi definido como comportamento estratégico por Dur, Peletier e Swank (1997) e merece ser constantemente observado, pois explica muitos dos resultados ineficientes da gestão pública.

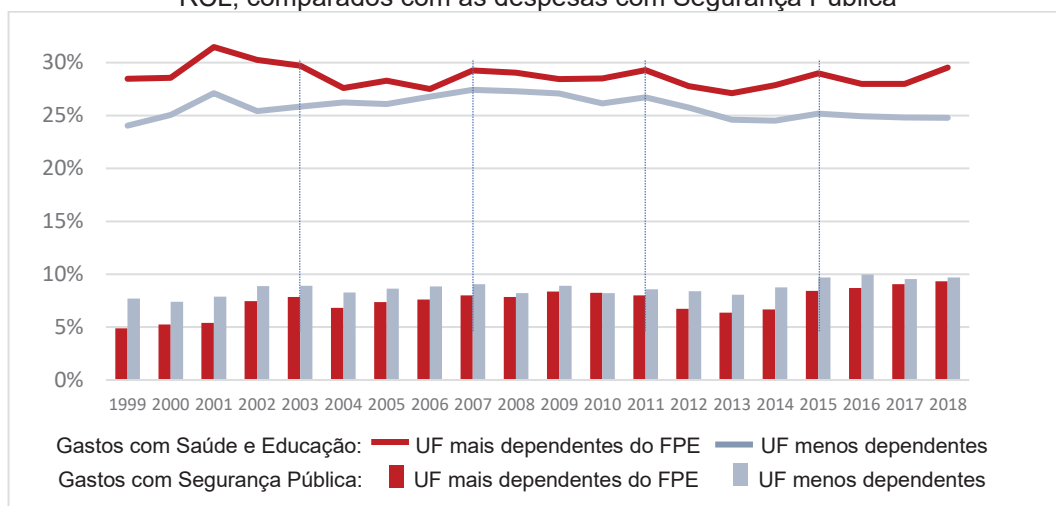
As despesas com Segurança Pública, ilustradas pelos valores em barras no GRÁFICO 1, apresentaram menos oscilações anuais. Todas as UFs convergem para uma porcentagem comum desses gastos, que gira em torno de 8,2%. Entretanto, observa-se que as UFs de maior renda, representadas no GRÁFICO 1, pelas barras verticais azuis, tenderam a despender, na média, as maiores proporções de gastos com Segurança Pública. No período analisado, elas dedicaram 9% das despesas para a Segurança Pública. No outro extremo, as UFs com os menores PIB foram as que destinaram as menores parcelas de seus Gastos Totais, para a área de segurança. Para esses Estados a média dos dispêndios com Segurança Pública não passou de 7,9%. Ou seja, as regras fiscais, criando obrigatoriedades para grupos de despesas, podem estar enviesando de forma mais severa, a composição dos gastos das UFs mais pobres.

O viés na composição dos gastos ficou mais nítido ao separar as UFs pelo grau de dependência do FPE, conforme Neduziak e Correia (2019). Nesse caso, os Estados, cujo FPE tem um peso maior na RCL, gastaram em média 28,7% com Saúde e Educação e 7,4% com Segurança Pública. Os Estados menos dependentes, dedicaram, respectivamente, 25,8% e 8,7% de suas despesas, para esses setores. O GRÁFICO 2 apresenta esse comportamento, ou viés, provocado por regras fiscais, que acaba prejudicando setores isentos de obrigatoriedade de gastos.

Os dispêndios pela categoria econômica, especificamente Pessoal e Investimento, estão ilustrados no GRÁFICO 3. De forma semelhante ao verificado nas despesas por categorias funcional de Saúde e Educação, o ano de 2001 também foi um ciclo de ajuste para as categorias econômicas. Como a LRF impôs a obrigatoriedade de gastos mínimos com Saúde e Educação, no ano de 2001, essas despesas elevaram-se para cumprir a meta. Já com relação às categorias econômicas, houve a imposição de não estourar o limite de 60% com Pessoal. Ou seja, em 2001, as UFs reduziram os gastos com Pessoal, para evitar serem sancionadas. Contudo, nos anos posteriores, o que se observou foi um efeito imã provocado por essas regras fiscais. Os Gastos com Pessoal elevaram-se até o

máximo permitido, em contraste às despesas com Saúde e Educação, que se aproximaram do limite mínimo estabelecido.

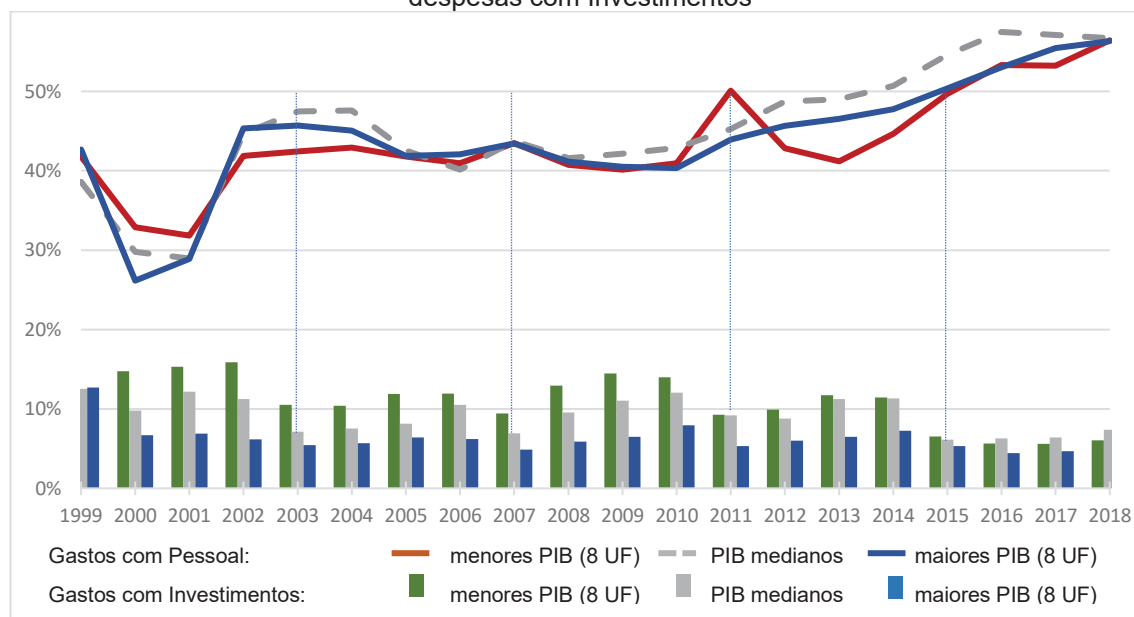
GRÁFICO 2 – Gastos com Saúde e Educação sobre os Gastos Totais, conforme o nível do FPE na RCL, comparados com as despesas com Segurança Pública



Fonte: O autor (2022).

Ou seja, as regras fiscais criam uma padronização dos gastos e as UFs que estão abaixo do limite, acabam por aumentar as despesas por achar que estão dependendo pouco recurso para aquele perfil de despesa. Quando as regras fiscais exigem valores mínimos de dispêndios para determinadas categorias, as UFs, quando gastam mais que o mínimo estabelecido, reduzem os recursos destinados, pois acreditam estar gastando além do necessário.

GRÁFICO 3 – Gastos com Pessoal sobre os Gastos Totais, conforme o PIB, comparados com as despesas com Investimentos



Fonte: O autor (2022).

Destarte, o que se observa é que o viés promovido pelas regras fiscais pode justificar uma composição indesejada dos gastos, destacada inclusive por Yushkov (2015). Com isso, os governos locais ficam desincentivados a planejar adequadamente o emprego de recursos que já estão predestinados conforme estabelecido pelas regras fiscais.

Enfim, o viés na composição dos gastos, que faz com que as UFs vinculem no máximo, até 60% dos Gastos Totais com Pessoal, tem infringido severa restrição orçamentária para os Investimentos. Conforme se observa no GRÁFICO 3, enquanto os gastos com Pessoal elevaram-se, as despesas com Investimentos estiveram em queda constante. Durante os 20 anos da série histórica analisada, os Investimentos caíram mais de 50% e chegaram, em 2018, a compor apenas 5,9%, em média, dos Gastos Totais das UFs. Na contramão, porém, os gastos com Pessoal expandiram em média, cerca de 35%.

Os ciclos políticos também tiveram forte influência nos Gastos com Investimentos. O primeiro ano dos mandatos são de nítida redução nos investimentos. Ou seja, as despesas com Pessoal e Investimentos pareceram estar em plena sincronia, só que em caminhos opostos. Invariavelmente, quando uma aumentou, a outra diminuiu (GRÁFICO 5).

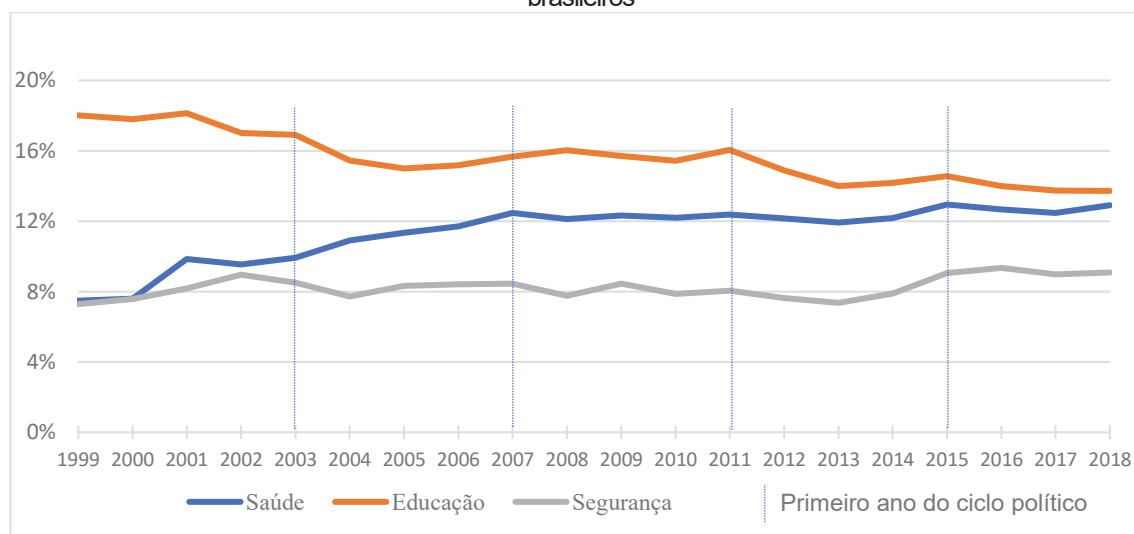
A análise desagregada para os gastos por categoria funcional, identificou uma tendência de queda dos dispêndios com Educação, enquanto as despesas com Saúde aumentaram sensivelmente. As despesas com Segurança Pública também apresentaram uma elevação, principalmente no último ciclo eleitoral. Contudo, esses efeitos, que são apresentados pelo GRÁFICO 4, podem estar correlacionados com as recentes mudanças da estrutura política e populacional brasileira. De acordo com o IBGE (2015) alguns fatores podem explicar o perfil e a composição das despesas públicas. Primeiro, a faixa etária das crianças, que envolve as pessoas menores de 15 anos, tem diminuído. Em 2000, eram 52,1 milhões e representavam 30% do total. Em 2010, caiu para 49,9 milhões, cerca de 26% da população brasileira. Ou seja, a principal política pública para atender a esse grupo, que é a da educação básica, teve um alívio quantitativo. Com isso, a gradativa redução dos gastos com Educação, mostra-se plausível, pela respectiva redução da demanda.

Por outro lado, os gastos com Saúde aumentaram sensivelmente no período. Isso reflete outra observação levantada na publicação do IBGE (2015), que é o crescimento da população de idosos, que são as pessoas com 60 anos, ou mais. Esse

é o segmento que mais aumenta, com uma taxa aproximada de 4% ao ano. Em 2000, eram 14,2 milhões de idosos. Em 2010, o tamanho desse grupo subiu para 19,6 milhões e a perspectiva do IBGE é que esse número dobre, até 2030. Ou seja, invariavelmente a demanda por serviços de Saúde cresceu. Isso explica grande parte da elevação da parcela de gastos com Saúde, dentro dos Gastos Totais.

O primeiro ano dos mandatos políticos, marcados no GRÁFICO 4 pelas linhas verticais, registrou um relevante aumento das despesas com as categorias funcionais de Saúde, Educação e Segurança Pública. Isso reflete em parte o comportamento estratégico executado pelo gestor público do ano anterior, comentado por Dur, Peletier e Swank (1997). Ou seja, os políticos, ao planejarem os gastos para o primeiro ano da próxima legenda partidária a ocupar o poder, devido à incerteza das eleições, tendem a elevar o custeio da máquina pública.

GRÁFICO 4 – Participação média de despesas por categoria funcional, no Total das Despesas dos Estados brasileiros



Fonte: O autor (2022).

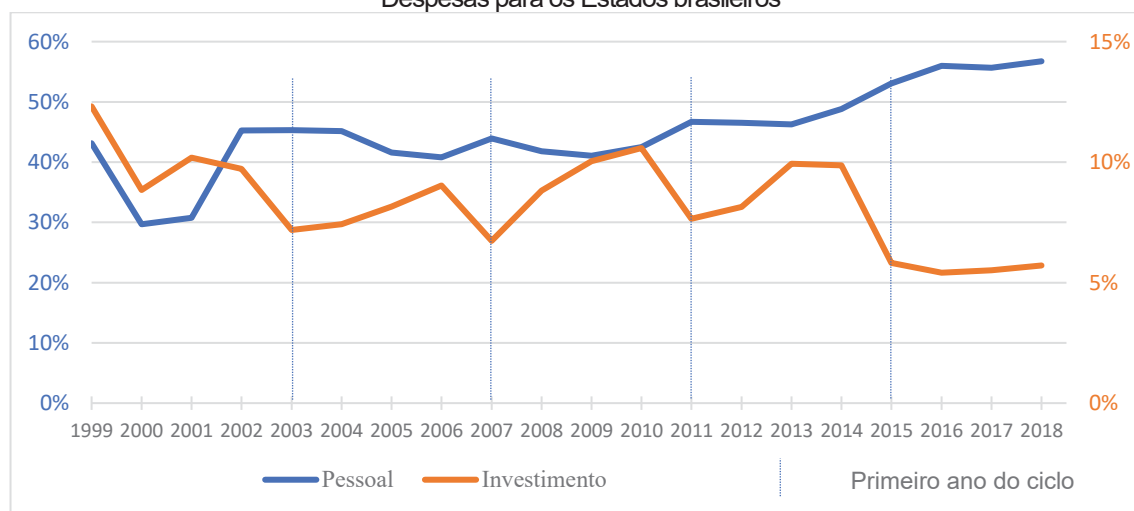
Cabe destacar que no período de 2000 até 2018, o Brasil passou por três episódios fiscais, conforme relata Pires (2017). O primeiro ocorreu entre 2001 e 2003, momento em que a crise Argentina abalou as exportações brasileiras, a situação hídrica restringiu o fornecimento de energia elétrica e a provável transição de condução da política macroeconômica ameaçava as contas públicas. O segundo episódio fiscal veio com o advento da crise financeira de 2008, onde a escassez de crédito derrubou a demanda em escala mundial. O terceiro ciclo fiscal iniciou-se em 2014, com uma nova crise hídrica e uma acentuada queda nas exportações,

principalmente de commodities, devido a estagnação econômica internacional.

Esses três episódios fiscais, quase que de forma incessante, ajudaram a derrubar os Investimentos brasileiros. Por ser uma despesa discricionária, os gastos com essa categoria econômica foi ocupando cada vez menos espaço na composição dos Gastos Totais. Durante a crise de 2008, Pires (2017) destaca que o governo federal ainda tentou implementar algumas medidas expansionistas, para salvar os investimentos, mas esses gastos foram baseados mais na aquisição de bens duráveis, do que de bens de capital ou na melhoria da infraestrutura. Ou seja, os Investimentos não geraram ganhos de produtividade sustentáveis e durante o terceiro ciclo fiscal, a economia brasileira entrou em recessão, que durou 11 trimestres.

Com isso, enquanto os gastos com investimentos se deterioravam, as despesas com Pessoal passaram a ocupar cada vez mais espaço na composição dos gastos. Para contornar a crise econômica, que também afetava a credibilidade política, os governos aumentaram as transferências e gastos sociais.

GRÁFICO 5 – Participação média das Despesas Públicas, selecionadas por categoria econômica, no Total das Despesas para os Estados brasileiros



Fonte: O autor (2022).

O viés de diminuição dos gastos com investimentos oscilou dentro dos ciclos eleitorais e pode ser observado no GRÁFICO 5. Em todos os primeiros anos de mandato político, há queda nos dispêndios com investimentos. O último ano, pelo contrário, sustenta uma manutenção, ou elevação dessas despesas. Ou seja, os políticos, para terem sucesso no pleito eleitoral, realizam obras e serviços nos anos de sufrágio, para transparecer competência aos eleitores (VIDEIRA, 2011).

Alinhado com as crises fiscais, os ciclos políticos também apresentaram um comportamento bem característico durante o período analisado. Como já discutido, apesar das despesas com Educação cair e os gastos com Saúde subir, a soma de ambas se mantiveram no patamar de, em média, 26,8% das despesas totais das UFs. Esse viés para gastos obrigatórios impediu um aumento de recursos para setores discricionários, como a Segurança Pública, conforme apresenta o GRÁFICO 6. Destarte, o Brasil, mesmo registrando uns dos piores índices de violência do mundo, conforme dados publicados pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), as UFs não elevaram a parcela de gastos com Segurança Pública.

Todavia, esse quadro alarmante de insegurança mobilizou a consciência popular e, conseqüentemente, o apelo por políticas voltadas para o combate à criminalidade passou a ditar as regras nas campanhas eleitorais. Isso ocorreu, principalmente, no último ciclo de mandato observado, entre os anos de 2015 e 2018.

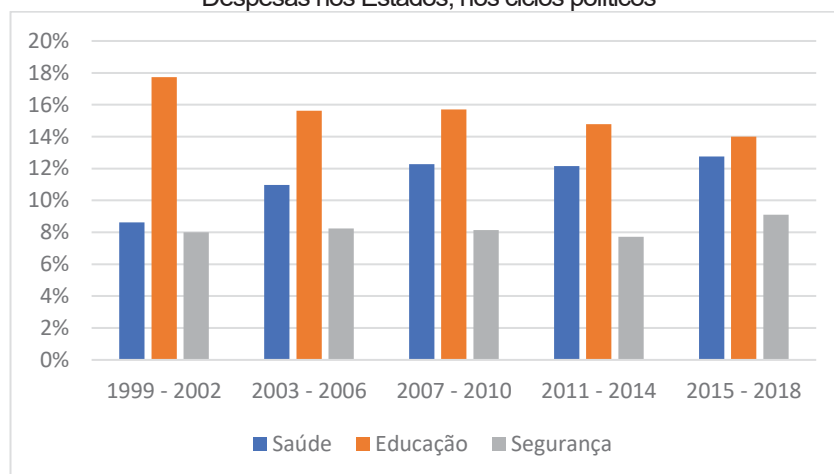
De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (ABSP), de 2020, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), cada vez mais, candidatos com a pauta da Segurança Pública passaram a ser eleitos. Ou seja, o quadro político passou a ser composto por um número maior de políticos oriundos da área de segurança, entre eles policiais, civis e militares, e ex-integrantes das Forças Armadas. Esse fato explica, em grande parte, a elevação de mais de 18% das despesas com Segurança Pública, no cômputo dos Gastos Totais, no último ciclo político observado. Apesar de ainda contemplar uma pequena parcela dos dispêndios totais, essa mudança ficou bem nítida no GRÁFICO 6, ao mostrar que, na média, o setor de Segurança passou a responder por 9,1% das despesas, frente a 7,7%, no ciclo eleitoral anterior.

Enquanto na primeira década desse século, a candidatura que prevalecia era a dos religiosos, principalmente os evangélicos, nos últimos pleitos a bancada da segurança pública, ou mais conhecida como a “bancada da bala”, fora a que mais conquistou espaço no cenário político, conforme afirma o ABSP (2020). Policiais, delegados e militares, todos com o dogma da disciplina, da ordem e do combate a corrupção, entre outros temas, passaram a assumir posições importantes nas Câmaras Legislativas Nacional e Estaduais, bem como a exercer a função de chefe do executivo nos três níveis de entes federativos. Esse fato pode atenuar o viés para os gastos obrigatórios e criar uma tendência de mais dispêndios com a área de segurança pública.

Essa mudança na composição dos gastos, citada acima, também chama a

atenção porque ela consta em todos os quartis de UFs, apresentados no GRÁFICO 1. Ou seja, as UFs convergiram para o mesmo patamar de porcentagem nos gastos com Segurança Pública, sobre os Gastos Totais. Esse viés de convergência das despesas públicas, aparenta ser padronizado entre os entes federativos, mesmo havendo, no caso dos gastos com Saúde e Educação, uma maior variação.

