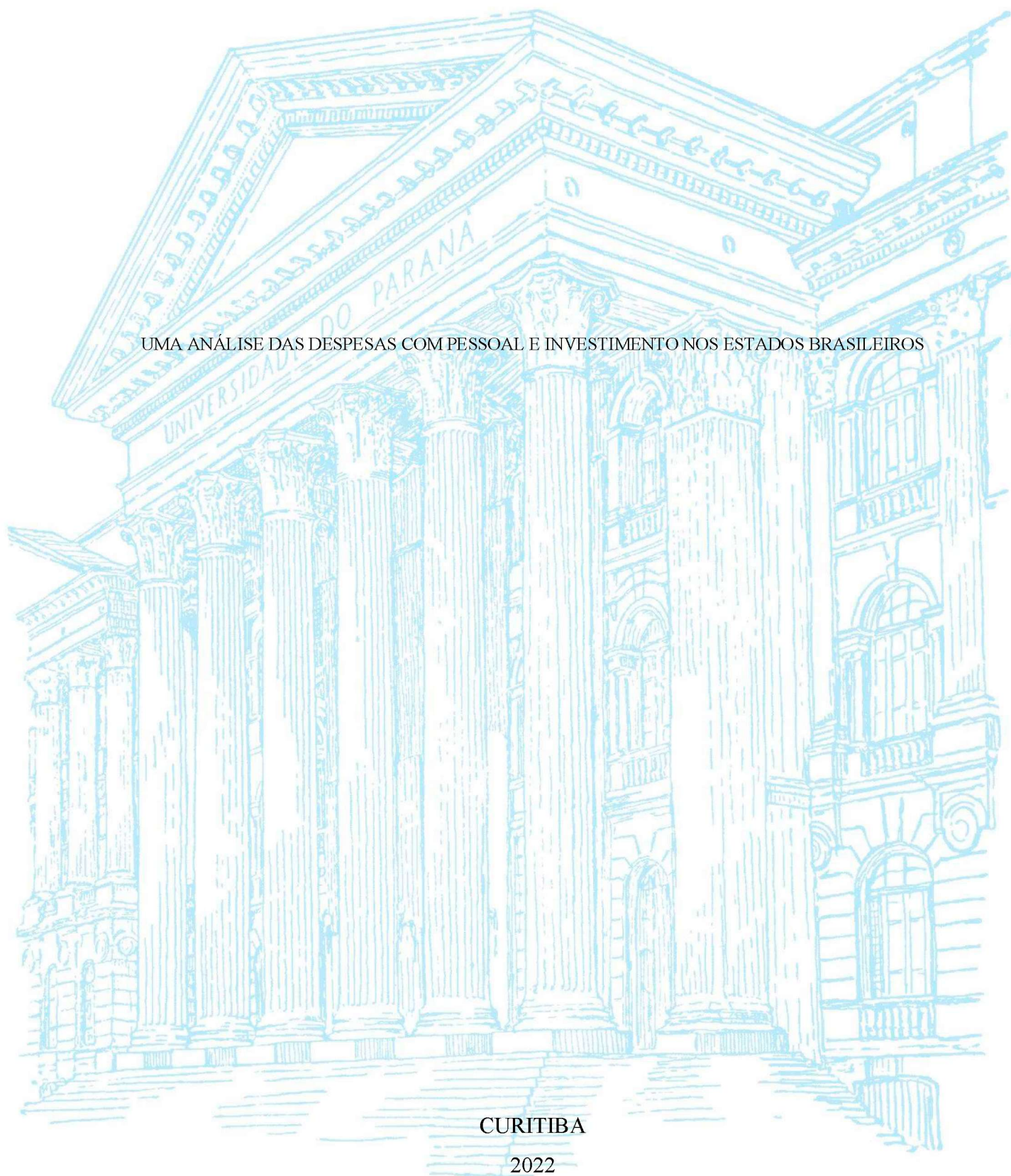


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RAFAEL IUBEL DUARTE

UMA ANÁLISE DAS DESPESAS COM PESSOAL E INVESTIMENTO NOS ESTADOS BRASILEIROS



CURITIBA

2022

RAFAEL IUBEL DUARTE

UMA ANÁLISE DAS DESPESAS COM PESSOAL E INVESTIMENTO NOS ESTADOS BRASILEIROS

Monografia apresentada ao curso de Graduação em
Ciência Econômicas, Setor de Ciências Sociais
Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como
requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em
Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Motta Correia

CURITIBA

2022

A minha querida tia Isabela (in memoriam), que me ensinou valores que vão iluminar o meu caminho por toda a vida.

AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento desta monografia contou com a ajuda de diversas pessoas, dentre as quais agradeço:

Inicialmente, gostaria de agradecer a minha família, pelo amor e força. Um agradecimento especial a minha mãe que sempre me apoiou incondicionalmente durante toda minha vida.

Aos professores, pelos ensinamentos e apoio no meu desenvolvimento acadêmico e profissional.

Ao professor Dr. Fernando Motta Correia, por ter sido meu orientador e ter desempenhado tal função com dedicação e amizade.

Por fim, agradeço a Universidade Federal do Paraná por proporcionar um ambiente plural e consciente.

“The consumer, so it is said, is the king each is a voter who uses his money as votes to get the things done that he wants done.” (PAUL SAMUELSON, 1970)

RESUMO

Nesta monografia, buscou-se entender em qual grau os gastos dos estados brasileiros são afetados por fatores socioeconômicos e sociopolíticos, explorando a possível existência de ciclos políticos e orçamentários. Para isto, foi feito um apanhado da literatura acerca do federalismo fiscal e dos fatores determinantes dos gastos públicos. Em seguida, foram analisadas as despesas estaduais com investimento e pessoal observando as nuances de acordo com porte populacional, PIB Per Capita, macrorregiões e grau de dependência orçamentária dos estados. Na metodologia, foram observados dados no período entre 2004 e 2018, utilizando-se de uma análise descritiva e de um modelo econométrico de dados em painel de efeitos fixos e efeitos aleatórios. Como resultado principal, o estudo demonstrou uma relação positiva entre os gastos com investimento e os períodos eleitorais. Concluiu-se que no período observado os gestores públicos gastam mais em anos de eleição, dando a entender que esta escolha é feita com a intenção de ganho político.

Palavras-chave: Federalismo. Gastos Públicos. Estados brasileiros.

ABSTRACT

In this monograph, was sought to understand the degree to which Brazilian states' expenditures are affected by socioeconomic and sociopolitical factors, exploring the possible existence of political and budgetary cycles. For this, a survey of the literature on fiscal federalism and the determining factors of public spending was made. Then, state expenditures on investment and personnel were analyzed, observing the nuances according to population size, GDP Per Capita, macro-regions and degree of budget dependence of the states. In the methodology, data were observed in the period between 2004 and 2018 using a descriptive analysis and an econometric model of panel data of fixed effects and random effects. As a main result, the study showed a positive relation between investment spending and election periods. It was concluded that in the observed period that public managers spend more in election years, implying that this choice is made with the intention of political gain.