GRÁFICO 6 – Média da Participação das Despesas Públicas, selecionadas por categoria funcional, no Total das Despesas nos Estados, nos ciclos políticos



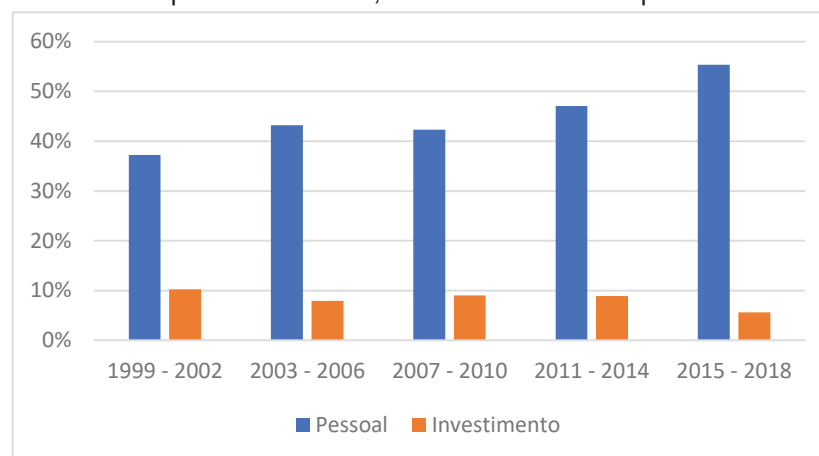
Fonte: O autor (2022).

Os ciclos políticos também possuem características marcantes com relação as despesas por categoria econômica. O GRÁFICO 7 ilustra bem o comportamento das legislaturas. A ascensão dos gastos com Pessoal já estava nítida nos GRÁFICOS 3 e 5, porém, o que se observou foi que no período de 2003 a 2010, eles mantiveram-se comedidos, garantindo um razoável equilíbrio fiscal, se bem que os aumentos de receitas, advindos do bom crescimento do PIB, na primeira década do século, proporcionaram uma elevação nos gastos, sem precisar interferir na proporção dos dispêndios.

Entretanto, a partir de 2011, quando as políticas anticíclicas implementadas para conter a crise de 2008, não promoveram ganhos de produtividade, e o impulso econômico externo terminou, com a chegada da crise de 2014, o que se verificou foi um severo sacrifício nos gastos discricionários de Investimentos, a favor de maior despesas com Pessoal. No último ciclo político, a disparidade entre os gastos com Pessoal e com Investimentos aumentou. Enquanto o primeiro respondeu em média, por 55,4% dos Gastos Totais, o segundo contemplou apenas 5,6 % das despesas dos Estados.

Como conclusão parcial da análise do perfil das despesas públicas dos Estados brasileiros, verificou-se que há alguns movimentos que estão impactando na respectiva composição dos gastos. Esses comportamentos criaram alguns padrões nos dispêndios, identificados principalmente pela influência das regras fiscais e pela forma temporal dos gastos.

GRÁFICO 7 – Média da Participação das Despesas Públicas, selecionadas por categoria econômica, no Total das Despesas nos Estados, nos ciclos de mandatos políticos



Fonte: O autor (2022).

Com relação às regras fiscais, concluiu-se que elas estabeleceram vieses para as despesas com Saúde e Educação, nas categorias funcionais, e com Pessoal, na categoria econômica. Esse efeito pode ser observado pela convergência na composição dos gastos, aos limites determinados, seja de mínimo, ou de máximo.

Já o viés temporal dos gastos ficou relacionado ao efeito promovido pelos ciclos político e anual. O primeiro caracterizou-se pelo aumento dos gastos com pessoal no primeiro ano de mandato e com queda nos investimentos. No último ano do ciclo político, essas variáveis se alternaram. O segundo efeito indica que períodos de contração na despesa geraram períodos adjacentes de expansão. Na Seção 2.3, descreve-se a metodologia aplicada para a mensuração desses vieses.

2.3 INDICADOR DE COMPOSIÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE METODOLÓGICA

Apesar de toda a movimentação política e normativa que influencia a composição dos gastos públicos, o respectivo impacto dessas ações ainda não foi devidamente definido, ou calculado. Grande parte das pesquisas econômicas

relacionadas ao assunto, tem a preocupação em verificar a efetividade de certas despesas para o crescimento econômico, ou destacar que regras fiscais, ou ciclos políticos interferem nos dispêndios. Contudo, o efeito provocado por essas variáveis externas, que conseqüentemente, podem influenciar nas taxas de elevação do PIB, carecem de uma metodologia mais pragmática. Por isso, a medição desse viés, nesta etapa da pesquisa, tornou-se fundamental, para a aplicação econométrica modelada no Capítulo 3.

Destarte, uma das opções para se avaliar o tamanho do viés, é analisar o quanto a composição dos gastos tem sofrido alterações. Com esse intuito, observou-se a publicação de Brender e Drazen (2013), que teve o objetivo de verificar a influência dos líderes políticos, na mudança da composição dos gastos públicos. Ou seja, eles mediram o tamanho das alterações nas despesas, que ocorrem após a troca dos chefes de um país. Para isso, eles construíram dois Indicadores de Composição dos Gastos, um com 9 e outro com 12 categorias (Cat 9 e Cat 12) de dispêndios. A análise envolveu 71 países, democráticos, no período de 1972 até 2003.

O Indicador é uma soma das variações na porcentagem de cada uma das despesas, para cada país, nos anos analisados. Ou seja, observa-se a proporção dos gastos “ e ” na composição orçamentária, em um ano “ t ”, e depois verifica a diferença para o período “ n ” anterior, conforme apresentado na equação (1).

$$ICG_{i,t} = \frac{\sum_{j=1}^J |e_{j,i,t} - e_{j,i,t-n}|}{2} \quad (1)$$

onde:

j = despesa por categoria econômica, ou funcional;

t = ano;

i = países, ou Estados brasileiros;

$e_{j,i,t}$ = proporção da despesa “ j ”, em relação aos gastos totais, no país, ou estado “ i ” e no ano “ t ”;

$ICG_{i,t}$ = índice de composição dos gastos, do país, ou estado “ i ”, no ano “ t ”.

A opção pelos indicadores Cat 9 e Cat 12 deve-se simplesmente à dificuldade de se conseguir dados para mais categorias de despesas. Um aumento no número de categorias observadas proporcionaria uma melhor análise da variação da composição dos gastos públicos, porém, provocaria uma queda no conjunto de dados, pois diminuiria o número de países, ou estados, e de anos que teriam essas

informações disponíveis.

Ressalta-se que a última despesa analisada, seja no Cat 9 ou no Cat 12, é a sobra dos Gastos Totais, retirando os 8, ou 11 dispêndios anteriores. Como cada componente do vetor de despesas $e_{j,i,t}$ está entre 0 e 100, o valor de $\sum_{j=1}^{j=J} e_{j,i,t}$ seria 100 e a soma da variação entre dois períodos, invariavelmente, seria zero. Por isso, para criar um índice de comparação, Brender e Drazen (2013) colocaram a diferença dos valores em módulos. Destarte, o indicador mostra a amplitude da mudança na composição dos gastos, de todas as categoria de despesas, independente se aumentaram, ou se diminuíram.

A divisão por dois serve para limitar o valor do indicador entre 0 e 100. Caso não ocorra nenhuma mudança na composição dos gastos, o índice será 0. Por outro lado, se uma categoria de despesa for 0 no ano “ $t - n$ ” e ocupar a totalidade dos gastos no ano “ t ”, então o indicador será 100, pois consequentemente, as demais categorias saíram de certos percentuais, que somavam 100, e foram para 0.

Para construir o Indicador de Composição dos Gastos (*ICG*) para os Estados brasileiros, esta pesquisa também utilizou apenas 9 categorias de despesas, devido à dificuldade na consolidação da base de dados, para um número maior de gastos. No período analisado, os registros do Tesouro Nacional tiveram 4 mudanças na metodologia de composição dos gastos, apresentadas na Seção 3.2.1. Ou seja, os 16 setores que existiam em 1999 passaram a ser 28 nos últimos anos da amostra e nem todas as despesas foram preenchidas pelos Estados.

As despesas contempladas para o ICG Cat 9, para as UFs, foram: -Saúde; -Educação; -Segurança Pública; -Agricultura; -Indústria, comércio e serviços; -Habitação e Urbanismo; -Previdência e Assistência Social; -Transportes; e demais (indicando o conjunto restante dos gastos).

O resultado do cálculo para identificar as variações nas composições de gastos dos Estados brasileiros (TABELA 1) mostra uma certa semelhança com os dados encontrados por Brender e Drazen (2013), para países em desenvolvimento. Essa observação se dá tanto pela magnitude dos valores, como pelo fato de Estados menos desenvolvidos, ou mais dependentes de recursos da União, apresentarem uma variação média do ICG maior do que a dos Estados mais desenvolvidos. Os resultados também indicam que as variações na composição dos gastos tendem a aumentar conforme a amplitude de tempo. O *ICG* anual médio foi de 5,51% no cômputo de todos

os Estados. A variação a cada 4 anos chegou a 9,07% e dentro do mandato político, o *ICG* foi, na média, de 8,78%. Para os Estados menos desenvolvidos, o *ICG* anual foi de 6,03%, na média.

TABELA 1 – Estatística descritiva da mudança na composição dos gastos, por Unidades da Federação brasileiras (UF)⁶

Mudança na composição dos gastos		Categorias Funcionais dos Gastos (Saúde; Educação; Segurança Pública; Agricultura; Habitação; Previdência; Transporte; e conjunto das demais)					
	Variação no período	1 ano (A p/A-1)	2 anos (A p/A-2)	3 anos (A p/A-3)	4 anos (A p/A-4)	Ciclo eleitoral	Ciclo plurianual
UF (s/ DF) ⁶	Média	0,0551	0,0711	0,0840	0,0907	0,0878	0,0873
	Dsv Pad	0,0424	0,0478	0,0497	0,0476	0,0525	0,0497
UF (s/ DF) ⁷ independentes	Média	0,0525	0,0679	0,0797	0,0878	0,0833	0,0854
	Dsv Pad	0,0414	0,0468	0,0486	0,0474	0,0510	0,0519
UF (s/ DF) ⁷ dependentes	Média	0,0603	0,0771	0,0921	0,0963	0,0962	0,0908
	Dsv Pad	0,0437	0,0492	0,0508	0,0478	0,0545	0,0458

Fonte: O autor (2022).

Para evitar um efeito dominante de observações fora do padrão, excluiu-se da base final de dados os *outliers*, com valores para o *ICG* que apresentaram as variações da TABELA 2. Em geral, foram mudanças nos gastos, que ficaram isoladas e distantes da média, a cerca de quatro desvios padrões.

TABELA 2 – Valores de cortes do *ICG*, para observações fora do padrão (*outliers*)

Variação no período	1 ano	2 anos	3 anos	4 anos	Ciclo eleitoral	Ciclo plurianual
<i>ICG</i>	> 0,25	> 0,28	> 0,30	> 0,30	> 0,30	> 0,29

Fonte: O autor (2022).

O *ICG* foi calculado apenas para os gastos pela categoria funcional. Para a classificação econômica (despesas correntes e despesas de capital), o indicador não se tornou efetivo, pois o peso dos dispêndios com Pessoal e Investimentos é cerca de 70% do total. Ou seja, nesse caso, em que há poucas categorias a serem analisadas, o mais interessante é utilizar diretamente a variação da própria despesa.

Para complementar as informações geradas pelo *ICG* este trabalho empregou duas variantes, que ajudaram na identificação do viés. Uma das adaptações foi o Fator de Variação na Composição (*FVC*), apresentado pela equação (2). Essa variável mede a média do quanto cada despesa “*j*” sofreu alteração no período *t* para *t – n*,

⁶ O Distrito Federal foi retirado dos cálculos pelo fato dele apresentar características político-administrativas e socioeconômicas peculiares, que o destoam dos demais Estados brasileiros.

⁷ UFs independentes e dependentes estão relacionadas à proporção do Fundo de Participação dos Estados (FPE) no total da Receita Corrente Líquida (RCL). As UFs com *FPE* > 48% foram consideradas dependentes (NEDUZIAK e CORREIA, 2019).

entre todos os Estados. Com isso, pôde-se verificar o impacto, ou a força, de cada categoria de despesa, no cômputo geral do *ICG*.

$$FVC_{j,t} = \frac{\sum_{i=1}^{i=26} |e_{j,i,t} - e_{j,i,t-n}|}{26} \quad (2)$$

Outro fator utilizado neste trabalho foi o Índice de Variação (*Iv*), com a formulação da equação (3). Ele teve um papel importante para medir o viés nas despesas, pois indicou para quais sentidos, positivo ou negativo, ocorreram as alterações nos gastos, na média das UFs.

$$Iv_{j,t} = \frac{\sum_{i=1}^{i=26} (e_{j,i,t} - e_{j,i,t-n})}{26} \quad (3)$$

Por fim, como conclusão parcial desta Seção, observou-se que o *ICG*, o *FVC* e o *Iv* trouxeram algumas notações importantes sobre o viés na composição dos gastos. Esses indicadores foram variáveis extremamente úteis para mostrar o quanto a composição dos gastos tem se enviesado, não só pelo fator temporal, mas também pelas regras fiscais. A Seção 2.4 apresenta mais detalhes sobre os resultados desses indicadores para os Estados brasileiros.

2.4 COMPOSIÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS NOS ESTADOS BRASILEIROS

Os gastos públicos dos Estados brasileiros apresentaram algumas características peculiares, como destacado na Seção 2.2. Dois vieses mostraram ter forte influência sobre as despesas. Um deles foi reflexo das regras fiscais que, ao limitar os gastos em valores mínimos, para Saúde e Educação, e em um teto máximo, para as despesas com Pessoal, convergiram os dispêndios das UFs para esses respectivos patamares.

O outro fator que influenciou a composição dos gastos foi o temporal. Nesse caso, observou-se que houve ciclos anuais dos gastos, pois períodos restritivos sucederam a períodos expansivos. Houve também os ciclos políticos, que ilustraram o comportamento estratégico dos gestores públicos, que elevaram as despesas, principalmente de investimento, no último ano dos mandatos. Bem como comprometeram o orçamento do próximo mandato, com o planejamento de maiores gastos correntes.

O impacto das regras fiscais nas despesas por categoria econômica está concentrado nos reflexos da LRF. Como pôde ser observado no GRÁFICO 5, houve uma queda nos gastos com Pessoal, nos anos de 2000 e de 2001. Ou seja, os Estados reduziram os gastos para não ultrapassar os limites estabelecidos. Após 2002, houve uma convergência na composição dos gastos com Pessoal, para o teto permitido, que é de 60% da RCL. O fator de variação dos gastos com Pessoal no período de 1999 a 2018, foi de 4,45%, com viés de alta, como mostra o GRÁFICO 8, pois o Iv anual foi de +0,82% (TABELA 3). Retirando os anos anteriores à 2002, que foram de ajuste à LRF, os gastos com Pessoal apresentaram uma variação mais amena, alterando-se com uma média anual de 3,42%.

O viés temporal, que é representado pelo movimento da variação anual na composição das despesas econômicas com Pessoal e Investimentos, está ilustrado no GRÁFICO 8. Esse viés materializa-se pela frequência, quase que harmônica, das oscilações dos dispêndios. Um aumento na parcela dos recursos destinados para Pessoal, em um ano, foi acompanhado por uma diminuição no ano seguinte. Os Investimentos tiveram comportamento semelhante, porém, contrário aos gastos com Pessoal. Quando subiram os investimentos, conseqüentemente, caíram os gastos com pessoal. Contudo, as quedas nas despesas com Pessoal foram bem menores dos que as quedas nos Investimentos.

A despesas com Investimentos apresentaram, em todo o período analisado, um fator de variação na composição dos gastos (FVC) médio de 2,59%. Esse valor é bem menor que os 4,45% contabilizados pelos dispêndios com Pessoal. Ou seja, os gastos com Pessoal foram mais vulneráveis ao viés temporal anual, pois tiveram maior amplitude nas variações das despesas. Contudo, os dispêndios com Pessoal sofreram uma variação média positiva, de 0,82%. Os Investimentos variaram negativamente em 0,35%, na média (média anual do $Iv_{Investimentos} = -0,0035$).

O viés Político foi verificado pelas constantes quedas nos investimentos, no primeiro ano dos mandatos. Nos anos posteriores, as variações são pequenas, mas tendem a ser positivas, até o último ano do mandato. No quarto ano do ciclo político, os gastos com Investimentos atingiram o ápice para, no próximo ano, reduzir-se bruscamente. As despesas com Pessoal tiveram comportamento contrário, pois no primeiro ano do mandato, houve uma forte e positiva variação, com relação ao ano anterior. As razões para que isso ocorresse foram explicadas na Seção 2.2 deste trabalho e estão correlacionadas, principalmente, com o comportamento estratégico

dos gestores públicos.

GRÁFICO 8 – Média da Variação Anual da porcentagem dos Gastos, por categoria econômica



Fonte: O autor (2022).

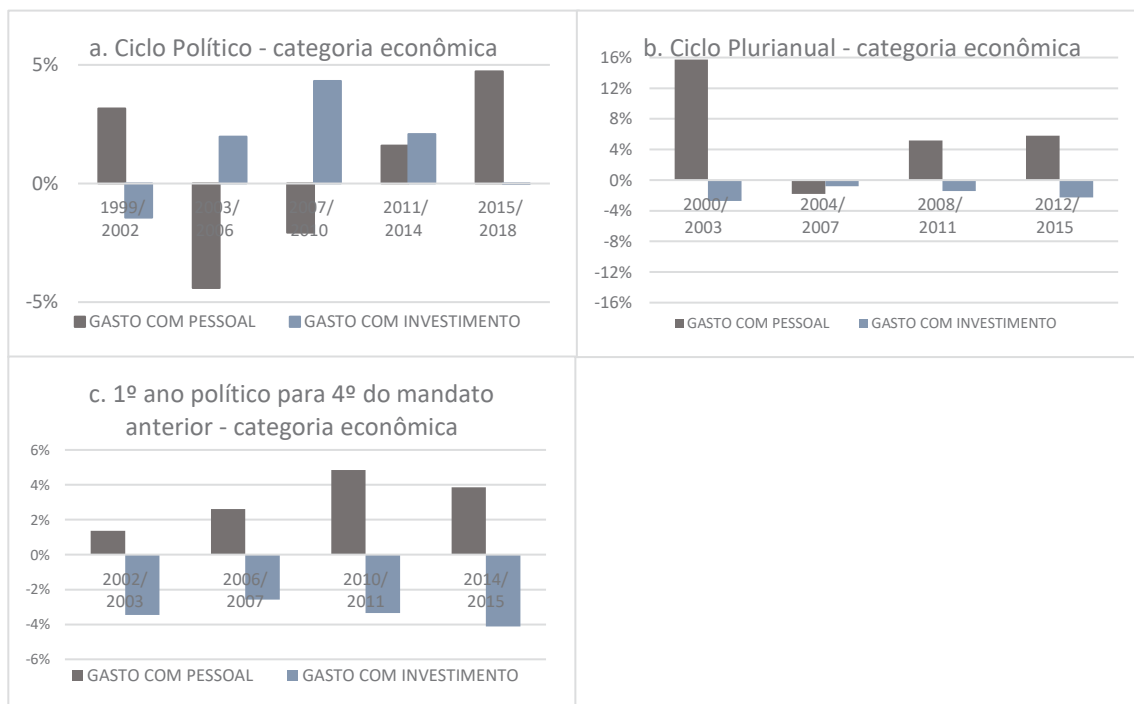
A variação média dos gastos com Pessoal, no 1º ano dos ciclos políticos, comparadas com o último ano do mandato anterior foi positiva em 3,17%. As despesas com Investimentos tiveram uma redução média na composição dos gastos, nesses mesmos exercícios financeiros, de -3,37%. Com relação a força, ou amplitude dessas alterações, o *FVC* médio para Pessoal foi de 4,07% e para Investimentos de 3,54%. O GRÁFICO 9.c apresenta o comportamento da composição dos gastos, pela categoria econômica, para o 1º ano do ciclo político.

Na média, dentro do ciclo político, os gastos com Pessoal tiveram uma amplitude de variação de 6,70%, com uma tendência positiva de alta de 0,6%, comparando o último ano do mandato, com o primeiro. Com relação aos investimentos, os valores respectivos foram de 3,92% para o *FVC* e de 1,38% para o *Iv*. Relembrando que esse comportamento contabilizou os ciclos políticos de forma isolada. Ou seja, não indicou as mudanças que ocorreram de um mandato para o outro, mas mostra o viés dentro do ciclo. Nesse caso, o viés ficou direcionado para os Investimentos, que subiram em média 1,38%. Eles começam o mandato com acentuada queda, e no último ano do ciclo, têm variação positiva, em maior, ou menor grau. O GRÁFICO 9.a apresenta o comportamento da composição dos gastos, para categoria econômica, dentro dos ciclos políticos.

Nos ciclos Plurianuais, que envolvem os anos de vigência dos Planos Plurianuais, previstos no Art. 165, da Constituição do Brasil (1988), que vão do 2º ano de um mandato, até o 1º ano do próximo mandato, os gastos com Pessoal apresentaram um viés de alta, com uma média de 6,23%. Nesses ciclos, os

Investimentos caíram, em média, -1,81%. Destaca-se que essas informações apresentam, semelhante aos dados dos ciclos políticos, o comportamento isolado dos gastos, dentro do período de vigência do plano plurianual. O GRÁFICO 9.b apresenta o comportamento da composição dos gastos, para categoria econômica, nos ciclos dos planos plurianuais.