Keywords: Federalism. Public spending. Brazilian states.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Razão Despesas com Pessoal/Receita Corrente Líquida nos Estados brasileiros segundo o Porte Populacional (2004 – 2018)	35
GRÁFICO 2 – Razão Despesas com Pessoal/Receita Corrente Líquida segundo o PIB Per Capita dos Estados brasileiros (2004 – 2018)	36
GRÁFICO 3 – Razão Despesas com Pessoal/Receita Corrente Líquida nos Estados brasileiros segundo o Grau de Dependência Orçamentária (2004 – 2018)	37
GRÁFICO 4 – Razão Despesas com Pessoal/Receita Corrente Líquida segundo nos Estados brasileiros segundo a Região (2004 – 2018)	37
GRÁFICO 5 – Razão Despesas com Investimento/Receita Corrente Líquida nos Estados brasileiros segundo o Porte Populacional (2004 – 2018)	38
GRÁFICO 6 – Razão Despesas com Investimento/Receita Corrente Líquida segundo o PIB Per Capita dos Estados brasileiros (2004 – 2018)	28
GRÁFICO 7 – Razão Despesas com Pessoal/Receita Corrente Líquida nos Estados brasileiros segundo o Grau de Dependência Orçamentária (2004 – 2018)	39
GRÁFICO 8 – Razão Despesas com Pessoal/Receita Corrente Líquida segundo nos Estados brasileiros segundo a Região (2004 – 2018)	40
GRÁFICO 9 – Despesas com Pessoal e Investimento em relação à Receita Corrente Líquida nos Estados brasileiros segundo a Região (2004 – 2018)	41

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Autores da primeira geração do federalismo fiscal e suas principais contribuições.	25
TABELA 2 – Autores da segunda geração do federalismo fiscal e suas principais contribuições.	29
TABELA 3 – Dados em painel: Despesa com Pessoal	42
TABELA 4 – Dados em painel: Despesa com Investimento	43
TABELA 5 – Dados em painel: Razão Investimento/Pessoal	44

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

CTN	- Código Tributário Nacional
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
SNGs	- Governos Subnacionais (termo em inglês)
PIB	- Produto Interno Bruto
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	- Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
EF	- Efeitos fixos
EA	- Efeitos aleatórios
GD	- Grau de Dependência

LISTA DE SÍMBOLOS

α	- alfa
β	- beta
δ	- delta
ε	- épsilon

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	15
2.1	FEDERALISMO E REGRAS FISCAIS	15
2.1.1	Conceito de Federalismo	15
2.1.2	Principais características do Federalismo.....	16
2.1.3	Origem do federalismo no Brasil	17
2.1.4	Federalismo no âmbito fiscal	19
2.1.5	Transferências intergovernamentais como meio para minimizar os desequilíbrios numa federação.....	20
2.1.6	Funções do Orçamento Público.....	20
2.1.7	Normas legais que regem as regras de Orçamento Público no Brasil.....	22
2.2	DETERMINANTES DOS GASTOS PÚBLICOS.....	23
2.2.1	Princípios que regem a distribuição dos gastos públicos	23
2.2.2	Teoria da descentralização fiscal: 1ª geração	24
2.2.3	Teoria da descentralização fiscal: 2ª geração	27
3.	METODOLOGIA	32
3.1	FONTE E BASE DE DADOS	32
3.2	MODELO ECONOMETRICO DE DADOS EM PAINEL.....	32
4.	RESULTADOS E DISCUSSÃO	35
4.1	ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS	35
4.1.1	Razão Despesas com Pessoal/Receita Corrente Líquida.....	35
4.1.2	Despesa com Investimento/Receita Corrente Líquida	38
4.1.3	Resumo.....	40
4.2	ANÁLISE ECONOMETRICA	41
4.2.1	Despesas com pessoal	41
4.2.2	Despesas com investimento.....	43
4.2.3	Relação entres gastos com investimento e pessoal	44
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o debate acerca do federalismo fiscal e dos princípios para o dispêndio de bens e serviços públicos tem sido cada vez mais presente na economia, fato que fez com que o número de publicações acerca dos temas tenha crescido significativamente nas últimas décadas. Desta maneira, a importância das finanças públicas tem se mostrado essencial no estudo econômico, pois o conhecimento acerca do federalismo fiscal permite ao governo atender a população de maneira mais eficiente e assertiva.

O debate acerca dos determinantes dos gastos públicos começou em meados do século XX, com a chamada “teoria da descentralização fiscal”, que buscou encontrar a alocação ótima de responsabilidades econômicas entre as diferentes camadas do governo. Na construção inicial do debate, Tiebout (1956), Musgrave (1959) e Oates (1972), os principais autores, conhecidos como a primeira geração, trouxeram a noção de que o governo central deve focar na provisão de bens públicos de demanda homogênea, que estejam sujeitos aos benefícios das economias de escala e deixe para os governos locais atenderem as demandas específicas das populações locais. A segunda geração, representada por Weingast (1995), Seabright (1996), Lockwood (2002), Petchey e Levchenkova (2002), Besley e Coate (2003) e Wagner (2007), focou mais no trade-off entre centralização e descentralização, utilizando-se de mecanismos de incentivo advindos da economia industrial e da teoria microeconômica.

No Brasil, apesar de só implementar o sistema federalista após a declaração da república no Brasil Colônia já existia uma noção de que a intensa centralização administrativa sob controle da metrópole era improdutiva e representava um risco a soberania nacional. Por este motivo, antes mesmo da Proclamação da República, o império já começava a conceder mais autonomia para as províncias brasileiras. Hoje, com a vigência da Constituição Federal de 1988 o Brasil conta com um arcabouço institucional robusto no que tange o federalismo fiscal. Arcabouço este que permite a relação do sistema federativo brasileiro com a literatura acerca da descentralização fiscal.

Levando estas perspectivas em consideração a literatura acerca dos determinantes dos gastos públicos e o desenho institucional do federalismo fiscal brasileiro, é de interesse desta monografia entender em qual grau os gastos dos estados brasileiros são afetados por fatores socioeconômicos e sociopolíticos, explorando a possível existência de ciclos políticos e orçamentários. Para isto explorar essas dinâmicas foram realizadas duas análises no período compreendido entre 2004 e 2018. Primeiramente foi feita uma análise descritiva onde foram analisadas as despesas estaduais com investimento e pessoal observando as nuances de acordo

com porte populacional, PIB Per Capita, macrorregiões e grau de dependência orçamentária dos estados. A análise descritiva serviu como um desenho do comportamento dos gastos dos estados durante o período estudado, dando insumos para a análise econométrica. Por fim, utilizando-se de um modelo de dados em painel de efeitos fixos e efeitos aleatórios foram feitas regressões tendo como variáveis explicativas os gastos com pessoal e investimento dos estados.