GRÁFICO 9 – Viés na variação média da composição dos gastos dos Estados brasileiros, por categoria econômica



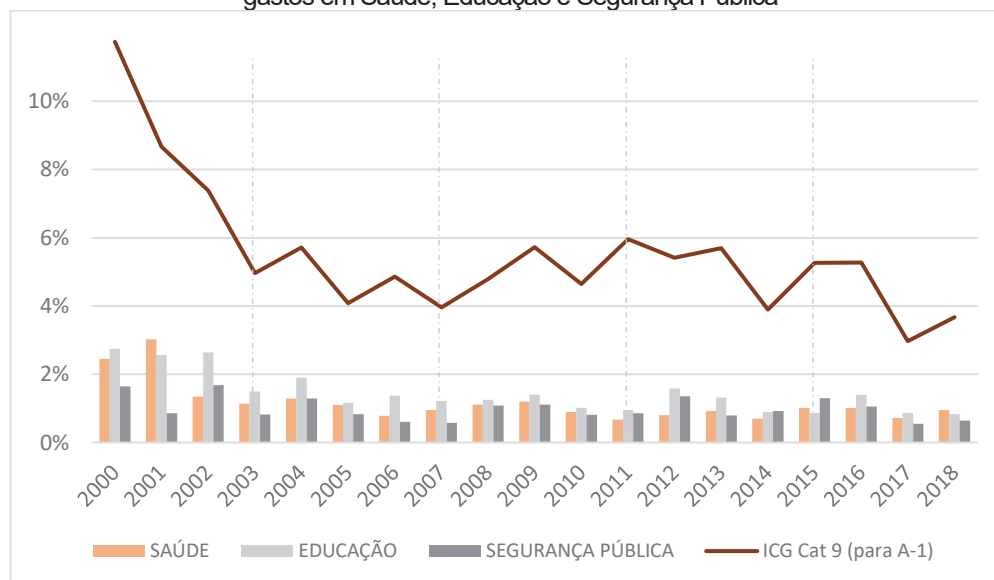
Fonte: O autor (2022).

Com relação à categoria funcional dos gastos, os vieses provocados pelas regras fiscais e pelos ciclos políticos foram de certa forma, semelhantes aos constatados pelas despesas da categoria econômica. As regras fiscais promoveram uma convergência dos gastos para os limites estabelecidos por elas, sejam de máximos, ou de mínimos. Assim, como pode ser observado no GRÁFICO 10, após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em Maio de 2000, houve uma forte redução na variação da composição dos gastos. O ICG Cat 9 médio, que era de 11,7% em 2000, caiu para 8,7% em 2001, 7,4% em 2002, e depois estabilizou-se na faixa entre 4% e 5%, de 2003 até 2016. Ou seja, antes da LRF e durante o período de adaptação à essa lei, o ICG Cat 9 apresentava uma média de 9,3%. Após a publicação dessa Lei Complementar, a média caiu para 4,8%. Com isso, a composição dos gastos mostrou-se menos volátil, ou mais rígida, após a LRF.

Durante o período analisado, os gastos com Saúde tiveram um viés positivo nas variações, igual a 0,29% e um FVC médio de 1,16%, ambos ao ano. A parcela dos dispêndios com Educação, sobre os gastos totais, reduziu em uma média anual de -0,25%, sendo que a amplitude nas variações dessas despesas foi de 1,45%. Ambas os setores passaram a variar menos, após a publicação da LRF.

Os gastos com Segurança Pública não demonstraram os impactos sofridos pelas despesas obrigatórias, de Saúde e Educação, após a LRF. O índice de variação desse setor, na composição dos gastos, foi positivo, com média anual de 0,15% e com um FVC de 0,99%. O GRÁFICO 10 apresenta esses comportamentos e deixa transparecer um ciclo bianual para o ICG Cat 9, onde um ano com grande mudança na composição dos gastos é sucedido por outro com alterações mais discretas. Até 2008, os anos pares foram os que apresentaram maior variação nas despesas. A partir de 2009, os anos ímpares tiveram essa característica. No cômputo geral, o indicador de composição dos gastos Cat 9 apresentou uma média de 5,51%, na comparação anual (A para A-1).

GRÁFICO 10 – Indicador de Composição dos Gastos Cat 9 - Variação Anual - comparado com variações nos gastos em Saúde, Educação e Segurança Pública

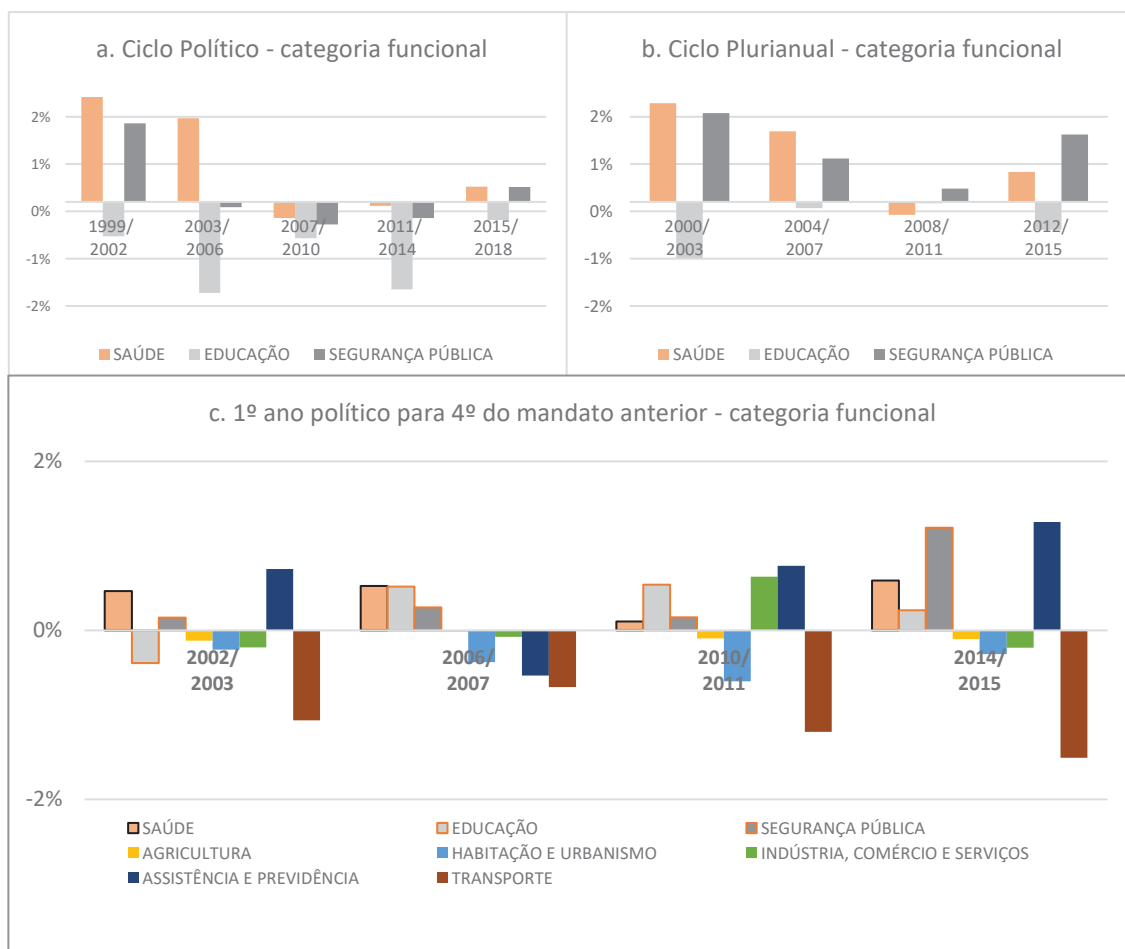


Fonte: O autor (2022).

O viés temporal, representado pelo primeiro ano dos mandatos políticos, teve uma tendência positiva para as categorias funcionais de Saúde, Educação e Segurança Pública. Essas três despesas, ao contrário das demais, como podem ser observadas no GRÁFICO 11.c, aumentaram as suas parcelas sobre os gastos totais,

no início dos ciclos políticos. Os gastos com Segurança Pública foram os que mais subiram nesses primeiro ano dos ciclos políticos. Em média, a parcela das despesas com esse setor aumentou em 0,45%. Contudo, essa alta nos gastos com Segurança Pública foi puxada pelo último ciclo político, que teve, como comentado na Seção 2.2, uma maior aprovação de candidatos egressos da área de segurança. Sem contar com o ano de 2015, que foi o primeiro ano do último mandato observado, a elevação média da parcela na composição de gastos com a Segurança Pública foi de apenas 0,19%. Os dispêndios com Educação registraram o maior fator de variação ($FVC = 0,0113$), no primeiro ano do ciclo político. Apesar desse setor ter sido o que mais sofreu modificações na parcela da composição dos gastos, na média, as despesas com Educação subiram 0,23%.

GRÁFICO 11 – Vieses na variação média da composição dos gastos dos Estados brasileiros, por categoria funcional



Fonte: O autor (2022).

Analisando, dentro dos ciclos políticos, os gastos com Educação foram os vieses mais consistentes e negativos, com uma redução média de -1,13% e amplitude

média igual a 2,57%. O GRÁFICO 11.a apresenta o comportamento da composição dos gastos, para as categorias funcionais, dentro dos ciclos políticos.

O ciclo plurianual teve um viés positivo para Saúde e Segurança Pública, porém, negativo para Educação. O setor de Segurança Pública apresentou um crescimento médio, de sua parcela na composição dos gastos, de 1,13%. A Saúde subiu em média 0,98%, nos ciclos plurianuais. A Educação amargou uma queda média de -0,49% na parcela dos gastos. O GRÁFICO 11.b apresenta o comportamento da composição dos gastos, para categoria funcional, nos ciclos plurianuais.

A TABELA 3 consolida os resultados médios das variações nas composições das despesas públicas. Os resultados apontaram os ciclos políticos e plurianuais como os de maior vieses na composição dos gastos. Os anos entre 2000 e 2002, foram de forte ajuste nas despesas, muito provavelmente por ser um período de adaptação à LRF. Esse impacto está bem visível nos GRÁFICOS 8 e 10, pois ilustram a diminuição da amplitude na variação da composição dos gastos após essa fase.

TABELA 3 – Variações médias na composição dos gastos das Unidades da Federação brasileiras, conforme ciclos temporais

Despesa	Variável (valores médios)	Período			
		1999 até 2018 (Ano A para A-1)	1º ano Político (diferença para último ano mandato anterior)	Ciclo político (4º ano – 1º ano)	Ciclo Plurianual (1º ano – 2º ano mandato anterior)
Pessoal	FVC ¹	4,45%	4,07%	6,70%	9,16%
	Iv ²	0,82%	3,17%	0,60%	6,23%
Investimento	FVC	2,59%	3,54%	3,92%	3,01%
	Iv	-0,35%	-3,37%	1,38%	-1,81%
Saúde	FVC	1,16%	0,95%	1,76%	1,98%
	Iv	0,29%	0,42%	0,78%	0,98%
Educação	FVC	1,45%	1,13%	2,57%	2,28%
	Iv	-0,25%	0,23%	-1,13%	-0,49%
Segurança Pública	FVC	0,99%	0,89%	1,46%	1,68%
	Iv	0,15%	0,45%	0,21%	1,13%
ICG	ICG Cat9	5,51%	5,03%	8,78%	8,73%

Fonte: O autor (2022).

¹ Fator de variação da composição (FVC), indica a média absoluta, da mudança nos gastos.

² Indicador de variação (Iv), indica a média das mudanças nos gastos.

A TABELA 3 contém uma média geral dos índices. Os valores estão mais acentuados por englobar os anos de implantação da LRF, que provocou maior variação na composição das despesas em comparação ao resto do período. De qualquer forma, apesar de todas essas informações já terem sido comentadas, chama a atenção o Investimento, que sobe cerca de 1,38% dentro do ciclo político. Contudo

essa elevação é insuficiente para repor a perda que ocorre em média, em todo 1º ano de mandato, que acusou um *Iv* médio de -3,37%. Na média anual, o Investimento tem perdido -0,35% na parcela dos gastos totais. Pela classificação funcional, a Educação foi a única dos setores avaliados que variou negativamente em -0,25% ao ano.

A variação na composição dos gastos, representada pelo *ICG Cat 9*, foi mais intensa dentro do ciclo político. Comparando o primeiro com o último ano do mandato, a composição das despesas alterou em média 8,78%. Anualmente o ICG registrou variação de 5,51%. Essas informações foram úteis para o segundo ensaio desta pesquisa, apresentado na Capítulo 3, sobre os reflexos do viés na composição dos gastos públicos para o crescimento econômico de cada Unidade da Federação.

Com o término desta seção, conclui-se parcialmente, que a composição dos gastos das UF's apresentou, no período de 1999 a 2018, alguns vieses. Apesar de uns serem mais fortes, ou nítidos, que outros, todos promoveram um comportamento cíclico, ou tendencioso nos dispêndios, que merecem ser analisados com mais atenção. A Seção 2.5 apresenta as considerações finais sobre a identificação desses vieses.

2.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O viés na composição dos gastos já ocorre há um bom tempo, como observado na literatura pesquisada. Alguns desses comportamentos são causados por imposições fiscais. Apesar disso, a Constituição Federal do Brasil (1988), que tentou impedir, em seu texto original, qualquer vinculação orçamentária, acabou sendo insertada com regras fiscais, que criaram obrigações de gastos mínimos, em alguns casos, e limitações de valores, em outros, para diversos setores da gestão pública.

A importância dessas regras fiscais é bem plausível, pois objetivam corrigir falhas de mercado e limitar as despesas da máquina estatal. Contudo, alguns fatores externos, como a estrutura federalista de um país, ou o comportamento estratégico dos gestores públicos, mitigam os propósitos principais das regras fiscais e criam vieses na composição dos gastos. Essas influências tendem a promover uma execução indesejada do orçamento.

Outro problema identificado pela imposição de obrigações orçamentárias foi que elas são mais severas para os Estados que têm maior dependência financeira do

Governo Federal. Como as receitas desses entes federativos são constituídas na maior parte por transferências da União e por tributos, que integram os itens com repartição obrigatória de 25% e 12%, respectivamente, para Educação e Saúde, pouca flexibilidade sobra para seus gestores adequarem os demais recursos para as reais necessidades da UF. Esse fato ficou nítido quando se observou que esses Estados são os que menos gastaram com o setor de Segurança Pública.

Além das regras fiscais, há outros vieses que são cíclicos e fazem com que a composição dos gastos entre em uma espiral que tende a comprometer a sua efetividade. Mesmo com pesquisas econômicas indicando a importância, ou produtividade de certos dispêndios públicos, em detrimento de outros, a destinação dos recursos fica cerceada por esses movimentos, ou ações, que enviesam as despesas.

Um desses ciclos é o temporal. Esse comportamento que envolve a composição dos gastos, foi apresentado pelo movimento de subida e descida frequente das diversas categorias de dispêndios econômicos. Esse viés é agravado no caso dos Investimentos, pois não há a devida maturação da efetividade dos gastos. No último ano dos mandatos políticos, os montantes destinados à Despesas com Capital são elevados, porém, nos demais anos eles sofrem severa queda. O contrário ocorre com os gastos com Pessoal, que no primeiro ano dos ciclos políticos eles são amplamente beneficiados, para depois ficarem depreciados. Se bem que no cômputo geral, o custeio com Pessoal apresentou viés de alta constante, durante o período de 2002-2018.

Esse fato destaca mais uma observação interessante com relação às regras fiscais. Quando ela limita um teto máximo para os gastos com determinada despesa, os Estados tendem a atingir essa barreira. Quando a imposição da regra fiscal é de limite mínimo para o gasto, as UFs que estão despendendo montantes acima desse suporte, cortam os recursos para encostar na proporção imposta. Ou seja, há um viés tipo efeito ímã que pode ser atribuído às regras fiscais. Quem gasta menos que o permitido, aumenta as despesas por achar que está aquém do ideal. Os entes federativos que gastam acima do mínimo exigido, cortam as despesas por pensar que estão destinando recursos em excesso. Com isso, o planejamento sofre mais um viés imposto pelas regras fiscais que deturpa o planejamento orçamentário ótimo.

Apesar de todas essas conclusões, conforme menciona Izquierdo, Pessino e Vuletin (2018), os ganhos de produtividade, ou de bem-estar social, na aplicação dos

recursos públicos, ocorrerão quando os dispêndios forem devidamente planejados, monitorados, controlados, transparentes e apresentarem relatórios constantes, antes, durante e após a conclusão dos projetos.

Destarte, ponderando o impacto das despesas do governo para o respectivo crescimento econômico, observa-se que há vieses na composição dos gastos que podem influenciar a taxa de evolução do PIB. A identificação e a mensuração dessas tendências nos recursos públicos, sejam temporais, ou provocadas por regras fiscais, tornam-se relevantes para uma análise de correlação, ou até mesmo, de causa e efeito sobre o desenvolvimento da economia nos Estados brasileiro.

3 VIÉS NA COMPOSIÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS E CRESCIMENTO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE PARA OS ESTADOS BRASILEIROS

As despesas orçamentárias dos Estados brasileiros sofrem influências de diversos fatores, que acabam por limitar a flexibilidade dos gestores públicos em adequar os gastos conforme as necessidades de sua Unidade da Federação. Após o estudo do comportamento dos dispêndios estaduais, apresentado no Capítulo 2, observou-se que há dois vieses principais impactando na estruturação das despesas. O primeiro advém das regras fiscais, que obrigam os gestores a destinar parcela da receita para a Educação e para a Saúde, ou os impedem de ultrapassar um determinado teto para gastar com o Pessoal. O segundo viés é o temporal e advém dos ciclos políticos. Nesse caso, o primeiro ano do mandato tem forte apelo para gastos com custeio, mas queda nos investimentos. Os anos de eleição, pelo contrário, elevam-se os gastos com capital.

Com o emprego da variável Índice de Composição dos Gastos (ICG), pôde-se medir o tamanho desses vieses e através de uma metodologia econométrica em painel, realizou-se a estimação da correlação desses movimentos sobre o crescimento do PIB dos Estados brasileiros. O período analisado foi de 1999 até 2018.

Os resultados mostraram que o ICG tem ligação positiva com o PIB, indicando que a flexibilidade orçamentária foi favorável para a economia. Entretanto, para os entes federativos mais dependentes de recursos da União, essa autonomia administrativa tornou-se negativa e quanto mais esses Estados alteraram a sua composição dos gastos, pior foi a correlação com o PIB.

Para atingir esses resultados, este segundo ensaio metodológico realizou uma recapitulação de conhecimentos já levantados pela literatura sobre as influências da composição dos gastos para o crescimento econômico, conforme Seção 3.1. Na Seção 3.2 encontra-se a montagem da base de dados e as estimações econométricas. Por fim, a Seção 3.3, analisa os resultados, para uma breve conclusão parcial na Seção 3.4.

3.1 CRESCIMENTO ECONÔMICO E VIÉS NO GASTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA LITERATURA

3.1.1 Uma análise da literatura teórica sobre federalismo fiscal e os canais pelos quais a descentralização do governo pode afetar o crescimento econômico

Um dos campos de análise para o esclarecimento dos fatores que impactam no crescimento econômico está na estrutura política de um país. Ou seja, as pesquisas econômicas tentam correlacionar se a forma unitária de um estado, ou a sua divisão federativa, influenciam na respectiva prosperidade econômica. A literatura científica é ampla sobre esse assunto, mas ainda apresenta indagações sobre a significância dessa ligação entre Federalismo e crescimento econômico.

Cabe ressaltar que os primeiros esboços do Federalismo moderno surgiram há pouco mais de dois séculos, na independência dos EUA (AHMAD; BROSIO, 2006). Na ocasião, o contexto geopolítico influenciou a convenção da Filadélfia, em 1787, que pelas dimensões territoriais dos EUA, além de outros motivos, formulou uma subdivisão do país em estados.

Segundo Richard Musgrave, citado por Ahmad e Brosio (2006), o objetivo desse sistema federalista "é permitir que diferentes grupos que vivem em vários estados expressem diferentes preferências por serviços públicos; e isso, inevitavelmente, leva a diferenças nos níveis de tributação e serviços públicos". Surge então o Federalismo Fiscal, considerado como uma descentralização fiscal, por Yushkov (2015). Nesse contexto, os Estados Federais descentralizam entre os entes subnacionais, as responsabilidades pelas receitas e despesas.

A gênese do Federalismo Fiscal, como observado por Ahmad e Brosio (2006), indica que ele surgiu para atender demandas sociais, ou seja, não fora gerado explicitamente para objetivos econômicos. Esta inferência corrobora com os registros de Blöchliger (2013), que relata que as políticas públicas, em todos os níveis, são induzidas, em grande parte, pelos comportamentos das famílias e das firmas. Contudo, fica evidente que essa relação entre governos, centrais, ou locais, com os demais agentes do mercado, pode ser um indutor do crescimento econômico.

Com o passar do tempo, muitas outras nações adotaram o federalismo como forma de governo. O Federalismo Fiscal passou então, a ser questionado e testado quanto a sua eficácia na implantação de políticas fiscais, bem como na fomentação

do crescimento econômico. Um dos principais problemas que surge com esse sistema é o da harmonização tributária, conforme apresenta Rezende (2010), pois as regiões precisam ser analisadas não apenas do ponto de vista da adequação entre o montante previsto de gastos e o volume de recursos disponíveis, mas também quanto à repercussão dos diferentes componentes da receita e da despesa sobre a estabilidade econômica, a distribuição da renda e a promoção do crescimento econômico.

Outro ponto interessante a se observar é o impacto que a relação entre os governos, centrais e subnacionais, pode causar no comportamento das firmas e das famílias. A mobilidade e a permanência dos agentes econômicos privados estão invariavelmente sujeitas às políticas públicas adotadas pelos entes federativos regionais. Conforme o modelo apresentado por Tiebout (1956), a mobilidade desses agentes revela as suas preferências. Do lado da demanda, os consumidores buscam por menores preços e impostos e pelo lado da produção, as firmas procuram locais em que as normas tributárias proporcionam os menores custos. Destarte, conforme salienta Tiebout (1956), nos sistemas federativos, uma “Mão Invisível” conduz para uma solução de maximização social.

O nível de produtividade do setor público implica nas decisões de investimentos das firmas e pode afetar o crescimento econômico, principalmente no longo prazo. Para Blöchliger (2013), essa descentralização do governo central em entes subnacionais melhora o PIB *per capita*, porque os governos locais tendem a gastar mais em capital humano, o que acaba elevando a produtividade.

Contudo, Blöchliger (2013) ressalta que a descentralização da receita é mais significativa para o crescimento econômico, do que a descentralização dos gastos. Quanto maior for a descentralização fiscal de um país, melhores serão os investimentos em capital humano e físico. Os países mais centralizados são os que mais se beneficiam com essa descentralização.

Um ponto comum na literatura é que a descentralização gera maior investimento em educação. Pelo fato de os governos locais estarem mais próximos dos cidadãos, estes acabam por receber de forma mais contundente, os direcionamentos dos recursos públicos, o que invariavelmente reflete na melhoria da educação. Nos estudos de Blöchliger (2013), os resultados do Programme of International Students Assessment (PISA) serviram de parâmetros para inferir sobre a evolução do nível de educação e observou-se que os países com maior descentralização fiscal tendem a apresentar melhores resultados no PISA.

Ao verificar a descentralização dos países da OCDE, Blöchliger (2013) mostra que há uma relação positiva entre PIB *per capita* e descentralização. Contudo, essa melhora ocorre até certo ponto, pois a relação não se mostrou linear. Após um nível ótimo de descentralização há uma deseconomia e os resultados começam a decrescer. Tal fato corrobora com a análise de que os países mais centralizados apresentam um resultado mais positivo com a descentralização.

Para verificar o crescimento econômico com base na descentralização, Blöchliger (2013) utilizou a função produção, fundamentada nos pilares do estoque de capital físico, estoque de capital humano e progresso tecnológico. Esses fatores de produção mostraram-se sensíveis à descentralização. Como já mencionado, os entes subnacionais tendem a investir mais em capital humano e produtividade. Apesar do setor privado ter se mostrado insensível à descentralização, a competição ficou fortalecida entre as regiões do país, fomentada principalmente pelo setor público que mostrou elevação nos indicadores de produtividade. Os estudos de Blöchliger (2013) indicaram inclusive, que um aumento em 10% na descentralização dos gastos, gera 1,1% pontos de elevação na participação dos entes subnacionais nos investimentos em geral.

Cabe ressaltar que o aumento da competição fiscal, tanto horizontal, quanto vertical, promovida pela descentralização federal, acaba por limitar o tamanho do setor público. Todavia, apesar dessa concorrência se mostrar benéfica para o desenvolvimento regional, Yushkov (2015) destaca que, em períodos de crise, quando os recursos são escassos, a descentralização orçamentária excessiva pode comprometer a capacidade do governo central de promover a estabilidade macroeconômica, bem como a redistribuição da renda. Nesse contexto, Yushkov (2015) chama a atenção, de forma mais pragmática, que os entes federativos devem seguir os objetivos das políticas orçamentárias definidas por Musgrave (1959)⁸. Ou seja, os Governos Federais ficam com o encargo de promover a estabilidade macroeconômica e a redistribuição da renda, enquanto os Governos Locais, por estarem mais próximos dos cidadãos, devem realizar a provisão e a alocação de bens públicos.

Como isso os investimentos em educação costumam ser favorecidos no federalismo. A descentralização governamental eleva a demanda e o consumo por

⁸ Os governos têm as atribuições econômicas orçamentárias: alocativa; distributiva; e manutenção da estabilidade econômica (Musgrave, 1959).

esse serviço e, conforme destaca Yushkov (2015), o fator de produtividade do capital humano tende a aumentar. Ou seja, apesar de indireta, deve haver uma relação positiva entre descentralização e crescimento econômico.

Contudo, os estudos já realizados são categoricamente contraditórios sobre essa correlação entre federalismo e crescimento econômico. O próprio Yushkov (2015) destaca que as pesquisas mais contemporâneas indicam como sendo negativo o impacto da descentralização das despesas para o aumento do PIB *per capita*. Entretanto, a descentralização da receita apresenta sinais positivos para crescimento econômico.

Os estudos de Yushkov (2015), apesar de ter como foco principal a experiência Federalista da Rússia, após a dissolução da União das Repúblicas Socialistas soviéticas (URSS), analisou a relação entre descentralização e crescimento nos maiores países do Mundo, no contexto geográfico. Na China, por exemplo, aparentemente houve, em 1987, uma correlação negativa para a descentralização das despesas e positiva na transição para um novo sistema de receitas atribuídos para os subníveis de governos. Nos EUA os resultados também foram contraditórios. Na Espanha, a relação com o crescimento ocorreu apenas com a descentralização da receita e não com a da despesa.

Destarte, diante das diversas inconsistências que abordam o assunto, Baskaran, Feld e Schnellenbach (2016) realizaram uma meta-análise com mais de trinta pesquisas, entre artigos publicados e não publicados. Os resultados apresentados por esses estudos indicaram haver um efeito temporário no crescimento, decorrente da passagem de um estado unitário de governo para o federalismo. A competição fiscal, que é uma das primeiras características de um sistema descentralizado, na qual as regiões periféricas atuam para atrair maior quantidade de empresas, acaba por influenciar na dinâmica dos governos. Contudo, esse efeito é temporário e limitado, conforme destaca Baskaran, Feld e Schnellenbach (2016), pois as políticas públicas diferenciadas, caso não sejam coordenadas, podem causar externalidades negativas decorrentes de uma competição fiscal agressiva e criar, ou acentuar desigualdades regionais.

Quando há uma coordenação, observa-se que a descentralização pode promover menores taxas tributárias e maiores investimentos, de forma harmônica entre os entes subnacionais. Possibilita também a realização de experimentações fiscais em algumas regiões, com o intuito de se testar melhores práticas. Ou seja, para

que a descentralização ofereça um desempenho econômico mais sustentado, haveria a necessidade de uma melhora na eficiência dos governos.

Entretanto, como ressalta Yushkov (2015), em uma descentralização das despesas, os governos locais não têm incentivos para gastar eficientemente grande parte dos recursos que vêm do governo federal. Geralmente esses créditos chegam com objetivos predeterminados e tiram dos gestores regionais a flexibilidade em administrá-los. Esse fato é, muito provavelmente, um dos principais motivos que torna a descentralização das despesas negativamente correlacionada com o crescimento econômico.

Contudo, ratifica-se que os efeitos do federalismo fiscal dependem sistematicamente da forma como a descentralização impacta na composição dos gastos dos entes subnacionais. Nesse sentido, diversos fatores podem colaborar para a promoção de uma evolução econômica, que vão desde o nível de desenvolvimento do país, da qualidade das suas instituições políticas, ou públicas, do peso dos investimentos em educação até as ações implementadas para atrair mais atividades produtivas (BASKARAN; FELD; SCHNELLENBACH, 2016).

3.1.2 A importância da composição do gasto público na determinação dos multiplicadores fiscais

O Federalismo Fiscal, previamente analisado neste documento, deixa algumas indagações sobre a completa correlação entre a política orçamentária e o respectivo crescimento econômico. Apesar da descentralização fiscal indicar bons resultados para o bem-estar social (MUSGRAVE, 1956; AHMAD; BROSIO, 2006), para o desenvolvimento econômico há posicionamentos contraditórios, pois diversas outras variáveis precisam ser verificadas (BLÖCHLIGER, 2013, YUSHKOV, 2015, e BASKARAN; FELD; SCHNELLENBACH, 2016). Um dos questionamentos aborda qual o melhor tipo e nível de descentralização a ser utilizado. A descentralização das receitas pode favorecer o crescimento econômico, mas tende a criar desigualdades regionais, além de limitar o governo central de empregar efetivas medidas anticíclicas. Com relação às despesas, apesar de algumas inconsistências, há um consenso em se admitir, nesse caso, que a origem dos recursos e a estrutura da composição dos gastos teriam papel fundamental para a eficácia dos multiplicadores fiscais.

Quando a destinação dos recursos está enviesada, objetivos

macroeconômicos podem ficar comprometidos. Um dos exemplos é citado por Paternostro, Rajaram e Tiongson (2007), que publicaram um estudo sobre o impacto da composição dos gastos públicos para a erradicação da pobreza. Nesse artigo, eles comentam que os gastos sociais, favorecendo principalmente os setores de saúde e educação, a despeito de outros, têm sido invariavelmente associados como *proxy* para a redução da desigualdade social. Contudo, estudos realizados em Uganda indicaram que investimentos em infraestrutura e em desenvolvimento rural promoveram resultados melhores para a erradicação da pobreza, do que os gastos voltados diretamente para o setor social.

Organizações internacionais, como o Banco Mundial, através do seu Departamento de Avaliação Operacional (OED - World Bank), e o Fundo Monetário Internacional, pelo seu Escritório de Avaliação Independente (IEO-IMF), têm se posicionado de forma temerosa com relação a essas estratégias de combate à pobreza, muito focadas nos gastos com o setor social. Essas instituições, conforme menciona Paternostro, Rajaram e Tiongson (2007), indicaram que os problemas de esfera macroeconômica ou estrutural da economia, como infraestrutura, segurança, governança, desenvolvimento rural e reformas estruturais, entre outras despesas, poderiam proporcionar um desenvolvimento muito mais sustentável, se abordados prioritariamente pelos gestores públicos.

Contudo, com a virada do milênio alguns paradigmas precisaram ser quebrados. Enquanto os esforços após as crises e guerras do século XX estavam direcionados para a rápida recuperação da economia e exigiam com isso, maior atenção para os investimentos em bens de longa duração, no contexto mais recente, conforme explica Boehm (2018), os multiplicadores fiscais das despesas de consumo público têm apresentado melhores resultados. Em uma análise de painel com países da OCDE, entre 2003 e 2016, Boehm (2018) observou que os investimentos públicos resultaram em um multiplicador fiscal próximo de zero, bem abaixo do relacionado aos gastos com os de custeio, que teriam efeitos próximos de um. De qualquer forma, o multiplicador fiscal final seria uma média ponderada dos efeitos do consumo e do investimento do governo (BOEHM, 2018).

Para tentar sanar essa falta de definição sobre a alocação ótima para a política de despesas, Paternostro, Rajaram e Tiongson (2007), ressaltaram que o foco deve ser em atender os setores vítimas de falhas de mercado. Essa ideia iria ao encontro das atribuições Alocativa e Distributiva do setor público para com a economia, no qual

o governo deve promover a equidade social ofertando produtos e serviços, não contemplados plenamente pela iniciativa privada. Segundo Paternostro, Rajaram e Tiongson (2007), os critérios para a seleção dos gastos ficariam a cargo de uma análise de custo-efetividade, análise multicritério, pesquisas de prestação de serviços, rastreamento de despesas e análise de custo-benefício social. A forma a ser utilizada, dependeria do setor e do país.

Um outro ponto que precisa ser analisado ao se decompor as despesas, é a distinção entre efeitos de curto e longo prazos. Mesmo que os gastos sejam diretos sobre um setor, eles podem ter resultados de longo prazo, como é o caso da Educação. Ao passo que gastos indiretos, por exemplo transferências para os cidadãos, podem apresentar retornos imediatos. Essas observações de Paternostro, Rajaram e Tiongson (2007) também salientam sobre a importância do entendimento de quais resultados se pretendem alcançar e quais as causas dos respectivos problemas.

Em todos os casos, a estruturação da composição das despesas será um permanente *trade-off* entre efeitos de curto, ou longo prazos, gastos diretos, ou indiretos, e sobre quais setores priorizar. Por isso, ressalta a importância de se integrar a estratégia de desenvolvimento e com a política de despesas públicas (PATERNOSTRO; RAJARAM; TIONGSON, 2007).

Independente da composição dos gastos, a qualidade dessas despesas tem papel fundamental para o multiplicador fiscal (IZQUIERDO; PESSINO; VULETIN, 2018). Principalmente quando os gastos impactam negativamente no setor privado, pois há evidências, de acordo com Boehm (2018), de que choques de investimentos públicos, sem o devido planejamento prévio, comprometem os investimentos privados. Esse efeito é causado pela decorrente elevação da taxa de juros real no setor do investimento. Os choques de consumo público não apresentaram esses efeitos.

Enfim, a composição dos gastos tem grande importância para alavancar o crescimento econômico. Contudo, ela precisa estar alinhada com a estratégia de desenvolvimento traçada. Além disso, o multiplicador final pode variar, mesmo mantendo inalterada a composição das despesas entre consumo e investimento, pois a seleção dos setores contemplados, bem como a gestão destes gastos têm papel fundamental para a efetividade orçamentária (BOEHM, 2018).

3.1.3 O impacto de regras fiscais na determinação dos gastos

Na seção anterior fora observado que a composição dos gastos tem papel fundamental para os multiplicadores fiscais. Contudo, a determinação das despesas esbarra de forma muito íntima, com os interesses políticos dos gestores públicos da ocasião. Invariavelmente, os partidos no poder, diante das incertezas das próximas eleições, tenderão a manipular os gastos presentes, em detrimento de orçamentos futuros, com o intuito de se manterem no comando. Esse procedimento foi definido como comportamento estratégico (DUR; PELETIER; SWANK, 1997). Essa situação torna-se mais grave, conforme o grau de polarização do país e da incerteza eleitoral. Para Dur, Peletier e Swank (1997), até os investimentos são prejudicados, pois os políticos farão o possível para evitar que um partido de oposição se beneficie deles no futuro, com o respectivo aumento de produtividade e consequentemente, de receitas.

Nessas manobras orçamentárias, os cortes nas despesas deveriam ocorrer em setores de menor bem-estar social (DAHAN; STRAWCZYNSKI, 2010). Contudo, alguns gastos são muito difíceis de serem retalhados, como os salários, por exemplo, devido à legislação e ao custo eleitoral. Ao contrário, os investimentos, que geralmente são discricionários, tendem a ser os mais prejudicados.

Para contornar essas situações desfavoráveis ao orçamento público, os países têm adotado regras fiscais, com uma frequência cada vez mais crescente. Os governos instituem esses instrumentos legais para corrigir, ou prevenir aumentos insustentáveis das dívidas públicas, inclusive para os entes subnacionais (SUTHERLAND; PRICE; JOUMARD, 2005). Essas regras, além de dar sustentabilidade fiscal ao governo, elas reduzem o tamanho do Estado e a volatilidade de seus gastos. Com isso, conforme ressalta Cordes et al. (2005), as regras geram previsibilidade e credibilidade, culminando com eficiência governamental. Todavia, a imposição de regras fiscais tende a degradar a autonomia dos gestores locais e provocar uma ineficiência alocativa (SUTHERLAND; PRICE; JOUMARD, 2005).

As regras fiscais podem, de acordo com Dahan e Strawczynski (2010), provocar mudanças não intencionais na composição dos gastos e aumentar os custos. Há o problema, citado por Cordes et al. (2005), de despesas que são pouco atrativas eleitoralmente, mesmo que produtivas, serem excluídas. Essas vinculações orçamentárias definidas pelas regras fiscais tendem a criar um viés na composição

dos gastos que acaba prejudicando as despesas discricionárias, como os investimentos (SUTHERLAND; PRICE; JOUMARD, 2005).

Nesse *trade-off* de efeitos, torna-se difícil supor uma regra fiscal ideal, pois ela vai ser diferente para cada economia. Contudo, deve-se destacar a importância das regras fiscais para a consolidação fiscal, principalmente ao limitar certas despesas. Ou seja, elas atenuam a necessidade de se impor os instrumentos de consolidação fiscal disponíveis ao governo, que seriam, segundo Dahan e Strawczynski (2010), o aumento dos impostos; a redução do consumo público; a diminuição dos investimentos; ou conter as transferências para os mais necessitados.

Para evitar que o uso arbitrário do orçamento produza resultados sub ótimos, haveria de se instituir as regras fiscais, pois elas podem inibir o comportamento estratégico mencionado por Dur, Peletier e Swank (1997) e atenuar, segundo esses mesmos pesquisadores, as duas formas de uma gestão pública interferir no orçamento futuro, que provavelmente afetariam o próximo partido político a ocupar o poder. A primeira forma, prejudicial, seria pela criação, ou agravamento da dívida orçamentária. A segunda, benéfica, contemplaria um aumento futuro da receita proveniente de investimentos no presente.

Destarte, as regras fiscais, ao criarem vinculações orçamentárias, limitam o uso estratégico da dívida. Entretanto, a manipulação estratégica do investimento público dificilmente deixará de ocorrer, pois o gestor público tenderá a investir em setores contrários às preferências do partido que poderá vir a ser eleito (DUR; PELETIER; SWANK, 1997; CORDES et al., 2005).

Os países emergentes são os que mais apresentaram quedas nos investimentos públicos, decorrentes das imposições de regras fiscais. Para Cordes et al. (2005), os países desenvolvidos conseguem mitigar esses efeitos, por possuírem uma estrutura orçamentária mais bem definida.

Um ponto comum na literatura analisada é que mecanismos legais são necessários para garantir o cumprimento das regras fiscais. No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, foi um marco nesse sentido (CORDES et al., 2005). Da mesma forma, uma maior transparência das regras, uma gestão moderna, com *accountability*⁹, um sistema de monitoramento, ajudaria a população na cobrança aos governos e forçaria esses a aderirem às regras fiscais (DAHAN; STRAWCZYNSKI,

⁹ Para maiores detalhes sobre o conceito de *accountability*, ver Bliacheriene et al. (2016).

2010; BLIACHERIENE et al., 2016).

Para Dur, Peletier e Swank (1997) o ideal seria obrigar os governos a um investimento mínimo, limitado por um empréstimo que seria pago pelo retorno financeiro propiciado pelo próprio projeto. *Ceteris paribus*, essa seria a “Regra de Ouro”, pois forçaria a um nível de investimento ótimo, pois a dívida se auto anularia pelos retornos esperados. Porém, mesmo assim, poderia ocorrer uma manipulação orçamentária, pela assimetria de informações, quando o gestor público confabula um retorno esperado acima do factual. Dessa forma, aumenta-se o gasto orçamentário e a dívida futura, sem a devida contrapartida, devido a uma obra cara, mal planejada e que não proporcionou ganhos de escala para os valores despendidos.

Nos estudos de Dahan e Strawczynski (2010), as regras fiscais foram eficazes na redução dos déficits públicos, no médio prazo, inclusive com a desaceleração do crescimento dos gastos. Nesse contexto, as regras de despesas mostraram-se mais rígidas e eficientes do que as orçamentárias, pois nestas últimas, os governos podem aumentar a carga tributária para atingir a meta.

Por fim, salienta-se que as regras fiscais, apesar de sua relevância para a saúde financeira do ente público, elas tendem a produzir um resultado inferior. Primeiro, pelo enrijecimento dos gastos devido aos vieses às despesas obrigatórias. Segundo, devido à consequente redução das despesas, ou manobras, não só nos investimentos públicos, mas também na parcela não vinculada do orçamento, como segurança pública, saneamento, habitação, entre outros, com efeitos intertemporais (DUR; PELETIER; SWANK, 1997).

3.1.4 O "viés na composição do gasto público" e a sua relação com regras fiscais

As regras fiscais começaram a ser implementadas com maior intensidade, durante a década de 1980. Os países da América Latina e o Caribe adotaram essas regras fiscais no final da década de 1990, conforme aponta estudo realizado por Izquierdo, Pessino e Vuletin (2018). No Brasil, o marco de implantação das regras fiscais foi a publicação da Lei de Responsabilidades Fiscais (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

As regras fiscais têm um papel importante na composição do gasto público, pois elas são introduzidas para garantir a sustentabilidade orçamentária e possuem uma atuação anticíclica, controlando o tamanho do Estado. Contudo, para Izquierdo,

Pessino e Vuletin (2018), essa atenuação na probabilidade de uma crise da dívida, pelas restrições impostas, cria um viés antiinvestimento.

Para contornar esse viés, Izquierdo, Pessino e Vuletin (2018) mencionaram como opção salutar, a adoção de Regras Fiscais de Segunda Geração. Esses instrumentos, além de impor obrigações fiscais, direta, ou indiretamente, protegeriam o investimento público. Dentre essas regras, as mais comuns seriam as que impõem limites à dívida, aos gastos, à receita e/ou ao balanço orçamentário. Quando impetradas através de normatizações legais, elas são mais eficientes na redução da pro-ciclicidade dos gastos e, com isso, limitam as despesas nos tempos prósperos, garantindo recursos para os tempos ruins.

Mesmo assim, as regras fiscais tendem a criar um viés na estrutura do gasto público. Contudo, conforme ressaltam Izquierdo, Pessino e Vuletin (2018), essas influências vêm de diversos fatores, não só das regras fiscais. Para contornar esses vieses, que podem ser prejudiciais para o crescimento econômico, os gestores públicos deveriam adotar modernas técnicas de gestão. Dentre elas, destacam-se a profissionalização do serviço público, pela capacitação profissional, e os gastos inteligentes, pela obtenção de melhores resultados, com menores custos e com eficiência alocativa, colocando os recursos nos setores certos.

Com relação à gestão inteligente do setor público, Izquierdo, Pessino e Vuletin (2018) chama a atenção para as consequências de uma excessiva descentralização dos investimentos públicos, pois pode-se perder o alinhamento estratégico, bem como a transparência e a possibilidade de se avaliar os projetos, entre outros problemas. Todavia, havendo a descentralização, os trabalhos devem ser bem definidos e não concorrentes, assim como as instituições locais bem capacitadas.