A monografia está dividida em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta uma revisão sobre estudos relativos ao federalismo fiscal. Em seguida, é descrita a metodologia, bem como são reportados os resultados da análise econométrica no modelo de dados em painel. Na terceira seção é feita a discussão relacionada aos resultados da análise descritiva e econométrica.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para a construção da base teórica desta monografia foram estabelecidos dois pilares para sustentar a análise proposta. A primeira parte é composta pelo desenho institucional do federalismo no Brasil e a segunda parte é composta das teorias acerca dos determinantes dos gastos públicos. Desta maneira foi possível viabilizar uma metodologia e análise das despesas dos estados brasileiros fazendo relação direta com a literatura.

2.1 FEDERALISMO E REGRAS FISCAIS¹

2.1.1 Conceito de Federalismo

A constituição de Estados modernos pode ser estruturada de diversas maneiras. Ao longo do desenvolvimento organizacional dos países, surgiram diversos modelos de gestão governamental através da repartição de atribuições entre órgãos regionais. Um desses modelos de organização é o Federalismo, um sistema de governo que funciona mediante à coexistência de diferentes centros de poder, permitindo assim uma gestão descentralizada que possa atender o interesse público de maneira mais eficiente. Apesar do termo Estado federativo abranger diversos países, o federalismo pode seguir as particularidades específicas de cada nação. São exemplos de Estados Federais: Alemanha, Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Índia, Rússia e Suíça.

Sendo assim, o Federalismo não é nada mais que uma organização territorial de poder. Basicamente, o que ocorre é uma distribuição de poder estatal entre diferentes entes (federações) com o intuito de estabelecer uma relação mais próxima entre o governo e a população de determinado país. Mesmo que exista um poder central, como por exemplo o Governo Federal no Brasil, nada impede que as atribuições do estado sejam despendidas entre os estados-membros (Estados, Municípios e Distrito Federal). Desta maneira, é possível existir dois ou mais governos eleitos com autoridade sobre a mesma população e extensão territorial.

Como foi dito anteriormente, o Federalismo como organização de Estado pode ocorrer de maneiras diversas de acordo com as características específicas de cada Estado Federal. Para entender como esse sistema funciona, é preciso saber três aspectos de organização: Formas de Governo, Sistemas de Governo e Formas de Estado.

A forma de Governo nada mais é que o meio em que o poder público é dividido (Monarquia e República) em determinado Estado. Enquanto na Monarquia o poder é exercido

¹ A referência utilizada para o desenvolvimento desta seção foi Machado e Soares (2018).

de modo hereditário e vitalício, a República, é a forma de governo que a população escolhe um representante para ser chefe de Estado através de uma eleição.

Dentro dos Sistemas de Governos existem dois tipos: presidencialismo e parlamentarismo. Para entender a diferença entre os dois é preciso observar a dinâmica entre os poderes Executivo e Legislativo, ao passo que o presidencialismo tem uma clara separação entre os dois poderes e no parlamentarismo eles são codependentes. São exemplos de presidencialismo e parlamentarismo a Argentina e a Alemanha, respectivamente.

Por fim, as Formas de Estado são a distribuição unitária das atribuições e responsabilidades de governo e podem ser divididas em dois grupos: Estados unitários e Sociedades de Estado. Vale ressaltar que na segunda forma existem duas subdivisões conhecidas como Federação e Confederação. O Estado unitário é aquele que não detém uma divisão territorial, havendo um único poder central que detém todas as responsabilidades de governo. Um exemplo dessa forma de Estado é a França. Na Sociedade de Estado, temos um Estado soberano que é subdividido entre estados-membros que detém o poder do Estado e são ligados através de um elo constitucional.

A diferença entre Confederação e Federação é simples. A Confederação é a união de Estados independentes e a Federação é uma forma de organização política e organizacional. Um exemplo de Confederação são os Estados Unidos da América, que foi o primeiro país a adotar este sistema após a independência das treze colônias que foi oficializada na Constituição estadunidense de 1787. Em relação a Federação, o próprio Brasil serve como exemplo. Nele, os entes federados são: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Entre eles, não existe uma hierarquia ou subordinação de modo que a divisão seja explicitamente organizacional.

2.1.2 Principais características do Federalismo

Em sistemas federativos, as características específicas adotadas por cada país impactam diretamente na gestão de políticas públicas. Para entender tal dinâmica, é necessário entender oito particularidades que definem o funcionamento de um Estado Federal.

1. Quantidade de esferas governamentais: um Estado Federal é uma organização descentralizada e pode ser dividida em duas ou mais unidades federadas que detém autonomia entre si. Os entes federados da República Federativa do Brasil são: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

2. Autonomia entre os entes federados: a criação de normas constitucionais elaboradas para que as unidades federativas tenham participação legislativa (autonomia política), possam se organizar de maneira descentralizada (autonomia administrativa) e consigam gerir e ter um orçamento independente dos outros entes federados (autonomia financeira).
3. Organização estatal e constitucional: a delimitação da forma de Estado, sistema e forma de governo adotada pelo país descrita em sua Constituição. O Brasil, por exemplo, definiu na Constituição Federal de 1988 que o país deve ter um sistema presidencialista com a divisão dos poderes entre o Legislativo, Executivo e Judiciário. Além disso, definiu os entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e suas respectivas funções administrativas.
4. Distribuição de responsabilidades: para manter o equilíbrio na gestão pública, é necessário que as funções que devem ser exercidas pelas unidades federadas sejam pré-estabelecidas na Constituição Federal.
5. Formação da vontade nacional: também na intenção de manter o equilíbrio nacional, é necessária a participação dos entes federados na formação da vontade nacional. Pode-se tomar como exemplo o Senado Federal no Brasil, que foi fundado justamente com este propósito.
6. Indissolubilidade: ausência do direito de separação por parte dos entes federados uma vez firmado o pacto federativo.
7. Formação: a formação de um Estado Federado pode ocorrer ou pela renúncia da soberania dos Estados para formação de um só Estado soberano (agregação) ou pela descentralização de um Estado unitário para melhor gestão pública e divisão do poder político (segregação). Como exemplo, pode-se tomar os Estados Unidos da América e o Brasil, respectivamente.
8. Organização: pode ocorrer em um modelo de repartição clara e rígida de competências, sem visar a cooperação entre os entes federados (competitiva) ou em um modelo flexível que visa a cooperação em função dos interesses nacionais (cooperativa).

Vale ressaltar que esta última característica não se aplica para confederações que possuem jurisprudência de secessão, tem ausência de um poder político único e entes integrantes soberanos que podem legislar de acordo com sua conveniência.

2.1.3 Origem do federalismo no Brasil

O Federalismo Brasileiro teve como inspiração o sistema dos Estado Unidos da América. No entanto, o modelo brasileiro se deu por meio de um processo de segregação a fim de descentralizar o poder que na época era muito concentrado e dificultava a gestão pública.

Ao observar a dimensão territorial brasileira com todas as diferenças naturais, culturais e econômicas, ficam claras as vantagens de implementar um regime federativo descentralizado. Durante o Brasil Colônia, era evidente que a intensa centralização administrativa portuguesa era improdutiva e um risco para a soberania nacional. Por este motivo, antes mesmo da Proclamação da República, o império já começava a conceder mais autonomia para as províncias brasileiras, províncias essas que se tornaram estados-membros posteriormente com a Constituição Federal de 1891.

Hoje, o Brasil já está em sua sétima Constituição que está em vigor desde a conclusão do processo de redemocratização do país em 1988. De acordo com a atual Constituição Brasileira:

- A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (Art. 1º).
- A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (Art. 18).

A Constituição Federal de 1988 promoveu diversas mudanças no federalismo brasileiro, como por exemplo a inclusão dos municípios como membros da federação e a reestruturação da arrecadação de tributos e provisão de bens e serviços públicos de maneira centralizada ou descentralizada dependendo da necessidade, decisão que foi tomada com base em três principais fatores:

1. Econômico: Os entes regionais por estarem mais próximos da população conseguem identificar de maneira mais assertiva as demandas de bens e serviços públicos. Por outro lado, a produção governamental que se beneficia de economias de escala é mais eficiente se atendida pelo governo central, por exemplo a segurança nacional.
2. Político e Institucional: Fator voltado para a promoção da participação social em relação à condução das políticas públicas. Dessa maneira, a descentralização faz com que a população participe do processo decisório de alocação de recursos e monitore os órgãos públicos.

3. Geográfico: Devidas as particularidades de cada região quando levadas em consideração as diferenças naturais sociais e econômicas de cada estado-membro da federação, o processo de descentralização é favorável para uma gestão dos recursos de maneira mais eficiente.

Assim, o pacto federativo brasileiro estabelece a divisão do poder político entre os níveis de governo federal, estadual e municipal, tendo a repartição de competências como núcleo e essência do Estado Federal. No modelo atual, a autonomia entre os entes federados é outorgada pela Constituição, gerando competências que são entendidas tradicionalmente como Administrativa, Legislativa e Tributária. A Constituição Federal também atribui aos entes políticos o processo de instituir tributos. No entanto, é necessário ressaltar que os entes federados podem somente instituir tributos já estabelecidos pela Constituição. Dessa maneira, os estados-membros podem somente cobrar tributos dentro de suas respectivas alçadas.

2.1.4 Federalismo no âmbito fiscal

A relação entre federalismo e o âmbito fiscal consiste na descentralização do recolhimento de tributos entre entes subnacionais de governo, com o objetivo de melhor atender o interesse público através de uma compreensão regional das necessidades de arrecadação e gasto público.

Sendo assim, pode-se entender o Federalismo Fiscal como um sistema de repartição de receitas para o financiamento das políticas públicas. Para regulamentar o funcionamento das tributações no Brasil, foi instituído o Código Tributário Nacional (CTN), que estabelece as normas gerais do direito tributário. Neste código é delimitada a aplicabilidade dos tributos, extensão, alcance, limites, direitos e deveres dos contribuintes, atuação dos agentes fiscalizadores e demais normas tributárias.

O tributo é um termo que abrange diversos modelos de arrecadação. Dentre eles, estão: Impostos; Taxas; Contribuições de Melhoria; Contribuições Sociais; Contribuições para o Custeio de Serviço de Iluminação Pública; Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Contribuições de Interesse das Categorias Profissionais ou Econômicas. Por ser um sistema que pode ser considerado complexo, com o objetivo de estabelecer uma relação mais transparente com os contribuintes, em julho de 2013 foi instituído que as empresas devem informar os tributos embutidos no preço final de bens e serviços.

2.1.5 Transferências intergovernamentais como meio para minimizar os desequilíbrios numa federação

No contexto do federalismo fiscal, as transferências intergovernamentais são um mecanismo para extinguir ou minimizar desequilíbrios entre níveis e unidades de governo. Essas transferências permitem a correção entre arrecadações e despesas, além de ajudar a reduzir disparidades entre os estados-membros da federação. Em paralelo, é importante destacar que essas transferências podem gerar um efeito negativo na responsabilidade fiscal e na eficiência das políticas públicas regionais.

A característica do sistema de transferências atual do Brasil é o fluxo vertical e descendente de recursos. Assim, o Governo Federal transfere recursos para estados e municípios para complementar o orçamento e para que possam cumprir suas obrigações.

As transferências de recursos atualmente podem ocorrer de duas formas:

1. Condicionalidade: em que a transferência pode ou não ter a aplicação dos recursos estabelecida para uma finalidade.
2. Contrapartida: realização da transferência mediante ou não a uma contraprestação de recursos do ente beneficiário.

A regulamentação por trás dessas transferências também estão descritas na Constituição Federal de 1988 e servem como ferramentas para o manuseio de recursos públicos arrecadados. Assim os tributos são repartidos de maneira estratégica entre os entes federativos que fazem a aplicação desses recursos de maneira descentralizada.

2.1.6 Funções do Orçamento Público

As Ciências Econômicas são uma área do conhecimento que busca entender a melhor forma de gerir recursos limitados. A palavra economia vem do grego “oiknomos”, o qual “oiko” significa casa e “nomos” significa gerir/administrar, ou seja, administrar os recursos de casa. Quando falamos do Estado Federal, a casa é um país inteiro, e devida a complexidade, principalmente quando falamos de um país enorme como o Brasil, o estudo econômico é mais do que necessário para manter a casa em ordem. É aí que surge o Orçamento Público.

O Orçamento Público nada mais é que um planejamento de distribuição de recursos a fim de atender da melhor maneira possível as demandas de bens e serviços públicos da

sociedade. Algumas dessas demandas que estão presentes no debate político nos dias de hoje são saúde, educação, segurança, habitação, saneamento, justiça e infraestrutura. Apesar de serem demandas de evidente importância para o desenvolvimento socioeconômico, os recursos para financiá-los são limitados e, por isso, a necessidade de planejar onde os recursos do Estado podem trazer mais retorno para a sociedade.

No desenvolvimento do orçamento existem três funções matriciais para direcionar o desenvolvimento socioeconômico do país, sendo elas:

1. Função Alocativa: direciona os recursos disponíveis para setores prioritários, principalmente em setores que não são bem atendidos pela iniciativa privada.
2. Função Distributiva: reduz distorções e a desigualdade social, prezando pelo desenvolvimento em regiões e classes marginalizadas.
3. Função Estabilizadora: elabora um planejamento pautado no maior impacto econômico possível, visando a manutenção de elevado nível de emprego, desenvolvimento industrial e empresarial, controle inflacionário e crescimento sustentável.