3.1.5 O provável impacto do viés na composição dos gastos públicos dos Estados brasileiros para o crescimento econômico

A tributação e o orçamento brasileiro estão estruturados pela Constituição Federal, de 1988, em seu Título VI, e por Leis Complementares, com destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 4 de maio de 2000. Nesse arcabouço legal, tratado previamente no Capítulo 2 desta Dissertação, observou-se que há um pacto federativo, com o respectivo regime de transferências e equalizações fiscais. O principal objetivo dessa normatização, conforme apresentaram Neduziak e Correia

(2019), foi o de reduzir as diferenças regionais, repassando recursos dos entes tributo-superavitários para os entes tributo-deficitários.

Para garantir essa equidade orçamentária entre os entes subnacionais, algumas regras fiscais precisariam ser implantadas. Elas regulariam uma parcela da composição dos gastos, que seria positiva, ou não, para o crescimento econômico, de acordo com a produtividade alcançada.

Contudo, na literatura, tanto nacional quanto internacional, não há consenso sobre a efetividade da composição dos gastos. Uma revisão realizada por Neduziak e Correia (2017) mostrou ainda há muita contradição sobre a relação da produtividade das despesas para com a elevação do PIB, mas existe um ponto em comum, que vai ao encontro às análises de Paternostro, Rajaram e Tiongson (2007) e de Izquierdo, Pessino e Vuletin (2018), que indicaram ser fundamental na relação custo-benefício, a implantação de uma gestão moderna. Ou seja, a simples destinação de recursos para um, ou outro setor, não os tornariam produtivos, caso o planejamento, acompanhamento e resultados não sejam geridos com transparência, publicidade e conformidade.

Essa gestão moderna de recursos públicos, também chamada de *accountability* por Bliacheriene et al. (2016), influenciaria na reação do setor privado à política fiscal. Nesse ponto, ajustes fiscais podem ter efeitos expansionistas, ao criar a expectativa de redução de impostos e do gasto público, o que acabaria por aumentar a renda do consumidor. Da mesma forma, uma elevação dos impostos também pode ser expansionista se o consumidor entender que é um ato temporário (NEDUZIAK e CORREIA, 2017). O que se torna improdutivo, com amplo consenso na literatura, é o ajuste fiscal baseado em aumento de impostos.

As despesas com bens de capital, desde que proporcionem ganhos de produtividade e atendam a “Regra de Ouro”, mencionadas por Dur, Peletier e Swank (1997), são positivas para o crescimento econômico. Para Rodrigues e Teixeira (2010), a Formação Bruta de Capital Físico gera externalidades pela oferta de bens públicos e semipúblicos, que atraem investimentos privados, aumentam a taxa de poupança e o acúmulo de capital. Para esses mesmos autores, os gastos com consumo, subsídios e transferências seriam menos produtivos, embora estejam crescendo no Brasil, desde a década de 1980.

Destarte, a eficiência do sistema orçamentário brasileiro foi testada por Neduziak e Correia (2019), em dois modelos de regressão, utilizando efeitos fixos com

threshold. No primeiro caso esses pesquisadores verificaram o nível de dependência dos estados para com as transferências federais. O indicador utilizado foi a razão do Fundo de Participação dos Estados (FPE) sobre a Receita Corrente Líquida (RCL). No segundo caso, analisaram a autonomia fiscal, com o emprego do índice que mede a relação entre a arrecadação do ICMS sobre a RCL. Nesse trabalho, os Estados brasileiros formaram dois agrupamentos distintos, em ambos os modelos pesquisados. Os pontos de ruptura foram de 48,7% para o indicador de FPE e de 38,2% na análise pelo ICMS.

O comportamento da composição dos gastos também difere conforme o nível de desenvolvimento dos Estados brasileiros. O artigo de Rocha e Giuberti (2011) mostrou que para os Estados mais desenvolvidos, os investimentos são produtivos para o crescimento econômico, contudo o nível de despesas total do governo tem efeito negativo. Já para os Estados menos desenvolvidos, os gastos totais sobre o PIB e os recursos destinados para a defesa, educação, transporte e comunicação possuem efeito positivo. As despesas com capital, porém, para os Estados menos desenvolvidos não foram significativas estatisticamente. Em uma regressão geral, não linear, elas verificaram o limite de 36% para a produtividade dos investimentos.

Essa mudança de sinal para alguns gastos, apresentada por Rocha e Giuberti (2011) indica que certas despesas possuem comportamento não linear, com retornos decrescentes de escala. Destarte, regras fiscais obrigando a manutenção de patamares altos em despesas como Educação e Saúde, podem enviesar o orçamento para despesas menos produtivas. Nesse ponto, conforme essas próprias pesquisadoras, sem debater a questão do provável viés, uma gestão da qualidade nos recursos utilizados, tenderia a melhorar a efetividade do gasto.

Ou seja, as regras fiscais do Brasil forçam uma vinculação orçamentária que tende a criar um viés na composição dos gastos. Esse fato, contrariando o princípio da eficiência na Administração Pública, previsto Art. 37 da CF/88, limita a flexibilidade dos gestores de melhor planejar o emprego de suas receitas. Os governos locais ficam, inclusive, sem incentivos para otimizar os recursos, que em grande parte vêm do governo federal (YUSHKOV, 2015). A recém-publicada Estratégia Federal de Desenvolvimento 2020 a 2031, de 26 de outubro de 2020, da Presidência da República do Brasil, atenta com esse dilema, estipula a necessidade de se reduzir a rigidez orçamentária, aumentar a previsibilidade e transparência dos gastos públicos.

Corroborando com essa problemática do viés na composição dos gastos dos estados brasileiros, Neduziak e Correia (2017, 2019) realizaram diversas análises sobre a produtividade das despesas. Nesses trabalhos eles apresentaram que os gastos públicos totais e os gastos em assistência e previdência estariam correlacionados positivamente com o crescimento econômico. Entre as despesas improdutivas estariam os recursos destinados à educação e cultura e à pasta indústria, comércio e serviços. Ou seja, estatisticamente os 25% da receita, que os Estados têm que aplicar na educação, não estariam outorgando retornos positivos. Isso se daria, ou pela má gestão dos recursos, ou por haver um retorno decrescente de escala após certo patamar de gastos.

Os gastos com saúde e saneamento não tiveram performance significativa para o crescimento econômico, conforme análise de Neduziak e Correia (2019). Entretanto, os autores salientam que a publicação da LRF, com a imposição de obrigações fiscais, mostrou-se positiva e significativa para a economia brasileira.

Enfim, embora as regras fiscais delimitem o tamanho do Estado e a sustentabilidade de sua dívida, bem como impõem obrigações de gastos na composição orçamentária, o resultado não se mostrou produtivo em muitos pontos. Os principais destinos dos recursos públicos, que são para educação, saúde e previdência mostraram-se pouco significativos, ou negativos para o desenvolvimento da economia. Ou seja, a vinculação orçamentária, promovida pelas regras fiscais, precisaria ser verificada, pois pode enviesar o orçamento aquém de uma composição ótima. Como afirmaram Rodrigues e Teixeira (2010) e ratificado por Cordes et al. (2005), um engessamento dos gastos, pelas próprias regras fiscais, pode criar um viés negativo para o crescimento econômico, principalmente quando os investimentos públicos são cortados.

3.2 ANÁLISE DO BANCO DE DADOS E METODOLOGIA

Todos os dados utilizados por esta pesquisa foram de fontes abertas, disponibilizados por órgãos públicos na *internet*. A amostra contemplou o período de 1999 até 2018. As informações sobre a formação da base de dados estão descritas na Seção 2.2.1. Cabe salientar que os valores relativos às despesas envolvem os recursos empenhados. Os montantes liquidados, ou pagos, só foram disponibilizados pelo Tesouro Nacional, a partir do ano 2009.

Para esta etapa da pesquisa, acrescentou-se os valores referentes à *proxy* para estoque de capital. Nesse caso, a variável utilizada foi o consumo de eletricidade industrial, de cada Estado brasileiro. Os dados foram pegos no Balanço Energético Nacional (BEN), disponibilizado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE)¹⁰.

3.2.1 Banco de Dados

A montagem do banco de dados neste Capítulo, diferente do Capítulo 2, teve por finalidade equalizar os valores para proporcionar maior precisão à estimação econométrica. Por isso, redobrou-se a atenção para as mudanças que ocorreram nos dados orçamentários dos Estados brasileiros disponibilizados pelo Tesouro Nacional. Ocorreram alterações estruturais da composição dos gastos, tanto na esfera das Categorias Econômicas, quanto na das Categorias Funcionais.

No caso das Categorias Econômicas, apesar de existir uma certa padronização na composição dos gastos, a própria peculiaridade desses gastos tornou-se um complicador para a respectiva análise de impacto nos setores produtivos da economia. Conforme mencionou Rezende (2010), o controle dessa categoria tem um caráter mais contábil. Durante todo o período amostral, a classificação econômica das despesas fora dividida em Despesas Correntes e Despesas de Capital, porém, as divisões e subdivisões desses dois setores sofreram diversas alterações. Até o ano de 2001, as primeiras envolviam apenas as Despesas de Custeio e as Transferências Correntes. Já as despesas de Capital tinham as abas de Investimentos e Inversões e de Transferências de Capital.

A partir de 2002, as Despesas Correntes passaram a englobar três abas, a de Pessoal, a de Juros e Encargos da Dívida e a de Outras Despesas Correntes. No lado dos gastos de Capital a composição ficou em Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida. As transferências, que era um item específico até 2001, passou a ser um subitem dos demais setores, conforme as execuções orçamentárias. Ou seja, houve uma dificuldade em montar uma composição de gastos padronizadas para todo o período, pela classificação econômica. As despesas que permaneceram constantes do início ao fim da amostra, conforme TABELA 4, foram o gasto com

¹⁰ A Empresa de Pesquisa Energética é uma empresa pública, vinculada ao Ministério de Minas e Energia. O consumo industrial está disponibilizado nas publicações do Balanço Energético Nacional (BEN), no endereço <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes>. Acesso em 10 de setembro de 2021.

Pessoal e o Investimento.

TABELA 4 – Composição das Despesas por Categoria Econômica, conforme disponibilizado pelo Tesouro Nacional

1999	2000 - 2001	2002 - 2018
A -Despesa Corrente	A -Despesa Corrente	Despesas Correntes
A.1 -Despesa de Custeio	A.1 -Despesa de Custeio	Pessoal e Encargos Sociais
A.1.1 -Pessoal e Encargos	A.1.1 -Pessoal Ativos	
	A.1.2 -Encargos	Juros e Encargos da Dívida
A.1.2 -Outros Custeios	A.1.3 -Outros Custeios	
A.2 -Transferências Correntes	A.2 -Transferências Correntes	Outras Despesas Correntes
B -Despesa de Capital	B -Despesa de Capital	Despesas de Capital
B.1 -Investimentos e Inversões	B.1 -Investimentos	Investimentos
	B.2 -Inversões	
B.2 -Transferências de Capital	B.3 -Transferências de Capital	
B.2.1 -Transferências aos Municípios	B.3.1 -Transferências aos Municípios	Inversões Financeiras
B.2.2 -Amortizações	B.3.2 -Amortizações	Amortização da Dívida
B.2.3 -Outras	B.3.3 -Outras	

Fonte: O autor (2022), conforme dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional.

Os dados da Categoria Funcional também sofreram alterações significativas no período. A TABELA 5 traz um extrato dessa evolução, na qual se observa que os subitens saltaram de 16 para 28 setores, entre 1999 e 2013, além da sigla Despesas Intraorçamentárias. Contudo, o fato de maior relevância foi que até 2009, somente os valores Empenhados das despesas eram apresentados. As despesas Liquidadas e as Pagas, de forma distinta, só começaram a ser disponibilizadas a partir do ano de 2010 para a Classificação Funcional e do ano de 2009, para a Classificação Econômica. Destarte, para cobrir um período de 20 anos, com 5 ciclos políticos, e dar melhor consistência para a base de dados, utilizou-se somente os valores Empenhados, deflacionados para o ano de 2018.

Cabe destacar que as categorias funcionais são as mais utilizadas para se analisar o planejamento orçamentário do gestor público. Os recursos são destinados conforme os programas de governo, dentro das funções do Estado e mudanças nessas composições indicam os vieses orçamentários que impactam na produtividade dos diversos setores.

TABELA 5 – Composição das Despesas por Categoria Funcional, conforme disponibilizado pelo Tesouro Nacional

1999 - 2000	2001	2002 - 2012	2013-2018
Legislativa	Legislativa	Legislativa	01 - Legislativa
Judiciária	Judiciária	Judiciária	02 - Judiciária
-	-	Essencial à Justiça	03 - Essencial à Justiça
Planejamento	Planejamento	Administração	04 - Administração
-	-	Direitos da Cidadania	05 - Defesa Nacional
Agricultura	Agricultura	Agricultura	06 - Segurança Pública
-	-	Organização Agrária	07 - Relações Exteriores
-	-	Gestão Ambiental	08 - Assistência Social
Comunicação	Comunicações	Comunicações	09 - Previdência Social
Def Nac e Seg Pub	Def Nac e Seg Pub	Defesa Nacional	10 - Saúde
-	-	Segurança Pública	11 - Trabalho
Dsnv Reg	Dsnv Reg	-	12 - Educação
Educação e Cultura	Educação e Cultura	Educação	13 - Cultura
-	-	Cultura	14 - Direitos da Cidadania
-	-	Desporto e Lazer	15 - Urbanismo
Energia e Rec Minerais	Energia e Rec Minerais	Energia	16 - Habitação
Habitação e Urbanismo	Habitação e Urbanismo	Urbanismo	17 - Saneamento
-	-	Habitação	18 - Gestão Ambiental
Indústria e Comércio	Indústria e Comércio	Indústria	19 - Ciência e Tecnologia
-	-	Comércio e Serviços	20 - Agricultura
-	-	Ciência e Tecnologia	21 - Organização Agrária
Relações Exteriores	-	Relações Exteriores	22 - Indústria
Saúde e Saneamento	Saúde e Saneamento	Saúde	23 - Comércio e Serviços
-	-	Saneamento	24 - Comunicações
Trabalho	-	Trabalho	25 - Energia
Assistência e Prev	Assistência e Prev	Assistência Social	26 - Transporte
-	-	Previdência Social	27 - Desporto e Lazer
Transporte	Transporte	Transporte	28 - Encargos Especiais
-	Outras	Encargos Especiais	Despesas Intraorçamentárias

Fonte: O autor (2022), conforme dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional.

Os dados contabilizados pelas categorias econômicas têm pouca informação sobre a atuação do Estado sobre as atividades produtivas. Por exemplo, se o gestor público decide contratar um serviço, ao invés de realizá-lo, a mudança na categoria econômica passa de gastos com pessoal para despesas correntes, porém, pouco revela sobre a atuação do Estado na economia, principalmente se o serviço deixou ou não de ser prestado, seja ele um treinamento, uma segurança patrimonial, ou um atendimento médico etc. Ou seja, a classificação econômica não mostra se há ou não um viés setorial. Outro ponto peculiar da classificação econômica é o pagamento de juros da dívida, que está tanto na parte de gastos correntes, quanto na de gastos de capital e, como bem salientou Rocha e Giuberti (2007), esses recursos são em grande parte heranças de gestores públicos passados. Outros artigos seminais, como o do Devarajan, Swarop e Zou (1996) também concentraram suas pesquisas na composição dos gastos funcionais. Quando houve análise dos gastos da categoria

econômica, o foco esteve nas Despesas Correntes e Investimentos, pois são os recursos de maior significância para o crescimento econômico. Os demais gastos, como Transferências, Amortizações e Inversões Financeiras são contabilizados de forma complexa e pouco esclarecedora quanto aos objetivos desses dispêndios.

Destarte, esta pesquisa utilizou 9 categorias funcionais de despesas, que se mostraram relevantes e distinguíveis durante todo o período. Com relação à classificação econômica, empregou-se apenas os gastos com Pessoal e com Investimentos. Enfim, esses dispêndios foram suficientes para se verificar o impacto dos vieses na composição dos gastos sobre o crescimento econômico, seja pela destinação de recursos para programas específicos da economia, ou pela priorização do custeio de mão de obra, a despeito do gasto com capital.

Cabe destacar que, para atingir os objetivos propostos, esta pesquisa executou dois ensaios metodológicos. O primeiro ensaio, constante do Capítulo 2, teve como foco uma análise pormenorizada dos dispêndios estaduais, para identificar e medir o viés na composição dos gastos públicos, através da construção de um indicador. O segundo ensaio, apresentado neste Capítulo, foi fundamentado pela teoria da produção econômica e verificou os efeitos dos vieses na composição dos gastos, sobre o crescimento econômico dos respectivos entes federativos.

3.2.2 Metodologia

Para o primeiro ensaio, com o objetivo de identificar e medir o viés na composição dos gastos públicos dos Estados brasileiros, a metodologia empregada envolveu a construção do Indicador de Composição de Gastos (*ICG*), criado originalmente por Brender e Drazen (2013) e adaptado para este trabalho. O principal propósito dessa variável foi o de medir o quanto a composição das despesas sofreu alteração de um período para outro. O ideal para essa aferição seria empregar todas os setores da classificação funcional, porém, devido à inconsistência do banco de dados, narrada na Seção 3.2.1, utilizou-se nove setores (*ICG Cat 9*). O *ICG* para a classificação econômica não foi utilizado por se mostrar de pouca utilidade, pois ele seria composto somente por três abas, o que não lhe daria significância.

O *ICG Cat 9* contempla a variação na porcentagem dos gastos de 9 itens, sendo 8 categorias funcionais, mais um nono setor, que consolida a alteração na composição de todos os demais segmentos não abordados inicialmente. Os seguintes

setores foram considerados para a composição do indicador: -Saúde; -Educação; -Segurança Pública; -Agricultura; -Indústria, Comércio e Serviços; -Habitação e Urbanismo; -Previdência e Assistência Social; -Transportes; e demais (indicando o restantes dos gastos).

A principal função do *ICG* é mostrar o quanto a composição dos gastos sofreu modificações entre um período t e $t - n$. A sua formulação está na equação (1), Seção 2.3.

Duas variantes do *ICG* foram elaboradas para se captar com mais detalhes o viés na composição dos gastos. A primeira, apresentada pela equação (2), Seção 2.3, foi denominada como Fator de Variação da Composição (*FVC*). O objetivo desse indicador é captar isoladamente a alteração de cada gasto, na cesta de despesas do gestor público.

A segunda variante envolvendo o *ICG* foi o Indicador de Variação (*Iv*). Essa variável aponta para qual direção as despesas foram alteradas, dentro da composição de gastos. A equação (3), Seção 2.3, ilustra a formulação do *Iv*.

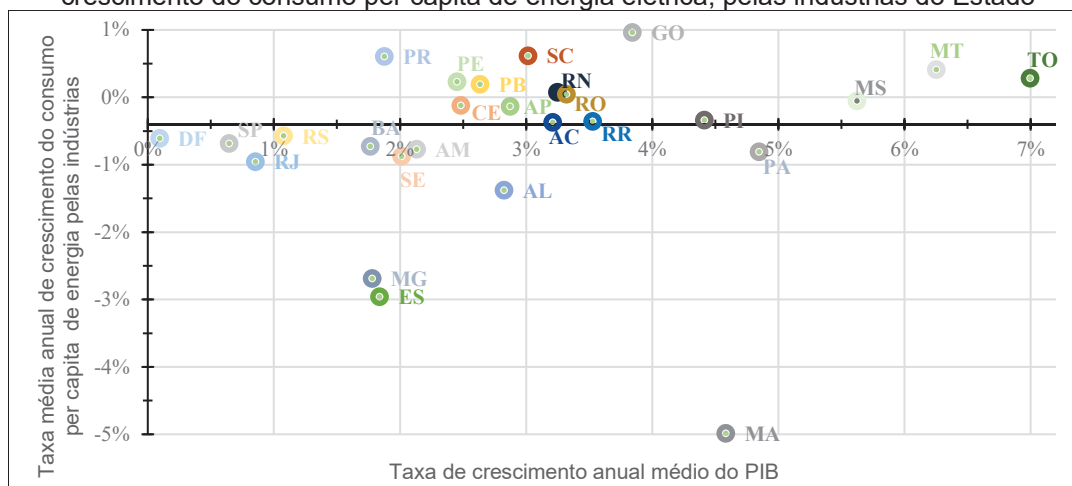
A fundamentação teórica para analisar o impacto do viés na composição dos gastos públicos no crescimento econômico foi alicerçada em parte, no pensamento neoclássico de que as despesas governamentais afetam as taxas de crescimento. Semelhante aos trabalhos de Devarajan, Swarop e Zou (1996), Rocha e Giuberti (2007) e Neduziak e Correia (2017), entre outros, a participação do governo na cadeia produtiva entra na função de produção de Solow. Os três argumentos que compõem a equação são os estoques de trabalho, de capital e o fator produtividade. Nesta pesquisa eles foram representados respectivamente, pela força de trabalho, indicada pelo tamanho da população da UF (*Pop*), pelo estoque de capital advindo da *proxy* consumo de energia elétrica pelas indústrias (*Ener*) e, para registrar o fator produtividade, inseriu-se a alocação dos gastos do governo, tipificada pelo viés na composição das despesas (*ICG*). Esse último argumento, marca um certo diferencial nesta pesquisa, pois considera que as decisões do governo, materializadas pelo viés nas alocações dos recursos, promoveram julgamentos nas firmas e nas famílias, em demandar, ou ofertar trabalho, bens e/ou serviços. A equação (4) apresenta a função de produção, conforme empregada neste trabalho.

$$Y_t = f(L_{Pop}, K_{Ener}, A_{ICG}) \quad (4)$$

Uma análise descritiva das performances de crescimento médio anual das

UFs mostrou que uma elevação do consumo *per capita* de energia elétrica pelas indústrias, indicou melhor desempenho para o PIB, conforme GRÁFICO 12. Os piores desempenhos econômicos ficaram concentrados nos entes federativos que apresentaram queda na média anual no consumo industrial de energia elétrica.