Para a aplicação destas funções e desenvolvimento de um plano orçamentário, também é preciso conhecer algumas regras fundamentais que ajudam no direcionamento durante a elaboração. Essas regras são conhecidas como Princípios Orçamentários, dentre os mais importantes estão:

1. Princípio da Anualidade: como o próprio nome sugere, é estabelecer um período de um ano no exercício e elaboração do orçamento. No Brasil, o exercício financeiro é o mesmo que o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro);
2. Princípio da Legalidade: estabelece que as receitas e despesas públicas devem ser executadas de acordo com os parâmetros previstos em lei;
3. Princípio da Uniformidade: determina que os métodos de elaboração do orçamento sejam homogêneos a anos anteriores, tendo uma metodologia análoga de construção ao longo do tempo;
4. Princípio da Clareza: prezar pela clareza e fácil compreensão para qualquer cidadão;
5. Princípio da Não Afetação da Receita: inibir a distribuição indevida de receita tributária, evitando o comprometimento do orçamento público para atender determinadas demandas em detrimento de outras;
6. Princípio da Universalidade: todas as receitas e despesas devem constar na lei orçamentária;

7. Princípio do Equilíbrio: as despesas realizadas dentro do ano estabelecido devem ser compatíveis com a arrecadação de receitas;
8. Princípio da Publicidade: garantia de transparência orçamentária em relação aos contribuintes;
9. Princípio do Orçamento Bruto: estabelece que todas as receitas e despesas devem constar no orçamento anual de maneira integral, sendo vetadas deduções;
10. Princípio da Exclusividade: o orçamento deve contar com fixação das despesas e previsões das receitas públicas;
11. Princípio da Unidade Orçamentária: todo o planejamento do orçamento constar em somente uma única lei orçamentária.

No entanto, um orçamento só faz sentido se tiver algum recurso para ser gerido e, no caso do orçamento público, é a receita pública que consiste em um montante em dinheiro que é recolhido pelo Tesouro Nacional e incorporado ao patrimônio do país, tendo como finalidade atender as despesas das políticas públicas. Para gerir tal receita e viabilizar as atividades dos órgãos públicos, é fundamental a existência da Lei Orçamentária que classifica cada tipo de despesa de acordo com três diferentes pontos de vista. O primeiro viés é o Coercitivo, que identifica se a despesa estava prevista na constituição ou lei (obrigatória) ou não (discricionária). O segundo ponto de vista leva em consideração o âmbito Econômico e delimita se a despesa é de manutenção de atividades já existentes (corrente) ou de ampliação de bens e serviços (capital). E, por último, é a visão de Competência, que basicamente determina o nível de governo que deve arcar com as despesas.

2.1.7 Normas legais que regem as regras de Orçamento Público no Brasil

Por fim, para melhor entender as regras que regem o Orçamento Público Brasileiro, é necessário saber o arcabouço legal em volta do tema. Atualmente, no Brasil, o orçamento público além de ser uma lei é também uma ferramenta de gestão para planejar a distribuição de recursos financeiro, ferramenta esta que se baseia em regras estipuladas e aprovadas pelo Poder Legislativo. Para isso, todas essas legislações devem estar de acordo com a Constituição Federal de 1988.

A Constituição estabelece nos artigos 165 a 169 (Título VI, Capítulo II, Seção II) as normas gerais do orçamento público brasileiro. Com base nisso, todas as leis devem estar em sincronia com o direito constitucional brasileiro. As principais leis a respeito deste tema são:

1. Lei 4.320 de 1964: delimita as normas base do direito financeiro para elaboração e planejamento de orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal.
2. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): consiste em um código de conduta feito para gestores públicos brasileiros que visa trazer responsabilidade e segurança na gestão de recursos públicos.
3. Lei Complementar nº131: estabelece a necessidade de os governantes disponibilizarem em tempo real informações relativas à execução orçamentária e financeira em todas as esferas de governo.

Por fim, vale destacar que o Orçamento Público deve sempre atender o direito fundamental de acesso à informação por parte dos contribuintes, de maneira transparente e de fácil interpretação para que a população possa monitorar a gestão das políticas públicas. Direito este que também está descrito na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

2.2 DETERMINANTES DOS GASTOS PÚBLICOS

2.2.1 Princípios que regem a distribuição dos gastos públicos

Ao longo do tempo, a participação dos gastos públicos nas economias modernas, principalmente nas mais desenvolvidas, tem se tornado cada vez maior. Por este motivo, a literatura relativa à distribuição dos gastos públicos acerca do federalismo fiscal também se desenvolveu², criando diversos princípios para designar responsabilidades entre estados-membros de uma nação.

Independente se o governo tem uma maior ou menor participação em uma economia local, é necessário atribuir responsabilidades para cada despesa. Normalmente, a maior parte dos Estados federativos atribuem em sua constituição as atividades legislativas de forma direta e os gastos de maneira implícita. Desta maneira, o governo pode tomar as decisões que melhor beneficiam a população local. Historicamente, no início do federalismo fiscal existia uma priorização de bens públicos, que claramente beneficiavam a população através de bens públicos, como defesa, policiamento e estradas. No entanto, como as necessidades de cada região de um país é diferente, fica difícil atribuir limites e responsabilidades.

² Slavinske (2015) apontou o aumento na participação dos gastos públicos nas economias modernas e o desenvolvimento da literatura no artigo “Fiscal Decentralisation and Economic Theory”.

Um dos fatores determinantes de como funcionam os gastos públicos em uma federação é o modelo de repartição de competências. Em federações dualistas (horizontais), os governos normalmente administram a população num geral, enquanto as federações integradas (verticais) estabelecem unidades administrativas em locais específicos. Nesse contexto, cada modelo tem vantagens e desvantagens. Nas federações dualistas, o sistema se torna mais simples, mas a efetividade pode ser comprometida por duplicação de ações governamentais e menor autonomia dos entes, situação que é inversa nas federações integradas.³

Outro fator importante para determinar o dispêndio de gastos é a jurisdição legislativa, que delimita o poder de compra dos governos federais e sua participação na economia local. Na maior parte das federações é comum que as constituições permitam que as esferas governamentais gastem em mais áreas que somente de sua jurisdição legislativa. Assim, os governos federais podem usar este poder de compra de três diferentes formas⁴:

- através de transferências de propósito geral, aumentando a capacidade fiscal dos entes-federados;
- fazendo transferências condicionais, atendendo programas governamentais específicos;
- desenvolvimento de um programa de política pública acerca de uma certa região.