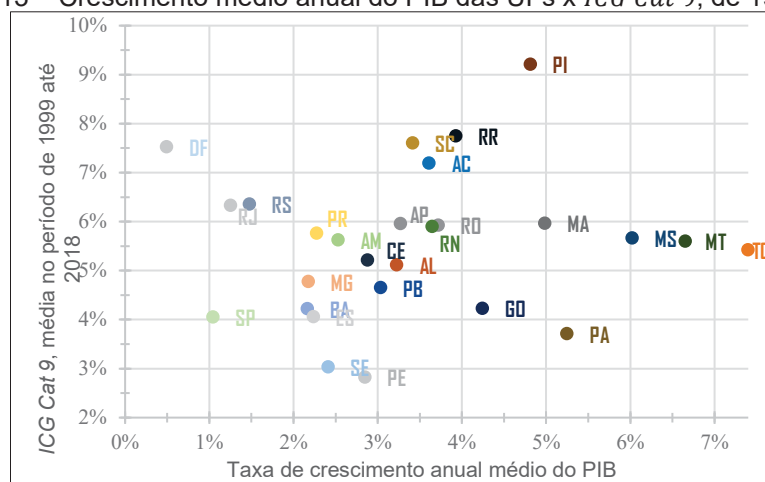
GRÁFICO 12 – Crescimento médio anual do PIB das UFs, de acordo com a taxa média anual de crescimento do consumo per capita de energia elétrica, pelas indústrias do Estado



Fonte: O autor (2022), com base nos dados do IBGE e Ipeadata.

O comportamento do *ICG* pode ser observado no GRÁFICO 13. Nota-se que houve uma grande variância nos resultados, mas é lícito supor, desconsiderando o DF, que predomina uma linha discreta, mas crescente entre *ICG* e desempenho do PIB. Os maiores crescimentos econômicos ocorreram nas UFs com maior *ICG* médio anual.

GRÁFICO 13 – Crescimento médio anual do PIB das UFs x *ICG Cat 9*, de 1999 até 2018



Fonte: O autor (2022), com base nos dados do IBGE e Ipeadata.

Destarte, este segundo ensaio metodológico aborda uma modelagem econométrica endereçada a verificar o impacto dos vieses na composição dos gastos públicos sobre o crescimento econômico dos Estados brasileiros. Esta etapa é um complemento do primeiro ensaio principalmente pelo emprego dos valores encontrados para o *ICG*.

3.2.3 O modelo econométrico básico

Para examinar a influência da composição dos gastos públicos dos governos estaduais, no respectivo crescimento econômico, utilizou-se uma metodologia com dados em painel. O foco principal da regressão econométrica foi avaliar o impacto da variação da composição dos gastos nas taxas de crescimento.

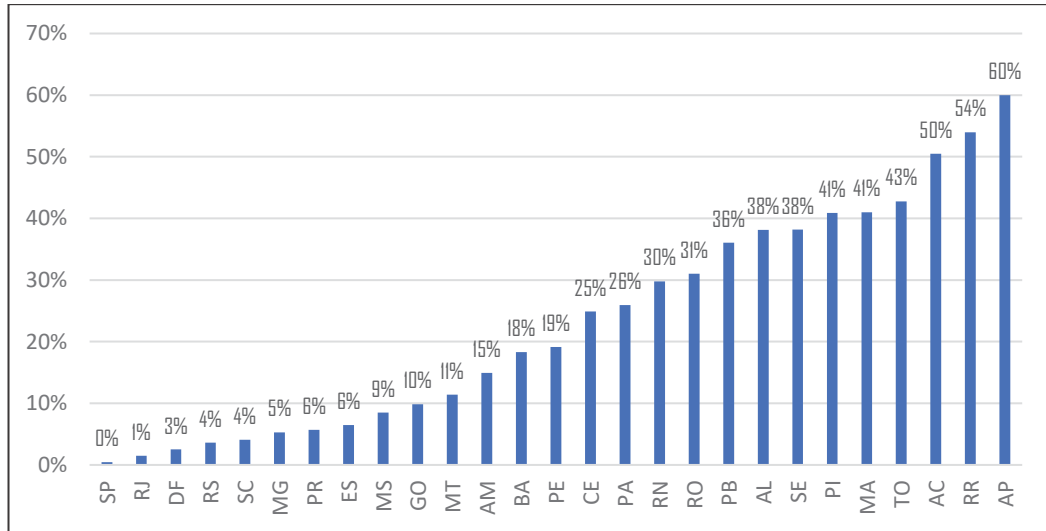
As variáveis de controle empregadas foram a População e o consumo de Energia Elétrica das indústrias, pelos motivos já apresentados. Ambos os fatores foram aglutinados no regressor *EnerPercapita*, pois este consolida os dados tanto da População, quanto do consumo de energia, sem promover alterações significativas nos resultados dos demais coeficientes, além de atuar de forma mais pragmática, na heterogeneidade das UF e evitar perdas dos graus de liberdade, pois diminui o número de estimadores. O PIB das UFs foi destacado como variável dependente e colocado em Log para se captar a sua elasticidade.

Para atenuar a incidência de efeitos fixos na regressão, devido a heterogeneidade das UF, além empregar o regressor *EnerPercapita*, também foi utilizada a variável interativa *ICGIDO*. Esse componente multiplica o valor do *ICG* pela variável qualitativa Índice de Dependência Orçamentária (*IDO*). Com isso, só se computou o *ICGIDO* para as UFs cujo *IDO* foi maior que 35%. O critério para definir o *IDO* em 35% foi baseado na análise descritiva dos dados. Conforme ilustrado pelo GRÁFICO 14, observa-se que houve uma separação maior entre as UFs com *IDO* até 31%, das com *IDO* acima de 36%.

Destarte, formou-se um grupo com nove Estados brasileiros, composto por Paraíba, Alagoas, Sergipe, Piauí, Maranhão, Tocantins, Acre, Roraima e Amapá, que foram considerados os mais dependentes financeiramente dos recursos da União. A TABELA A.1, no Apêndice 1, apresenta uma estatística dos Estados. Cabe destacar que durante o período amostral, algumas dessas UFs não foram classificadas como dependentes, por terem apresentado um *IDO* inferior a 35%, como por exemplo a PB,

que desde 2013 tem *IDO* abaixo de 32%. Ocorreu também o contrário, pois outras UFs sinalizaram pontualmente um *IDO* maior de 35%, como por exemplo, o RN, que em 2002 acusou 36,2% de *IDO*.

GRÁFICO 14 – Índice de Dependência Orçamentária (IDO) médio das UFs (1999-2018)



Fonte: O autor (2022).

O *IDO*, conforme equação (5), significa a razão do Fundo de Participação dos Estados (*FPE*) na respectiva Receita Total (*RctTot*).

$$IDO_{i,t} = \frac{FPE_{i,t}}{RctTot_{i,t}}, \quad i = 1, 2, \dots, 26 \text{ e } t = 1999, 2000. \quad (5)$$

sendo: *FPE* = Fundo de Participação dos Estados;

RctTot = Receita Total do Estado.

A equação (6) ilustra o modelo econométrico básico.

$$l_PIB_{i,t} = \alpha + \beta_1 \cdot EnerPercapita_{i,t} + \beta_2 \cdot ICG_{i,t} + \beta_3 \cdot DLR_{i,t} + \beta_4 \cdot DP_{i,t} + \beta_5 \cdot ICGLR_{i,t} + \beta_6 \cdot ICGP_{i,t} + \beta_7 \cdot ICGID_{i,t} + \sum_{t=2000}^T \lambda_t + \mu_{i,t}, \quad i = 1, 2, \dots, 26, t = 1999, 2000, \dots, 2018. \quad (6)$$

sendo: *EnerPercapita* = consumo de energia elétrica pelas empresas, dividido pela população;

DLR = *dummy* com valor 1 para os anos de vigência da LRF e 0 caso contrário;

DP = *dummy* com valor 1 para os anos de eleição para governador e 0 caso contrário;

ICGLR = variável interativa, multiplica o valor do *ICG* pelo da *dummy DLR*;

ICGP = variável interativa, multiplica o valor do *ICG* pelo da *dummy DP*;

$ICGIDO$ = variável interativa, multiplica o valor do ICG pelo da *dummy* IDO ,
 $dummy\ IDO$ = *dummy* com valor 1 para FPE maior que 35% da receita total e 0 caso contrário;

λ = variável binária, com valor 1 para o respectivo ano de referência, com exceção para 1999, e 0 para os demais anos.

Os índices i e t representam respectivamente, as 26 UFs e os anos do período observado. A LRF, por seu papel relevante no ajuste das contas públicas, foi incluída na equação pela variável *dummy* $DLRF$, indicando 1 para os anos de vigência efetiva dessa lei, ou seja, a partir de 2003. Para captar o impacto do possível viés político no último ano do mandato político, a variável binária $DPol$ registra o valor 1 nos anos em que ocorreram eleições para governadores. A heterogeneidade temporal marcada pela influência dos choques macroeconômicos das duas primeiras décadas do século, estão estimadas pelo componente λ_t , que representa o conjunto das variáveis qualitativas. Observa-se que t começa em 2000, que equivale ao 2º ano de análise, e termina em 2018. O ano de 1999 foi considerado como referência e seus dados estão no intercepto.

O Distrito Federal, pelas suas características atípicas, tanto políticas quanto orçamentárias, apresentou-se como um *outlier* e não entrou nos cálculos. Destarte, foram 26 Unidades da Federação e um período de 20 anos, de 1999 até 2018, proporcionando 520 observações. Todos os valores de PIB das UFs estão deflacionados para o ano de 2018. Apesar da estrutura desses dados em Painel possuir características de um painel curto, ele contempla um amplo número de observações, o que, de certa forma, dá consistência aos resultados.

Devido à heterogeneidade entre os Estados brasileiros, comparou-se os resultados das regressões por MQO (*Pooled*), por Efeitos Fixos (EF) e por Efeitos Aleatórios (EA). A TABELA 6 apresenta os resultados dessa modelagem pela equação (6). O teste de significância conjunta das médias de grupo, pela estatística F , apresentou uma probabilidade muito baixa de que os valores da regressão por MQO *Pooled* fossem os mais adequados. Complementa-se que a análise da hipótese de consistência do modelo por EA foi contrariada pelo teste de Hausman, que validou a regressão por EF. Os dados das *dummies* para cada ano foram bem consistentes na modelagem por Efeitos Fixos. O ano de 1999 foi considerado como o ano de referência para o intercepto e por isso, excluído da regressão, para se evitar a armadilha das variáveis *dummies*. Ainda assim, os anos de 2017 e 2018 também foram

excluídos, por apresentarem exata colinearidade. Os modelos foram executados no aplicativo econométrico GRETL¹¹.

Cabe destacar que este trabalho está consolidado para apresentar os resultados relacionados à teoria de Keynes, neoclássica. Ou seja, o foco foi observar a influência das alterações na composição dos gastos do governo sobre o crescimento econômico. Contudo, para dirimir dúvidas sobre a endogeneidade simultânea entre o impacto da variação do *PIB* na estrutura dos gastos, que estaria alinhado com a Lei de Wagner¹², realizou-se o teste de simultaneidade entre o *ICG* e o *PIB*. Os resultados rejeitaram estatisticamente essa hipótese. Destarte, esta pesquisa concentrou-se nos impactos das mudanças na composição dos gastos no desempenho econômico e não o contrário.

Para fins de comparação deste trabalho com pesquisas anteriores, que relacionam os efeitos das despesas totais sobre o *PIB* e para ratificar os resultados encontrados, foram realizadas as regressões (7) e (8). A primeira analisa, sobre o respectivo *PIB*, os fatores de produção, Capital e Trabalho, representados pela variável *EnerPercapita*, mais as alterações do governo na economia, indicadas pela variável *ICG*. A equação (8) tem os mesmos princípios, porém, calcula os impactos do governo na economia através dos seus gastos totais, de acordo com a variável *ln_DespTot*. O diferencial dessa equação é que ela calcula as despesas totais em logaritmo natural, de forma que seus coeficientes angulares indicam a elasticidade.

$$l_PIB_{i,t} = \alpha + \beta_1 \cdot EnerPercapita_{i,t} + \beta_2 \cdot ICG_{i,t} + \beta_3 \cdot DLR_{i,t} + \beta_4 \cdot DPol_{i,t} + \beta_5 \cdot ICGLR_{i,t} + \beta_6 \cdot ICGPol_{i,t} + \beta_7 \cdot ICGIDO_{i,t} + \mu_{i,t}, \quad i = 1, 2, \dots, 26, t = 1999, 2000, \dots, 2018. \quad (7)$$

$$l_PIB_{i,t} = \alpha + \beta_1 \cdot EnerPercapita_{i,t} + \beta_2 \cdot ln_DespTot_{i,t} + \beta_3 \cdot DLR_{i,t} + \beta_4 \cdot DPol_{i,t} + \beta_5 \cdot ln_DespTot_LR_{i,t} + \beta_6 \cdot ln_DespTot_Pol_{i,t} + \beta_7 \cdot ln_DespTot_IDO_{i,t} + \varepsilon_{i,t}, \quad i = 1, 2, \dots, 26, t = 1999, 2000, \dots, 2018. \quad (8)$$

sendo: *ln_DespTot* = despesa total do Estado, em logaritmo;

ln_DespTot_LR = multiplica o valor do *ln_DespTot* pelo da *dummy LR*;

ln_DespTot_Pol = multiplica o valor do *ln_DespTot* pelo da *dummy Pol*;

ln_DespTot_IDO = multiplica o valor do *ln_DespTot* pelo da *dummy IDO*.

¹¹ GNU Regression, Econometric and Time-series Library (GRETL). Disponível em <http://gretl.sourceforge.net/>.

¹² Conforme Rezende (2010), contribuição de Adolph Wagner ao estudo das despesas públicas: “À medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país”.

TABELA 6 – Painel da Regressão Base – Efeitos do Indicador de Composição dos Gastos sobre o Produto Interno Bruto

Estimação com <i>dummy</i> temporal (1999 é o ano de referência)							
Variável dependente: <i>ln_PIB</i>	<i>Pooled</i>	<i>E.F.</i>	<i>E.A.</i>		<i>Pooled</i>	<i>E.F.</i>	<i>E.A.</i>
<i>Intercepto</i>	24,0373*** (0,1744)	24,9345*** (0,0218)	24,9248*** (0,1492)	2006	-0,0522 (0,2369)	-0,2501*** (0,0186)	-0,2500*** (0,0196)
<i>EnerPercapita</i>	1,5501*** (0,0876)	0,0883*** (0,0285)	0,1041*** (0,0298)	2007	-0,1458 (0,2356)	-0,1732*** (0,0186)	-0,1741*** (0,0195)
<i>ICG</i>	5,0452*** (1,4403)	0,2826** (0,1182)	0,2879** (0,1242)	2008	-0,0919 (0,2361)	-0,0958*** (0,0186)	-0,0965*** (0,0195)
<i>DLRF</i>	0,4651* (0,2378)	0,4817*** (0,0187)	0,4823*** (0,0196)	2009	0,0163 (0,2374)	-0,1062*** (0,0187)	-0,1061*** (0,0196)
<i>DPol</i>	0,1230 (0,2529)	0,0183 (0,0199)	0,0183 (0,0209)	2010	-0,0487 (0,2362)	-0,0670*** (0,0186)	-0,0679*** (0,0196)
<i>ICGLRF</i>	-1,2470 (1,8464)	-0,0577 (0,1515)	-0,0606 (0,1591)	2011	-0,0925 (0,2378)	-0,0222 (0,0188)	-0,0233 (0,0197)
<i>ICGPOL</i>	-2,7362 (2,6109)	0,2743 (0,2101)	0,2734 (0,2207)	2012	0,0270 (0,2371)	0,0548*** (0,0187)	0,0536*** (0,0197)
<i>ICGIDO</i>	-12,6714*** (1,2339)	-0,6648*** (0,1234)	-0,6881*** (0,1296)	2013	-0,0547 (0,2372)	0,0715*** (0,0187)	0,0703*** (0,0197)
2000	-0,1983 (0,3104)	0,0255 (0,0247)	0,0257 (0,0259)	2014	0,0236 (0,2349)	0,0616*** (0,0185)	0,0607*** (0,0194)
2001	0,1148 (0,2722)	0,1026*** (0,0216)	0,1039*** (0,0227)	2015	0,0802 (0,2364)	0,0543*** (0,0186)	0,0542*** (0,0195)
2002	0,5368 (0,3548)	0,1448*** (0,0281)	0,1467*** (0,0295)	2016	-0,0016 (0,2364)	0,0219 (0,0186)	0,0220 (0,0194)
2003	-0,0437 (0,2365)	-0,2502*** (0,0186)	-0,2494*** (0,0196)	2017	(a)	(a)	(a)
2004	-0,1314 (0,2374)	-0,2669*** (0,0187)	-0,2665*** (0,0196)	2018	(a)	(a)	(a)
2005	-0,0708 (0,2359)	-0,2440*** (0,0185)	-0,2438*** (0,0195)				
R2	0,5842						
R2 Ajust	0,5640						
Hausman (b)			H = 59,5922 (p _{valor} =1,5e-11)				
Teste significância conjunta (c)		F _(25, 470) = 3200 (p _{valor} =0,00)					

Nota: Erros padrão entre parênteses. Nível de significância * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

(a) Omitidos devido a colinearidade exata.

(b) Um p-valor baixo contraria a hipótese nula de que o modelo de efeitos aleatórios é consistente, validando a hipótese alternativa da existência do modelo de efeitos fixos.

(c) Um p-valor baixo contraria a hipótese nula de que o modelo MQO agrupado (*pooled*) é adequado, validando a hipótese alternativa da existência de efeitos fixos.

Os resultados das regressões (7) e (8) são apresentados na TABELA 7. Pelo teste de Hausman e de significância conjunta dos coeficientes, ambas as equações foram mais consistentes no modelo por Efeitos Fixos. A interpretação dos valores encontrados está detalhada na Seção 3.3 – Resultados.

As variáveis *ICG*, *ICGIDO*, *ln_DespTot* e *ln_DespTot_IDO* mostraram-se estatisticamente significativas na correlação com o PIB. Todavia, as variáveis interativas *ICGLRF*, *ICGPol*, *ln_DespTot_LRF* e *ln_DespTot_Pol* não foram significativas. A *dummy DPol* manteve significância de 5%, apenas na equação (7), analisada com base nos efeitos do *ICG*.

TABELA 7 – Comparativo entre os efeitos do Indicador de Composição dos Gastos e dos Gastos Totais sobre o Produto Interno Bruto

Variável dependente: <i>ln_PIB</i>	Efeitos do ICG			Efeitos das Despesas Totais		
	<i>Pooled</i>	<i>E.F.</i>	<i>E.A.</i>	<i>Pooled</i>	<i>E.F.</i>	<i>E.A.</i>
<i>Intercepto</i>	24,1588*** (0,1313)	24,9299*** (0,0354)	24,9023*** (0,1508)	1,5245** (0,7141)	10,2460*** (0,5780)	8,3376*** (0,5820)
<i>EnerPercapita</i>	1,5457*** (0,0864)	0,1925*** (0,0523)	0,2410*** (0,0538)	0,2972*** (0,0349)	0,1969*** (0,0340)	0,2494*** (0,0355)
<i>ICG</i>	4,3995*** (1,0863)	0,5613*** (0,1749)	0,5802*** (0,1825)			
<i>DLRF</i>	0,2892** (0,1363)	0,3368*** (0,0215)	0,3355*** (0,0224)	-1,0779 (0,7128)	0,0560 (0,2143)	-0,1136 (0,2307)
<i>DPol</i>	0,1536 (0,1455)	0,0496** (0,0228)	0,0495** (0,0238)	0,0550 (0,6925)	0,2228 (0,2032)	0,1788 (0,2195)
<i>ICGLRF</i>	-0,7746 (1,5709)	-0,0965 (0,2534)	-0,1119 (0,2643)			
<i>ICGPol</i>	-0,7066 (2,3903)	0,3820 (0,3786)	0,3935 (0,3949)			
<i>ICGIDO</i>	-12,7091*** (1,2024)	-1,3430*** (0,2342)	-1,4138*** (0,2440)			
<i>ln_DespTot</i>				1,0065*** (0,0306)	0,6304*** (0,0247)	0,7109*** (0,0248)
<i>ln_DespTot_LRF</i>				0,0442 (0,0303)	0,0028 (0,0091)	0,0088 (0,0098)
<i>ln_DespTot_Pol</i>				-0,0029 (0,0292)	-0,0086 (0,0086)	-0,0070 (0,0093)
<i>ln_DespTot_IDO</i>				-0,0205*** (0,0015)	-0,0053*** (0,0007)	-0,0057*** (0,0008)
R2	0,5764			0,9524		
R2 Ajust	0,5706			0,9518		
Hausman (b)			H=51,5204 (p=6,76e-010)			H=93,1368 (p=1,4e-018)
Teste significância conjunta (c)		F _(25, 487) = 836,67 (p=0,00)			F _(25, 487) = 219,18 (p=1,08e-246)	

Nota: Erros padrão entre parênteses. Nível de significância * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

(a) Omitidos devido a colinearidade exata.

(b) Um p-valor baixo contraria a hipótese nula de que o modelo de efeitos aleatórios é consistente, validando a hipótese alternativa da existência do modelo de efeitos fixos.

(c) Um p-valor baixo contraria a hipótese nula de que o modelo MQO agrupado (*pooled*) é adequado, validando a hipótese alternativa da existência de efeitos fixos.

Os resultados têm uma certa semelhança com as pesquisas de Neduziak e Correia (2017, 2019), que já indicavam uma correlação positiva entre os gastos totais dos Estados brasileiros e os respectivos PIB. Porém, para as UFs mais dependentes, houve uma degradação desse multiplicador fiscal, conforme indicam os valores negativos nos coeficientes dos regressores *ICGIDO* e *ln_DespTot_IDO*.

A análise das despesas públicas pela categoria econômica também foi uma importante ferramenta para verificar a capacidade financeira do governo, assim como seu incentivo à atividade econômica, complementando os investimentos da demanda privada. Contudo, a construção de um indicador de composição dos gastos ficou prejudicada, devido às poucas categorias que compõem essas despesas e pelo fato de que cerca de 70% dos dispêndios estão concentrados em Custeio. Ou seja, a

criação de um indicador tipo *ICG Cat 4*, envolvendo os setores de Investimentos, Pessoal, Custeio e demais, não se mostrou consistente, apresentando quase que diretamente a substituição entre gastos com Investimentos e com Pessoal.

Destarte, a participação dos Estados na função produção, pela classificação econômica foi observada pela razão Investimentos sobre gastos com Pessoal. Apesar de não indicar que programas estão sendo priorizados pelo gestor público, pode-se analisar os vieses decorrente das regras fiscais que limitam os gastos com pessoal em 60% da receita corrente líquida, e dos ciclos políticos que tendem a elevar os gastos com investimentos nos anos de eleição.

Para isso montou-se a equação (9), na qual a elasticidade do PIB fora observada com relação ao maior, ou menor peso dos Investimentos, sobre o custeio com Pessoal. Ou seja, é a decisão do Estado em participar da atividade produtiva, seja investindo, pelo gasto com capital, ou atuando como força de trabalho, caracterizada pelo pagamento de mão de obra, ou pessoal.

$$l_{PIB_{i,t}} = \alpha + \beta_1 \cdot EnerPercapta_{i,t} + \beta_2 \cdot rzInvnt_Pes_{i,t} + \beta_3 \cdot DLRF_{i,t} + \beta_4 \cdot DPol_{i,t} + \beta_5 \cdot rzInvntPesLRF_{i,t} + \beta_6 \cdot rzInvntPes_Pol_{i,t} + \beta_7 \cdot rzInvntPes_IDO_{i,t} + \varepsilon_{i,t}, \quad i = 1, 2, \dots, 26, \quad t = 1999, 2000, \dots, 2018. \quad (9)$$

sendo: $rzInvnt_Pes$ = razão entre Investimentos e gastos com Pessoal;

$rzInvnt_Pes_LRF$ = multiplica o valor da $rzInvnt_Pes$ pelo da *dummy* $DLRF$;

$rzInvnt_Pes_Pol$ = multiplica o valor da $rzInvnt_Pes$ pelo da *dummy* $DPol$, e

$rzInvnt_Pes_IDO$ = multiplica o valor da $rzInvnt_Pes$ pelo da *dummy* IDO .

Os resultados da equação (9) estão apresentados na TABELA 8. A modelagem por Efeitos Fixos foi novamente, a de maior consistência. A variável de controle *EnerPer capita*, que consolida estoque de capital privado e força de trabalho, manteve a sua significância estatística e positiva para com o crescimento do PIB.

O peso dos investimentos sobre os gastos com pessoal, apesar de positivo, não foi significativo nas regressões por EF e EA. A *dummy* $DLRF$, que indica os anos de vigência da LRF, teve forte correlação positiva com o crescimento do PIB, bem como *dummy* $DPol$, que marca uma discreta melhora da economia nos anos de eleição.

As variáveis $rzInvPes_LRF$ e $rzInvPes_Pol$, assim como na regressão pelas categorias funcionais, continuaram não sendo significativas. Contudo, a $rzInvPes_IDO$ teve uma boa significância, ao apresentar índice de confiabilidade de 99% e valor

negativo para o coeficiente.

TABELA 8 – Efeitos da razão entre Despesas com Investimentos e Gastos com Pessoal sobre o Produto Interno Bruto

<i>Variável dependente:</i> <i>ln_PIB</i>	Efeitos da razão entre Gastos com Investimentos e Gastos com Pessoal		
	<i>Pooled</i>	<i>E.F.</i>	<i>E.A.</i>
<i>Intercepto</i>	24,2426*** (0,1436)	24,9614*** (0,0372)	24,9415*** (0,1749)
<i>EnerPercapita</i>	1,5618*** (0,0864)	0,2017*** (0,0528)	0,2370*** (0,0535)
<i>rzInvPes</i>	1,0703*** (0,3381)	0,0656 (0,0578)	0,0720 (0,0592)
<i>DLRF</i>	0,2338 (0,1474)	0,3109*** (0,0235)	0,3095*** (0,0241)
<i>DPol</i>	0,0341 (0,1450)	0,0541** (0,0228)	0,0544** (0,0233)
<i>rzInvPes_LRF</i>	-0,3081 (0,4374)	-0,0040 (0,0722)	-0,0062 (0,0739)
<i>rzInvPes_Pol</i>	0,1675 (0,5321)	0,0364 (0,0837)	0,0365 (0,0857)
<i>rzInvPes_IDO</i>	-2,9160*** (0,2822)	-0,3106*** (0,0643)	-0,3273*** (0,0657)
R2	0,5755		
R2 Ajust	0,5697		
Hausman (a)			H=30,1739 (pvalor=0,00)
Teste significância conjunta (b)		F _(25,487) =826,9 9 (pvalor=0,00)	

Nota: *rzInvPes* é variável explicativa composta pela razão entre gastos com investimentos e despesas com pessoal ($rzInvPes = \text{Investimentos/Pessoal}$).

Erros padrão entre parênteses. Nível de significância * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

(a) Um p-valor baixo contraria a hipótese nula de que o modelo de efeitos aleatórios é consistente, validando a hipótese alternativa da existência do modelo de efeitos fixos.

(b) Um p-valor baixo contraria a hipótese nula de que o modelo MQO agrupado (*pooled*) é adequado, validando a hipótese alternativa da existência de efeitos fixos.

3.3 RESULTADOS

Nos modelos econométricos aplicados, o *ICG* mostrou-se significativo para o crescimento econômico. As alterações na composição dos gastos têm correlação positiva com a elevação do PIB. Uma mudança na composição dos gastos de 1%, representou um aumento no PIB de 0,56%, quando observada a regressão sem as variáveis binárias dos anos (TABELA 7). Pelo fato do *ICG* indicar uma certa flexibilidade no trato orçamentário, esse resultado pode estar indicando que o não enrijecimento das despesas públicas proporciona ganhos de produtividade para os entes federativos.

Para as UFs menos desenvolvidas, ou seja, aquelas que possuem uma dependência das transferências da União superior a 35% de sua receita total, o *ICG*,

através da variável interativa *ICGIDO*, tornou-se negativo. Para estes entes federativos, um aumento de 1% no *ICG* representaria uma redução de 0,78% no PIB (TABELA 7). Destarte, observou-se que, para os Estados que possuem grande dependência financeiramente da União, houve uma tendência estatística e significativa indicando que alterações na composição dos gastos foram prejudiciais para o crescimento econômico. Em outras palavras, o gestor público dessas UFs teria menor flexibilidade para articular o seu orçamento. Ao contrário dos governadores das UFs mais ricas que podem ter ganhos de escala ao adaptar as contas públicas conforme o contexto macro e microeconômico. Esse pressuposto segue a três constatações. A primeira é a de que quanto maior for a parcela de recursos da União na receita do ente subnacional, mais rígido será o respectivo orçamento, pois a verba recebida deve cumprir plenamente com imposições das regras fiscais, principalmente para Educação e Saúde. A segunda constatação, complementando a primeira, vai ao encontro dos comentários de Yushkov (2015), que indicaram a baixa produtividade dos recursos vindos de um governo central, pois neste caso, os entes federativos teriam pouca dedicação no planejamento destes gastos. Por fim, a terceira análise fundamenta-se no fato de que ao modificar as despesas, o gestor das UFs mais dependentes estaria comprometendo os dispêndios produtivos, pois os menos produtivos, ou improdutivos, permaneceriam constantes, pelas imposições das regras fiscais. O Apêndice 1 contém uma tabela descritiva da estatística dos Estados, mostrando o grau de dependência médio de cada UF, no período analisado.

Os anos de eleição, marcados pela *dummy* *DPol*, mostraram-se correlacionados positivamente com o crescimento do PIB no modelo de regressão que analisa os efeitos do *ICG*, sem as variáveis *dummies* de tempo. Nos demais casos, a *DPol* manteve-se positiva, mas não significativa. Ou seja, o quarto ano dos mandatos políticos tem impulsionado a elevação do PIB, *ceteris paribus*, em cerca 0,05% (TABELA 7). Esses dados encontram apoio nas análises de por Dur, Peletier e Swank (1997) e de Videira (2011), que descreveram o comportamento estratégico dos políticos, fomentando a economia em anos de eleição, com o intuito de manterem-se no poder.

Contudo, as interações entre os indicadores de viés na composição dos gastos e de montante total gasto pelo governo, com a *dummy* do 4º ano político, registradas pelas variáveis *ICGPol* e *In_DespTot_Pol*, não encontraram significância estatística (TABELA 7). Destarte, observa-se que nem as alterações na composição

das despesas, nem as mudanças no montante total dispendido pelas UFs que ocorrem exclusivamente em função do último ano de mandato, conforme análise no primeiro ensaio apresentada no Capítulo 2, foram significativas para a evolução do PIB.

De mesma forma, o regressor *ICGLRF* também não demonstrou significância estatística na sua correlação com o PIB. Todavia, os anos de vigência da LRF, analisados sob o aspecto dos efeitos do *ICG* no PIB, na modelagem com o uso de variáveis *dummies* temporais (TABELA 6), correlacionaram-se positivamente, com 99% de confiabilidade, em um acréscimo de 0,48% na taxa de crescimento da economia. Esse resultado está novamente em consonância com a pesquisa de Neduziak e Correia (2019), que vinculou positivamente a publicação da LRF com a elevação do PIB. Diversos pesquisadores, como Izquierdo, Pessino e Vuletin (2018), Ardanaz et al. (2020) e Cordes et al. (2005), entre outros, também destacaram a importância de regras fiscais, mesmo que rígidas, para a prosperidade econômica orçamentária. Para esses autores, não ter regras fiscais seria extremamente mais prejudicial.

Os efeitos macroeconômicos de cada ano, impactando na variação do PIB, ficaram muito bem registrados pelas *dummies* temporais anuais. O ano de 1999, que foi omitido da regressão para evitar a armadilha da variável *dummy*, teve os seus valores consolidados no intercepto. Os demais anos, com exceção de 2000, 2011 e 2016, foram plenamente significativos, indicando a existência de fatores temporais comuns que explicam a taxa de crescimento de todos os Estados. As observações relativas aos ciclos econômicos que eclodiram nas três crises financeiras das duas primeiras décadas desse século, até o ano de 2018, registradas por Pires (2017), explicam de certa forma a heterogeneidade desses anos.

Contudo, o viés temporal na composição dos gastos, que também poderia ser denominado de viés político, pois ocorreria a cada 4 anos, quando houvesse as eleições para governador, não logrou significância estatística. A variável *ICGPol* que tentou captar esse efeito não se mostrou consistente. Nas regressões por EF, ou EA, os valores do estimador *ICGPol* foram sempre maiores que zero, o que, de certa forma, concatena com os coeficientes positivos e significativos do *ICG* e da *DPol*.

O viés promovido pelas regras fiscais, também não apresentou resultados econométricos consistentes. Apesar das variáveis *ICG* e *DLRF* terem valores positivos

e significativos nas modelagens realizadas, o estimador interativo *ICGLRF* não apresentou confiabilidade. Contudo, o seu resultado negativo encontrado em todas as regressões, pode inferir que há uma tendência de que a LRF estabeleça um certo enrijecimento orçamentário que, a despeito de todos os pontos positivos que traz, reduz a flexibilidade do gestor público em alterar a composição dos gastos públicos e de realizar uma aplicação mais planejada e produtiva para os recursos.

A regressão feita para se observar o efeito das Despesas Totais sobre o PIB mostrou que um aumento das Despesas Totais, representada pela variável *ln_DespTot*, ao nível de significância de 1%, correlacionou-se com o crescimento do PIB em 0,63% (TABELA 7). Essa observação keynesiana tem semelhança aos achados de Neduziak e Correia (2017, 2019) e Rocha e Giuberti (2007), que alegaram que a reposição dos gastos públicos proporcionaria um efeito positivo para a economia. Entretanto, para as UFs mais dependentes da União, houve um discreto decréscimo, mas significativo, na efetividade dos gastos totais de -0,0053%, observado pelas variáveis *ln_DespTot_IDO*, indo ao encontro dos resultados de Neduziak e Correia (2019).

Por fim, o viés na composição dos gastos que se mostrou relevante foi o vinculado ao grau de dependência financeira do ente federativo. A variável *ICGIDO* transpareceu que os Estados de menor autonomia fiscal têm menos autonomia para planejar orçamentariamente as suas despesas, pois alterações em sua composição tendem a frear, ou reduzir o respectivo PIB. Para essas UFs, quanto maior forem as modificações, ou os enviesamentos, impostos às composições dos gastos públicos, pior tenderá a ser a evolução do respectivo PIB, pois a variável *ICGIDO* tem um coeficiente negativo de -1,34 (TABELA 7). Ou seja, apesar de uma modificação na composição dos gastos em cerca de +1%, estar correlacionada a um aumento de 0,56% para os Estados em geral, para as UFs mais dependentes, ocorreu uma estimativa de gerar um decréscimo de -0,78% do PIB.

Os resultados das regressões relativas à composição dos gastos públicos, pela classificação econômica corroboraram com as análises já realizadas. O modelo por Efeitos Fixos mostrou-se mais uma vez o de maior consistência, porém, a decisão de Investir, sobre gastos com Pessoal, caracterizada pela variável *rzInvPes*, perdeu significância nesse processo. Ou seja, num contexto estatístico geral dos Estados, torna-se indiferente gastar com investimentos, ou com o custeio de pessoal, para o crescimento econômico. Contudo, como os valores desse estimador apareceram

sempre maiores que zero, é lícito supor que há uma tendência de correlação direta entre aumento nos Investimentos e crescimento econômico. Na regressão por MQO *Pooled* a *rzInvPes* foi significativa e vinculou, com 99% de confiabilidade, a elevação de 1,07% no PIB, para cada 1% a mais de Investimentos, sobre os dispêndios com Pessoal (TABELA 8).

Contudo, o que chamou a atenção mais uma vez, foi o viés promovido pelas UFs mais dependentes financeiramente dos recursos da União. Para elas, as despesas com Investimentos sobre gastos com Pessoal têm uma correlação significativa e negativa para com a melhora do PIB, de forma a depreciar os benefícios que os Investimentos trariam, num contexto geral. Essa análise assemelha-se aos resultados de Devarajan, Swarop e Zou (1996), que observou a perda de produtividade promovida pelos gastos com infraestrutura, nos países em desenvolvimento. O trabalho de Neduziak e Correia (2019) tem pressupostos bem parecidos ao observarem que a razão entre investimentos e gastos com pessoal foi negativa para os Estados mais dependentes e positiva para os demais entes subnacionais. As pesquisadoras Rocha e Giuberti (2007) também apresentaram conclusões semelhantes, pois as despesas com capital, que foram significativas e positivas para os Estados desenvolvidos, perderam a significância para os menos desenvolvidos.

Uma explicação para esse viés negativo das despesas com Investimentos para os entes menos desenvolvidos é que estes, conforme a literatura mencionada acima, ainda na formação e consolidação de suas instituições, priorizaram inicialmente e de forma equivocada gastar com capital, em detrimento dos dispêndios correntes. Com isso, criou-se um estoque de capital improdutivo, que se deprecia constantemente e que não gerou ganhos de produtividade.

3.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Como conclusões parciais deste Capítulo, destaca-se o fato de que a composição do gasto público sofreu constantemente influência de fatores exógenos. Esses vieses tiveram como origem a rigidez imposta pelas regras fiscais e os impulsos recebidos pelo momento político vivido, dentro do ciclo eleitoral.

O *ICG* talvez não tenha sido o mais adequado para mensurar os vieses, mas ele trouxe uma proposta interessante ao registrar o quanto a composição dos gastos

públicos sofreu de alteração. Destaca-se que o *ICG* se mostrou persistentemente significativo nas modelagens econométricas. A correlação positiva do *ICG* com o PIB indicou a importância do gestor público ter flexibilidade para modificar a composição das despesas. Com isso, surgiu o questionamento sobre a relevância de certas regras fiscais, que acabam por enrijecer o orçamento.

A revisão da literatura sobre o assunto mostrou que o pensamento econômico tem sido taxativo em destacar a importância de se implementar regras fiscais. Contudo, estudos mais recentes têm argumentado que a rigidez nas despesas públicas tira a flexibilidade dos gestores, principalmente em momentos de crise econômica, de manter um *steady state*. Ou seja, as regras fiscais são boas quando limitam as despesas, ou impedem o aumento da dívida pública, mas podem se tornar prejudiciais ao enrijecer a composição dos gastos.

O viés temporal não mostrou correlação significativa com o crescimento econômico. Entretanto, os anos de eleição têm tendência a acelerar a economia. Ou seja, os indícios de vieses levantados no Capítulo 2 são factíveis, porém, o *ICG* não tenha sido o melhor instrumento para avaliá-lo.

Por fim, antes de passar para as conclusões finais desta dissertação, cabe destacar os resultados apresentados pelos estimadores vinculados aos Estados com maior dependência orçamentária do Governo Federal. Para essas UFs quanto mais modificar as despesas, pior seria para o PIB. Esses entes federativos também mostraram serem muito sujeitos aos gastos com custeio, pois a priorização, ou elevação das despesas com investimento, em detrimento das despesas com pessoal, correlacionou-se negativamente com os respectivos PIB.

4 CONCLUSÃO

Essa pesquisa objetivou verificar a existência de um viés na composição dos gastos públicos que impactaria no crescimento econômico dos Estados brasileiros. Os vieses levantados e identificados no primeiro ensaio, aparentaram ocorrer de duas formas principais. A primeira seria a decorrente das Regras Fiscais que ao impor obrigações de gastos mínimos, ou restrições de teto para as despesas, gerariam uma inevitável influência sobre a composição dos gastos. A segunda forma de viés viria do aspecto temporal e político. Nesse caso, a composição de gastos sofreria maiores impactos no último ano dos mandatos políticos, através de manobras orçamentárias com o intuito eleitoral.

Esses pressupostos de influências na composição dos gastos públicos têm sido alvo de pesquisadores há um bom tempo. Todavia, a literatura carece de trabalhos que verifiquem o impacto desses movimentos sobre o respectivo crescimento econômico. Por isso os procedimentos realizados por esta pesquisa apresentaram uma proposta de correlação desses vieses com o comportamento do PIB. A variável encontrada e adaptada para medir essas influências na composição dos gastos públicos foi o Índice de Composição dos Gastos (*ICG*), criado inicialmente por Brender e Drazen (2013). Ela possibilitou medir as alterações que as despesas têm sofrido.

No segundo ensaio, utilizou-se uma modelagem econométrica com dados em painel. Essa técnica apresentou-se como a mais adequada para, de forma direta, realizar a correlação entre o *ICG* e a sensibilidade do PIB. Os resultados mostraram que o viés na composição dos gastos, identificado pela variável *ICG*, teve reflexos positivos e significativos para o crescimento econômico das UFs. Essa conclusão pode estar relacionada aos benefícios que a flexibilidade orçamentária outorga ao gestor público. Contudo, os valores apontados para as UFs mais dependentes financeiramente dos recursos da União, também significativos pela estatística, indicaram que alterar a composição das despesas tem impacto negativo para o respectivo PIB. Ou seja, os gestores das UFs mais dependentes não possuem tanta autonomia para estruturar seus gastos, como no caso dos demais Estados. Esses resultados foram robustos e repetiram-se em todas as estimações.

No caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, os indicadores mostraram que ela foi extremamente benéfica para a melhora da economia. Contudo, a variável interativa

entre a LRF e o indicador de composição dos gastos não apresentou significância estatística, apesar de persistentemente negativa. Ou seja, talvez haja uma tendência de ser prejudicial para o PIB, enviesar, ou flexibilizar as despesas, quando se está sob a égide da disciplina orçamentária, imposta pela LRF e regras fiscais.

O viés pela classificação econômica dos dispêndios foi analisado pela razão entre investimentos e gastos com pessoal. Os resultados dessa estimação por efeitos fixos, apesar de terem sido os mais consistentes, não mostraram significância estatística, mas foram positivos e significativos no modelo empilhado. Entretanto, para as UFs mais dependentes, os dados indicaram, com significância estatística, que aumentar a proporção dos investimentos sobre os gastos com pessoal, tende a degradar o PIB. Ou seja, há uma semelhança com as análises de Devarajan, Swarop e Zou (1996) que observaram a improdutividade dos gastos com capital, para os países em desenvolvimento, pois esses investiram de forma inapropriada no início e com o passar dos anos esses gastos tornaram-se improdutivos. Destarte, conclui-se que nos Estados mais dependentes os estoques de capitais ficaram elevados e geraram grandes custos pelas respectivas depreciações dos bens. Consequentemente, exige-se maiores investimentos somente para cobrir a degradação. Acrescenta-se que são Estados que ainda precisam consolidar suas instituições e recursos humanos, o que exigem deles acréscimos nos gastos com pessoal. Ou seja, aumentar a parcela dos Investimentos, sacrificando as despesas com Pessoal tende a ser prejudicial para as UFs mais dependentes.