Vale ressaltar que em algumas federações o governo federal pode impor aos entes federados obrigações em relação às despesas de governos e aos gastos públicos. Também podem existir obrigações constitucionais similares para atender um certo padrão de gastos estabelecido.

Para além dos princípios de determinação dos gastos públicos, a associação entre a descentralização fiscal e gastos públicos é determinante nas federações. Para Busemeyer (2008), usualmente esta descentralização tem um impacto positivo nos gastos públicos, pois a política local acaba competindo pelos eleitores e acabam fornecendo serviços e bens públicos atrativos para a população. Para o autor, quando as decisões de gastos são tomadas por esferas superiores da federação o efeito é inverso, fazendo com que os gastos não tenham tanta efetividade pois acabam sendo afetados pela política local.

2.2.2 Teoria da descentralização fiscal: 1ª geração

Mesmo com o aumento dos gastos nas federações e aumento de interesse no tema nas últimas décadas, a literatura envolta da descentralização fiscal ainda não detém unanimidade

³ Fatores e competências colocadas por Machado e Soares (2018).

⁴ Musgrave (1959) introduziu estes conceitos em conjunto com três ramos das finanças públicas: estabilização econômica, distribuição de renda e alocação de recursos.

dentro dos estudos e pesquisas. Atualmente, as principais abordagens se dividem em duas vertentes: primeira geração e segunda geração. De acordo com Slavinske (2015), um dos autores que participou ativamente na construção do debate acerca da descentralização fiscal, o principal objetivo dos estudos é responder à pergunta: Qual é a alocação ótima de responsabilidades econômicas entre as diferentes camadas do governo? O campo de estudo da descentralização fiscal é corriqueiramente conhecido como teorias do federalismo fiscal, pois os primeiros estudos realizados em relação ao tema buscaram encontrar a melhor divisão de tarefas dentro de um sistema federal de governo.

O tópico do federalismo fiscal foi introduzido em meados do século XX, que na época era chamado de teoria das finanças públicas, tópico este que abordava diretamente a descentralização fiscal, buscando um ponto ótimo de transferência de poderes e responsabilidades para entes da federação que foram denominados governos subnacionais (SNGs, sigla em inglês). O avanço do campo de estudo se deu principalmente por três autores que estabeleceram uma base de estudos que permitiram o desenvolvimento de discussões acerca do tema, essa fundação foi composta pelos seguintes textos: Tiebout (1956), Musgrave (1959) e Oates (1972). Além dos precursores do tema, também surgiram outros três pesquisadores para compor os principais nomes da primeira geração da teoria da descentralização fiscal, eram eles: Olson (1969) e Brennan e Buchanan (1980).

Tabela 1: Autores da primeira geração do federalismo fiscal e suas principais contribuições.

Autor/Ano	Nome do livro ou artigo	Principais contribuições
Tiebout (1956)	A Teoria Pura de Gastos Locais	Introduziu a noção de "bens públicos impuros"
Musgrave (1959)	A Teoria das Finanças Públicas – Um Estudo em Economia Pública	Introduziu três ramos ou categorias diferentes de finanças públicas: estabilização econômica, distribuição de renda e alocação de recursos
Olson (1969)	Princípio de 'equivalência fiscal': a divisão de responsabilidades entre diferentes níveis de governo	Introduziu a noção de "equivalência fiscal"
Oates (1972)	Federalismo Fiscal	Introduziu o teorema de descentralização
Brennan e Buchanan (1980)	O Poder de Tributar - Fundamentos Analíticos de uma Constituição Fiscal	Com base nos textos de Thomas Hobbes, trouxeram a interpretação dos Estado como o Leviatã

Nota: Elaboração Própria.

Começando em ordem cronológica, Charles Tiebout introduziu, em 1956, no artigo “A Teoria Pura de Gastos Locais”, a noção de bens públicos “impuros”, que consiste na análise de demanda dos cidadãos por bem públicos usando sua localização geográfica para apontar suas preferências de consumo destes bens públicos. Para compreender melhor o conceito, basta

comparar a propensão de consumo de um jovem estudante, que valoriza morar em um lugar com fácil acesso a transporte público e uma universidade de qualidade, e um idoso aposentado, que valoriza uma região com segurança e parques para caminhar. Sendo assim, os dois cidadãos com perfil diferentes de consumo vão optar por viver em regiões diferentes, argumento esse defendido por Tiebout (1956, p.418): “consumidor-eleitor pode ser visto como escolhendo a comunidade que melhor satisfaz seu padrão de preferência por bens públicos”⁵.

Alguns anos depois, em 1959, Richard Musgrave publicou o livro “A Teoria das Finanças Públicas”. A obra trouxe uma nova sistemática para o estudo da descentralização fiscal, introduzindo três diferentes ramos dentro das finanças públicas: a estabilização econômica, a distribuição de renda e a alocação de recursos. De acordo com a obra, o governo deve estabilizar a economia através de ferramentas como a política fiscal e monetária (função de estabilização). Segundo Musgrave (1959), o Estado também deve atuar diretamente na redistribuição de renda através do governo central (função de distribuição), pois a redistribuição local pode ser ineficaz. Por este motivo, o autor também ressalta a importância de o governo central produzir bens públicos que beneficiam a população em sua totalidade, enquanto os governos locais atuam em bens sociais, voltados às necessidades locais. Estes ramos serviram como balizadores dos estudos da primeira geração.

A próxima contribuição veio do economista e cientista social Mancur Olson, que, em 1969, publicou o artigo “Princípio de equivalência fiscal: a divisão de responsabilidades entre diferentes níveis de governo”. O artigo incorporou aos estudos do federalismo fiscal a ideia de “equivalência fiscal”, que consiste na correlação entre quem é beneficiado pelos bens públicos e os indivíduos que pagam por estes bens. Correlação esta que influenciou o economista Wallace E. Oates em sua monografia em 1972, que juntamente com os postulados sobre bens públicos impuros de Tiebout, formalizou por meio do teorema da descentralização, em que os governos centrais não podem ser eficientes na provisão de bens públicos, a não ser que as necessidades entre os entes federativos sejam homogêneas. Segundo Oates, os governos locais conseguem melhor entender as necessidades de seus cidadãos e, por isso, a provisão descentralizada de bens deve ser mais eficiente. Pensamento este revisto por Slavinske:

“Para um bem público cujo consumo seja definido em subconjuntos geográficos (bem público local) da população total, e para o qual os custos de fornecimento de cada nível de produto do bem em cada jurisdição são os

⁵ “consumer-voter may be viewed as picking that community which best satisfies his preference pattern for public good”

mesmos para o governo central ou o respectivo governo local, será sempre mais eficiente (ou ao menos tão eficiente quanto) para os governos locais (oferta descentralizada) o fornecimento de níveis Pareto-eficiente do produto para cada jurisdição respectiva, do que a provisão, pelo governo central, de qualquer nível uniforme e específico daquele bem para todas as jurisdições” (SLAVINSKE, 2015, p.90).

Vale citar, também, a contribuição de Brennan e Buchanan (1980), que reviveram a noção do Estado visto como Leviatã, noção esta que foi inicialmente proposta pelo filósofo e matemático Thomas Hobbes na obra *Leviatã*, de 1651. A hipótese levantada por eles é que o governo sempre busca maximizar a receita tributária, tal qual a criatura mitológica que é comumente descrita tendo um tamanho exorbitante. Segundo os autores, a única maneira de limitar essa tributação excessiva é através de um aparato burocrático que descentralize o poder político e fiscal e imponha restrições aos governos por meio de uma constituição eficaz. Outro ponto interessante trazido por Brennan e Buchanan é que ao criar uma descentralização fiscal, os governos subnacionais acabam constringidos a gerar um aumento de eficiência na provisão de bens públicos ao invés de maximizar o superávit.

Em suma, Tiebout (1956), Musgrave (1959), Olson (1969) e Oates (1972) trouxeram a noção de que o governo central deve focar na provisão de bens públicos de demanda homogênea para os governos subnacionais que estejam sujeitos aos benefícios das economias de escala e deixe para os governos locais atenderem as demandas das populações locais. O resultado desses estudos é hoje conhecido como a teoria de descentralização fiscal da primeira geração, resultado que veio do precedente estabelecido pelo Teorema da Descentralização de Oates, o qual serviu como base para o estudo do federalismo fiscal.

2.2.3 Teoria da descentralização fiscal: 2ª geração

Mais de uma década depois da publicação do livro “O Poder de Tributar - Fundamentos Analíticos de uma Constituição Fiscal”, de Brennan e Buchanan (1980), em 1995, que começaram a ser publicados estudos dando continuidade ao debate sobre descentralização fiscal. Para entender melhor esse movimento, o próprio Wallace E. Oates, integrante da teoria original da descentralização fiscal, publicou um artigo explicando como surgiu essa segunda geração. Segundo Oates (2005), a segunda geração começou a investigar o tema com uma ótica diferente da literatura de finanças públicas, e se utilizou de noções advindas da teoria das empresas, economia da informação, do problema do agente principal e da teoria dos contratos.

Neste mesmo artigo, Oates também destaca dois principais aspectos que fundamentam o desenvolvimento da segunda geração:

1. Os agentes do governo não necessariamente vão agir de maneira objetiva, buscando maximizar o bem-estar da população;
2. Existe uma assimetria de informação entre os agentes políticos. Sendo assim, por exemplo, em uma eleição, um candidato pode entender melhor as necessidades da população local do que seu adversário.

Desta maneira, os autores da segunda geração buscam utilizar o arcabouço da economia industrial e da teoria microeconômica para explicar as dinâmicas do federalismo fiscal.

A teoria da segunda geração foi construída em volta de dois pilares: o conhecimento e incentivos. O conhecimento é relacionado a entender as preferências das populações locais com o objetivo de prover bens públicos de maneira mais eficiente, enquanto o incentivo é relacionado aos motivadores para os governos subnacionais funcionarem de maneira melhor. Os principais autores no desenvolvimento da segunda geração são: Weingast (1995), Seabright (1996), Lockwood (2002), Petchey e Levchenkova (2002), Besley e Coate (2003) e Wagner (2007).

Tabela 2: Autores da segunda geração do federalismo fiscal e suas principais contribuições.

Autor/Ano	Nome do livro ou artigo	Principais contribuições
Weingast (1995)	O papel econômico das instituições políticas: federalismo de preservação do mercado e desenvolvimento econômico.	Introduziu a noção de federalismo de preservação de mercado para investigar como as jurisdições concorrentes criam incentivos para um compromisso confiável e reduzem os custos de transação.
Seabright (1996)	Prestação de contas e descentralização no governo: um modelo de contratos incompletos.	Introduziu a noção de "contrato incompleto" na análise do federalismo fiscal e apresenta as eleições como contratos incompletos em que algumas informações, no "contrato", não podem ser verificadas.
Lockwood (2002)	Política distributiva e custos de centralização.	Confirma as percepções de Oates de que a descentralização é o arranjo mais eficiente quando as externalidades são pequenas e/ou as regiões são heterogêneas. No entanto, as condições necessárias para o aumento da heterogeneidade implicar no aumento da eficiência da descentralização são fortes, essencialmente porque o custo da centralização não é a uniformidade das políticas, mas sim a escolha ineficiente de projetos devido à partilha de custos e à falta de responsividade do processo legislativo aos benefícios.
Besley and Coate (2003)	Fornecimento centralizado e descentralizado de bens públicos locais: uma abordagem de economia política.	Ofereceu uma visão alternativa das desvantagens da centralização, decorrente de considerações de economia política.
Petchey and Levchenkova (2002)	Os efeitos do bem-estar da equalização fiscal em uma economia federal com mobilidade de fatores e comportamento estratégico.	Introduz a equalização fiscal e aponta que as concessões de equalização não são determinadas exogenamente.
Wagner (2007)	Sociologia Fiscal e a Teoria das Finanças Públicas: Um Ensaio Exploratório.	Desviou a atenção das "camadas" de governo e da atribuição de poderes e responsabilidades entre as camadas, para se concentrar no caráter competitivo "policêntrico" do governo

Nota: Elaboração Própria

De acordo com Qian e Weingast (1997), a teoria da segunda geração, além de evidentemente ter se inspirado na primeira geração, também tiveram influência de Hayek (1945). A influência advinda de Hayek vem da sugestão de que os governos locais entendem melhor as necessidades e preferências de suas respectivas populações. Sugestão esta que vai

bem em sinergia com o que dizia a primeira geração: o governo central deve focar na provisão de bens públicos de demanda homogênea para os governos subnacionais e deixar para os governos locais atenderem as demandas de seus contribuintes.

Começando novamente de maneira cronológica, a primeira contribuição da segunda geração veio justamente de Barry R. Weingast, que em 1995 publicou o artigo intitulado “O papel econômico das instituições políticas: federalismo de preservação do mercado e desenvolvimento econômico”. Este artigo propõe a ideia de um federalismo voltado para um modelo de mercado. Para isto, o autor investiga como jurisdições concorrentes criam uma dinâmica de redução de custos de transação e confiabilidade. Weingast (1995) desenvolveu seus modelos olhando principalmente para o Reino Unido e para os Estados Unidos e obteve as seguintes conclusões:

1. O federalismo fornece a base política para um mercado comum entre os SNG, fomentando o comércio interno;
2. O não exercício da regulação econômica por parte do governo central afeta diretamente a capacidade de resposta política do governo em relação aos contribuintes;
3. A existência de barreiras comerciais internas prejudica o desenvolvimento econômico, impedindo a entrada de novos entrantes e reduzindo a competição.