Por fim, os resultados alcançados foram significativos para observar que as regras fiscais, assim como o consequente enrijecimento da composição dos gastos, tiveram impactos relevantes no desempenho econômico. Os reflexos vão variar conforme a dependência financeira do ente federativo. Ou seja, as políticas públicas em uma federação, como o Brasil, devem evitar ser homogêneas para todos os Estados e atentar para a respectiva heterogeneidade dos entes federativos.

Cabe salientar que, se a limitação de gasto com Pessoal tinha o objetivo de incentivar os Investimentos, essa regra fiscal não funcionou. Muito pelo contrário, ela tem atraído as despesas com Pessoal para o teto de 60%, enquanto os Investimentos caíram em mais de 50% no período.

Com relação aos vieses temporais, apesar de se mostrarem nítidos nas análises dos gastos dos Estados brasileiros, realizadas no primeiro ensaio, eles não apresentaram significância estatística na correlação com o PIB. Isso abre espaço para

que novas pesquisas, com novas metodologias científicas, sejam realizadas para analisar o impacto desse viés na composição dos gastos públicos das Unidades da Federação, sobre os respectivos crescimentos econômicos.

REFERÊNCIAS

AHMAD, E.; BROSIO, G. **Handbook of Fiscal Federalism**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. 2006.

ARDANAZ, M.; CAVALLO, E.; IZQUIERDO, A.; PUIG, J. Growth-friendly Fiscal Rules? Safeguarding Public Investment from Budget Cuts through Fiscal Rule Design. **Inter-American Development Bank**, Washington, DC, Working Papers n. 1083. 2020.

BARROS, L.; BERGMANN, D.; CASTRO, F.; SILVEIRA, A. Endogeneidade em regressões com dados em painel: Um guia metodológico para pesquisa em finanças corporativas. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v.22, p. 437-461. São Paulo, 2020.

BASKARAN, T.; FELD, L.; SCHNELLENBACH, J. Fiscal federalism, decentralization and economic growth: A meta-analysis. **Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik**, Freiburg i. Br, v.16 , n. 02. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Abteilung für Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik. 2016.

BLIACHERIENE, A.; LUCENA, E.; BRAGA, M.; OLIVEIRA, T. Descentralização do FUNDEB e federalismo da política educacional: uma análise à luz do conceito de accountability. **Jornal de Políticas Educacionais**, v.10, n. 20, p. 33-48, jul./dez. 2016.

BLÖCHLIGER, H. Decentralisation and economic growth – Part 1: how fiscal federalism affects long-term development. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, **OECD Publishing**, v. 14. 2013.

BOEHM, C. Government consumption and investment: does the composition of purchases affect the multiplier? RESEARCH SEMINAR IN INTERNATIONAL ECONOMICS - DISCUSSION PAPER, 662, 2018. Austin, EUA: University of Texas, mai. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil – Texto Original**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.asp. Acesso em 28 abr 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 25 fev 2021.

BRASIL. **Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) – Texto Original**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/ADC1988_05.10.1988/ADC1988.asp. Acesso em 5 maio 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020**. Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento do Brasil, para o período de 2020 a 2031. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/decreto/D10531.htm. Acesso em 12 de agosto de 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989**. Dispõe sobre a participação dos Estados e do Distrito Federal no produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados IPI, relativamente às exportações. Brasília, DF, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp61.htm. Acesso em 6 maio 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (Lei Kandir). Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em 6 maio 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 6 maio 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente em serviços públicos de saúde. Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm. Acesso em 5 mar 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre o Sistema Único de Saúde, a organização e o funcionamento. Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em 5 mar 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.689, de 27 de julho de 1993**. Dispõe sobre a extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps). Brasília, DF, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8689.htm. Acesso em 5 mar 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 6 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), na forma prevista no art. 60, § 7º, do ADCT. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424compilado.htm. Acesso em 6 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o art. 60 do ADCT. Brasília, DF, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em 6 maio 2021.

BRENDER, A.; DRAZEN, A. Elections, leaders, and the composition of government spending. **Journal of Public Economics**. Maryland, EUA, v. 97, p. 18-31, 2013.

CORDES, T.; KINDA, T.; MUTHOORA, P.; WEBER, A. Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy. **Fiscal Affairs Department, Fundo Monetário Internacional**. Washington, DC, n. 2015/029, 2015.

DAHAN, M.; STRAWCZYNSKI M. Fiscal Rules and Composition Bias in OECD Countries. **Center for Economics Studies - Ifo Institute (CESifo)**, Munique, DE, n. 3088, 2010.

DEVARAJAN, S.; SWAROOP, V.; ZOU, H. The composition of public expenditure and economic growth. **Journal of Monetary Economics**, Washington, DC, v. 37, p. 313-344. Elsevier, 1996.

DUR, R.; PELETIER, B.; SWANK, O. The effect of fiscal rules on public investment if budget deficits are politically motivated. **Tinbergen Institute**, Holanda, Erasmus University Rotterdam, nov. 1997.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**. São Paulo, 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Mudança Demográfica no Brasil no Início do Século XXI. **IBGE**, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9197-mudanca-demografica-no-brasil-no-inicio-do-seculo-xxi.html>. Acesso em 12 de agosto de 2021.

IZQUIERDO, A.; PESSINO, C.; VULETIN, G. Melhores gastos para melhores vidas. Como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos. Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Livro n. 198, 2018.

MUSGRAVE, R. **The theory of public finance**. A study in public economy. Bombaim: McGraw-Hill, 1959.

NEDUZIAK, L.; CORREIA, F. The allocation of government spending and economic growth: a panel data study of Brazilian states. **Brazilian Journal of Public Administration**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 616-632, 2017.

NEDUZIAK, L.; CORREIA, F. Equalização Fiscal e Crescimento Econômico: uma Análise do Fundo de Participação dos Estados Utilizando um Painel com Threshold. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 37, n. 73, p. 73-97, 2019.

OECD. Programme for International Student Assessment (PISA). Results from PISA 2018 - Brazil. **OECD Publishing**, Paris, 2019. Disponível em: https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA_2018_CN_BRA.pdf. Acesso em: 3 jul 2021.

PATERNOSTRO, S.; RAJARAM, A.; TIONGSON, E. How does the composition of public spending matter? **Oxford Development Studies**, Reino Unido, v.35, n.1, 2007.

PIRES, M. **Política Fiscal e Ciclos Econômicos**: Teoria e a Experiência Recente. Instituto Brasileiro de Economia, 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2017.

REZENDE, F. **Finanças públicas**, 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ROCHA, F.; GIUBERTI, A. Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros. **Economia aplicada**, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 463-485, 2007.

RODRIGUES, R.; TEIXEIRA, E. Gasto Público e Crescimento Econômico no Brasil: Uma Análise Comparativa dos Gastos das Esferas de Governo. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 4, p. 423-438, 2010.

SUTHERLAND, D.; PRICE, R.; JOUMARD, I. Fiscal rules for sub-central governments: design and impact. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. **OECD Publishing**, Working Paper n.1, 2006.

TIEBOUT, C. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*. **The University of Chicago Press**, Chicago, v. 64, n.5, p. 416-424, 1956.

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

YUSHKOV, A. Fiscal decentralization and regional economic growth: Theory, empirics, and the Russian experience. International Centre for Social and Economic Research “Leontief Centre”, **Russian Journal of Economics**, St. Petersburg, Russia, v. 1, p. 404–418, 2015.

APÊNDICE 1 – ESTATÍSTICA DESCRITIVA DOS ESTADOS BRASILEIROS (1999 – 2018)

TABELA A.1 – Estatística descritiva dos Estados brasileiros (1999-2018)

UF		Taxa média ¹ crescimento PIB a.a.	ICG médio ²	Razão ² Investimento / Pessoal	IDO ² ($\frac{FPE}{RCL}$)	Taxa ¹ crescimento Energia Elétrica pc a.a.
Rondônia	RO	3,91%	5,93%	20,4%	31,0%	0,47%
Acre	AC	3,80%	7,19%	35,4%	50,5%	0,03%
Amazonas	AM	2,66%	5,62%	33,3%	14,9%	-0,39%
Roraima	RR	4,14%	7,75%	24,6%	54,0%	0,05%
Pará	PA	5,52%	3,71%	20,7%	25,9%	-0,43%
Amapá	AP	3,44%	5,96%	20,1%	60,0%	0,28%
Tocantins	TO	7,79%	5,42%	45,7%	42,7%	0,72%
Maranhão	MA	5,25%	5,96%	24,7%	41,0%	-4,83%
Piauí	PI	5,07%	9,21%	17,9%	40,9%	0,06%
Ceará	CE	3,03%	5,21%	29,3%	24,9%	0,30%
Rio Gde do Norte	RN	3,84%	5,90%	12,3%	29,8%	0,50%
Paraíba	PB	3,19%	4,65%	15,8%	36,1%	0,63%
Pernambuco	PE	3,00%	2,82%	14,4%	19,2%	0,66%
Alagoas	AL	3,39%	5,12%	19,2%	38,2%	-1,03%
Sergipe	SE	2,54%	3,04%	12,1%	38,2%	-0,50%
Bahia	BA	2,28%	4,22%	16,8%	18,3%	-0,34%
Minas Gerais	MG	2,29%	4,77%	12,7%	5,3%	-2,41%
Espírito Santo	ES	2,36%	4,06%	17,2%	6,5%	-2,69%
Rio de Janeiro	RJ	1,32%	6,33%	18,5%	1,5%	-0,58%
São Paulo	SP	1,10%	4,05%	12,4%	0,5%	-0,30%
Paraná	PR	2,40%	5,76%	18,4%	5,7%	1,06%
Santa Catarina	SC	3,59%	7,61%	16,2%	4,1%	1,07%
Rio Gde do Sul	RS	1,55%	6,35%	5,9%	3,6%	-0,18%
Mato Grosso do Sul	MS	6,34%	5,67%	21,0%	8,5%	0,37%
Mato Grosso	MT	7,00%	5,60%	18,5%	11,4%	0,86%
Goiás	GO	4,47%	4,23%	15,6%	9,9%	1,43%
Distrito Federal	DF	0,52%	7,52%	13,5%	2,5%	-0,22%

Fonte: O autor (2022).

Nota: 1 – Valor de 2018 menos o de 1999, dividido por 19.

2 – Média observada nos 20 anos da amostra.

APÊNDICE 2 – IMPACTO DO ÍNDICE DE DEPENDÊNCIA ORÇAMENTÁRIA NO INDICADOR DE COMPOSIÇÃO DO GASTO

O viés promovido pelo grau de dependência financeira dos Estados brasileiros sobre a composição dos gastos públicos mostrou ser bem relevante. Tanto no primeiro ensaio, quanto no segundo ensaio, os resultados indicaram que houve um comportamento diferenciado nas despesas, influenciado por vieses que impactaram de forma distinta, as UFs de maior, ou de menor PIB, ou mais dependentes ou não, das transferências do Governo Federal.

Para investigar até que ponto a dependência orçamentária estaria comprometendo o Indicador de Composição dos Gastos (ICG), as estimações foram repetidas para diferentes níveis da variável IDO. Entretanto, sem levar em consideração a questão de entes tributo-superavitários, ou tributo-deficitários, conforme o contexto da equalização fiscal comentado por Neduziaki e Correia (2019), a literatura não apresenta uma definição clara de quais UFs seriam, ou não, dependentes financeiramente dos recursos da União. No período de 1999-2018, todos os Estados brasileiros receberam verbas federais, em menor, ou maior grau. Por exemplo, o AP registrou uma média de 60% de transferências da União na sua Receita Corrente Líquida (RCL). No outro extremo, para o Estado de SP, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) não superou a marca de meio por cento de sua receita.

A dissertação distinguiu os entes dependentes financeiramente, dos não dependentes, pelo patamar de 35% do FPE na RCL. Essa separação foi empregada com base numa análise descritiva dos orçamentos estaduais, onde observou-se uma quebra com 9 UFs que apresentaram uma média superior a 36% e um grupo de 17 Estados com média abaixo dos 31%. Cabe ressaltar que o modelo econométrico considerou se a unidade observada era dependente, ou não, no determinado ano da amostra. Ou seja, algumas UFs, em anos específicos, deixaram de ser dependentes financeiramente dos recursos da União, bem como outras UFs passaram a registrar FPE superior aos 35%. A média do período serviu apenas para uma análise descritiva dos dados.

Como os resultados foram bem significativos, este Apêndice tem o objetivo de mostrar até qual nível de dependência financeira o IDO deixaria de influenciar negativamente as mudanças na composição dos gastos públicos, registradas pelo

ICG, conforme TABELA 7. Para isso, foram estimadas as correlações para a variável *dummy* IDO nos níveis de 5%, 10%, 15%, 25% e 30%, além dos 35% já contabilizados pela Dissertação. O modelo de regressão empregou a equação (7), conforme Seção 3.2.3.

$$l_{PIB_{i,t}} = \alpha + \beta_1 \cdot EnerPercapita_{i,t} + \beta_2 \cdot ICG_{i,t} + \beta_3 \cdot DLR_{i,t} + \beta_4 \cdot DPol_{i,t} + \beta_5 \cdot ICGLRF_{i,t} + \beta_6 \cdot ICGPol_{i,t} + \beta_7 \cdot ICGIDO_{i,t} + \mu_{i,t}, \quad i = 1, 2, \dots, 26, t = 1999, 2000, \dots, 2018. \quad (7)$$

Os resultados estão apresentados na TABELA A.2. A variável interativa *ICGIDO* não apresentou significância estatística apenas na regressão com IDO a 5%,. Nas demais estimativas, o índice de confiabilidade ficou entre 95% e 99%. O modelo por Efeitos Fixos mostrou ser o mais consistentes em todas as estimações. As demais variáveis da equação tiveram comportamento semelhante ao encontrado pelos resultados da TABELA 7, da Seção 3.2.3, e por não serem o foco desta investigação, não foram comentados. A TABELA A.2 resume os valores para os estimadores *ICG* e *ICGIDO*, conforme o IDO considerado.

IDO (≥)	Coeficientes das variáveis		Viés (ICG + ICGIDO)	Quantidade de UFs dependentes, pelo IDO médio	número de observações (amostra = 520)
	ICG	ICGIDO			
5%	0,3998 *	-0,1813	+0,3998% (*)	22	427
10%	0,6046 ***	-0,5462 ***	+0,0584% (***)	17	348
15%	0,6083 ***	-0,6159 **	-0,0076% (**)	15	311
25%	0,4864 ***	-0,7038 ***	-0,2174% (***)	12	242
30%	0,5141 ***	-1,0817 ***	-0,5676% (***)	10	197
35%	0,5613 **	-1,3430 ***	-0,7817% (**)	9	150

Nota: Variável dependente é $\ln_{PIB}$.

Nível de significância * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Os resultados confirmaram a relação que a dependência orçamentária tem com o ICG e a respectiva influência sobre o PIB. Quanto menor foi o nível de dependência orçamentária registrado, menos negativa foi a correlação entre o ICG e o PIB. Para as UFs com 35% ou mais da participação do FPE na RCL, uma alteração de 1% no ICG mostrou-se correlacionada a um impacto negativo de menos 0,78% no PIB. No patamar de 15% ou mais de dependência financeira, as mudanças no ICG praticamente não apresentaram repercussão no PIB. Para um IDO de 10%, ou superior, a correlação do ICG no PIB passou a ser positiva em + 0,06%. No nível de 5% de dependência orçamentária, a variável interativa entre ICG e a *dummy* IDO

perdeu a significância estatística, de forma que o viés da alteração na composição do gasto registrado pelo ICG apresentou o valor único para todos os Estados, com uma correlação de + 0,4% no PIB, com 90% de confiabilidade estatística.

Por fim, como conclusão parcial deste Apêndice, registra-se que o viés na composição dos gastos, impactado pelo nível de dependência financeira dos Estados para com as verbas do Governo Federal foram maiores para as UFs mais dependentes. Ou seja, conforme aumentou-se a parcela do FPE na respectiva RCL, pior foi a correlação entre o ICG e o PIB.

Essas observações ratificaram as análises apresentadas pela Dissertação, que indicaram que para os entes federativos menos dependentes, uma maior flexibilidade na composição dos gastos correlacionou-se positivamente para com o PIB. Já para os Estados mais dependentes, uma maior rigidez na composição das despesas aparentou ser melhor para o desempenho econômico.

A TABELA A.3 expõe a taxa do FPE na RCL dos entes federativos, durante todo o período amostral. Uma análise descritiva dos dados possibilita observar que, para a maioria dos Estados, a parcela do FPE tem diminuído ao longo do tempo. Na média de todas as UFs, o IDO, em 1999, foi de 25%. Em 2018, esse índice caiu para 20%, sem contar com o DF. Apesar de não ser foco deste trabalho, é interessante observar que o IDO médio apresentou três ciclos de elevação, coincidindo com as crises financeiras relatadas por Pires (2017). As altas ocorreram em 2002-2003, em 2007-2008 e em 2015-2016.

TABELA A.3 – Índice de Dependência Orçamentária das UFs

UF	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	IDO médio
SP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0047
RJ	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,0149
DF	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,0250
RS	0,04	0,04	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	0,03	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,0362
SC	0,04	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,0408
MG	0,18	0,05	0,05	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,0529
PR	0,03	0,04	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07	0,08	0,07	0,06	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,0569
ES	0,07	0,06	0,07	0,08	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,06	0,0645
MS	0,10	0,10	0,10	0,11	0,09	0,08	0,10	0,10	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,07	0,07	0,06	0,08	0,07	0,06	0,0850
GO	0,11	0,13	0,10	0,12	0,10	0,10	0,11	0,11	0,12	0,12	0,11	0,10	0,11	0,10	0,08	0,08	0,08	0,09	0,06	0,06	0,0986
MT	0,12	0,14	0,12	0,17	0,13	0,12	0,13	0,13	0,14	0,13	0,12	0,11	0,13	0,11	0,08	0,07	0,09	0,09	0,08	0,08	0,1140
AM	0,15	0,20	0,16	0,16	0,16	0,15	0,16	0,16	0,16	0,16	0,15	0,14	0,16	0,13	0,12	0,12	0,13	0,15	0,14	0,13	0,1493
BA	0,17	0,16	0,19	0,20	0,19	0,17	0,19	0,21	0,21	0,21	0,20	0,18	0,21	0,18	0,16	0,16	0,16	0,17	0,16	0,16	0,1828
PE	0,23	0,17	0,20	0,22	0,22	0,21	0,22	0,21	0,23	0,23	0,19	0,17	0,20	0,17	0,15	0,16	0,17	0,18	0,16	0,16	0,1916
CE	0,18	0,28	0,25	0,26	0,25	0,25	0,28	0,27	0,29	0,30	0,25	0,23	0,26	0,28	0,23	0,23	0,23	0,23	0,21	0,22	0,2489
PA	0,26	0,31	0,26	0,32	0,30	0,29	0,31	0,30	0,29	0,29	0,26	0,24	0,28	0,24	0,21	0,21	0,19	0,21	0,20	0,20	0,2593
RN	0,29	0,30	0,31	0,36	0,34	0,31	0,32	0,32	0,32	0,33	0,29	0,28	0,32	0,30	0,25	0,27	0,26	0,27	0,26	0,25	0,2978
RO	0,32	0,36	0,38	0,38	0,34	0,31	0,33	0,34	0,35	0,34	0,32	0,29	0,30	0,30	0,26	0,26	0,26	0,28	0,26	0,24	0,3101
PB	0,35	0,33	0,30	0,44	0,40	0,40	0,39	0,37	0,40	0,41	0,38	0,40	0,42	0,40	0,29	0,29	0,31	0,32	0,30	0,30	0,3608
AL	0,42	0,42	0,45	0,36	0,39	0,38	0,42	0,42	0,42	0,45	0,39	0,35	0,44	0,42	0,33	0,34	0,34	0,30	0,29	0,30	0,3815
SE	0,37	0,38	0,40	0,42	0,43	0,39	0,41	0,40	0,43	0,43	0,39	0,34	0,41	0,40	0,31	0,33	0,34	0,36	0,34	0,33	0,3820
PI	0,43	0,43	0,40	0,53	0,61	0,47	0,47	0,45	0,47	0,47	0,38	0,38	0,44	0,36	0,32	0,35	0,33	0,32	0,30	0,29	0,4091
MA	0,40	0,39	0,42	0,44	0,45	0,49	0,49	0,47	0,47	0,48	0,43	0,41	0,44	0,41	0,32	0,34	0,35	0,34	0,32	0,32	0,4100
TO	0,56	0,42	0,41	0,48	0,45	0,45	0,51	0,48	0,44	0,51	0,43	0,41	0,46	0,40	0,37	0,35	0,36	0,36	0,35	0,34	0,4274
AC	0,57	0,51	0,52	0,62	0,63	0,60	0,56	0,55	0,58	0,54	0,43	0,43	0,53	0,44	0,41	0,39	0,46	0,48	0,43	0,42	0,5050
RR	0,59	0,53	0,55	0,65	0,71	0,69	0,66	0,64	0,65	0,54	0,52	0,51	0,28	0,45	0,40	0,47	0,50	0,50	0,48	0,48	0,5399
AP	0,61	0,67	0,67	0,70	0,74	0,64	0,66	0,65	0,64	0,65	0,61	0,63	0,62	0,51	0,44	0,46	0,51	0,54	0,53	0,51	0,6001
Mé- dia*	0,25	0,25	0,25	0,28	0,28	0,26	0,27	0,26	0,27	0,27	0,24	0,23	0,25	0,23	0,19	0,20	0,21	0,21	0,20	0,20	

Fonte: O autor (2022).

Nota: * média sem contar com o Distrito Federal.