Em paralelo, em 1996, Paul Seabright trouxe a ideia de “contrato incompleto” para o debate acerca da descentralização fiscal. Adotando este novo conceito o autor relaciona o processo eleitoral com um contrato incompleto, pois não são todas as informações que são verificáveis. Desta maneira a descentralização pode ser uma ferramenta de descentralização política e a centralização pode auxiliar a mitigar externalidades através da cooperação política.

As próximas contribuições vieram de Lockwood (2002) e Besley e Coate (2003), que ao explorarem o teorema da descentralização de Oates, concluíram que os bens públicos fornecidos pelo governo central não são necessariamente homogêneos. A conclusão se deve ao fato de que a demanda por certos bens públicos é diferente em cada região e, além disso, quanto maior for o nível de heterogeneidade, menos eficiente a centralização se torna.

Outra contribuição que mostra claramente o teor microeconômico da segunda geração é o texto “Os efeitos do bem-estar da equalização fiscal em uma economia federal com mobilidade de fatores e comportamento estratégico”, publicado em 2002 por Petchey e Levtchenkova. Nele, os autores apontam que através de incentivos é possível criar um “jogo de

equalização” que permite os SNGs adotarem estratégias fiscais em relação ao governo central, aumentando eficiência.

Para finalizar a segunda geração, Wagner (2007) desvia a discussão entre as divisões e atribuições de poderes para buscar entender a dinâmica competitiva entre os diferentes centros dentro de um Estado federativo. O autor traz como principal contribuição o apontamento da relação direta entre a provisão de bens públicos por parte do governo com a sua capacidade de arrecadar tributos. Além disso, ele também identifica que além de órgãos públicos produtores de bens públicos também existem instituições articuladoras que facilitam o processo produtivo e distributivo.

Concluindo, os estudos da primeira geração foram pautados principalmente na literatura de finanças públicas, enquanto a segunda geração focou mais no trade-off entre centralização e descentralização, utilizando-se do embasamento teórico advindo da economia industrial e da teoria microeconômica. O ponto principal destes estudos é mostrar os pontos balizadores do federalismo fiscal e como funciona a dinâmica de descentralização nos países que adotam este sistema.

Não é difícil fazer um paralelo entre a literatura do federalismo fiscal e a realidade. Um exemplo que pode ser feito é a relação do desenho institucional de um sistema federativo debatido pelas teorias da primeira geração com o sistema de governo brasileiro. As teorias do federalismo fiscal estão presentes seja na influência dos três ramos das finanças públicas de Musgrave (1959) utilizado na composição do Orçamento Público, ou a atribuição proposta por Oates (1972) de que bens públicos homogêneos como a defesa devem ser providos pelo governo federal. Levando em consideração estes paralelos, esta monografia tem como objetivo explorar as relações de incentivo propostas pela segunda geração, observando as dinâmicas socioeconômicas e sociopolíticas que afetam os gastos públicos. Para isto, será realizada uma análise descritiva utilizando as transferências intergovernamentais como variáveis, que serão medidas pelo Grau de Dependência dos estados em relação à União.

3. METODOLOGIA

A metodologia utilizada nesta monografia será de uma pesquisa básica, procurando desenvolver a literatura já existente acerca do tema, com objetivo exploratório e quantitativo, utilizando-se de um modelo econométrico. O método utilizado será o fenomenológico, pois a monografia busca interpretar as relações entre o gasto público e fenômenos socioeconômicos e sociopolíticos.

3.1 FONTE E BASE DE DADOS

Levando em consideração a literatura acerca do federalismo e regras fiscais no Brasil, em conjunto com as teorias de determinação dos gastos públicos, esta monografia tem como objetivo entender em qual grau os gastos dos estados brasileiros são afetados por fatores socioeconômicos e sociopolítico, explorando a possível existência de ciclos políticos e orçamentários. Para isto, foram coletados dados do Produto Interno Bruto (PIB) e população disponibilizados no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e os valores de receita corrente líquida, gastos com pessoal e investimento dos estados brasileiros contidos nos relatórios de execução orçamentária disponibilizados no site do Tesouro Nacional entre os anos de 2004 e 2018. Para conseguir comparar os resultados ao longo do tempo, todas as informações monetárias foram corrigidas pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), datado no ano de 2018. Os dados utilizados no processo de deflação foram retirados do site do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Para iniciar a análise descritiva dos dados foram separados dois indicadores, a razão entre despesas com pessoal e receita corrente líquida e a razão entre despesas com investimento e receita corrente líquida. Esses indicadores servirão como um balizador para mostrar o nível de gastos de cada estado com pessoal e investimento em relação à verba disponível. Em seguida, foi observado como esses dados se comportaram de acordo com o porte populacional, PIB per capita, grau de dependência dos estados em relação à União (quanto do orçamento do estado é financiado pelo Governo Federal) e pelas macrorregiões brasileiras.

3.2 MODELO ECONOMÉTRICO DE DADOS EM PAINEL

O modelo de dados em painel é, em geral, recomendado em observações em série temporal que estão disponíveis para cada unidade de corte transversal com o mesmo número de

observações. O modelo é composto por um conjunto em que $i = 1, 2, \dots, N$ unidades e $t = 1, 2, \dots, T$ períodos de tempo, sendo representado da seguinte forma:

$$Y_{it} = \alpha_i + X_{it}\beta + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

O modelo pressupõe que as unidades não variam ao longo do tempo e têm os efeitos específicos representados por α_i e o termo de erro por ε_i . Desta maneira, o modelo gera duas visões diferentes de acordo com os pressupostos adotados relacionados à possibilidade de correlação entre o termo de erro e as variáveis explicativas X_{it} , surgindo assim o modelo de efeitos fixos e o modelo de efeitos aleatórios.

Ao adotar o modelo de efeitos fixos (EF), tratando α_i como as variáveis aleatórias não observáveis e de alguma forma correlacionadas a X_{it} obtêm-se:

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

No modelo de efeitos aleatórios (EA), se assume o erro combinado, fazendo com que $u_{it} = v_i + \varepsilon_{it}$ e pressupõe que v_i é iid com variância α^2_v e que ε_{it} é iid variância α^2_ε . Sendo assim, o modelo de EA fica expresso pela seguinte fórmula:

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta X_{it} + u_{it} \quad (3)$$

De acordo com Greene (2002), o método de dados em painel é utilizado para investigar mudanças estruturais e dinâmicas de transição. A estimativa do modelo por dados em painel considera as observações em distintos momentos de temporais, sendo sua forma funcional da seguinte maneira para esta monografia:

$$\text{Despesa}_{it} = \alpha + \beta_1 \ln\text{PIBPerCapita}_{it} + \beta_2 \text{GD}_{it} + \beta_3 \text{GD}_{it} \text{ DummyEleição}_{it} + \varepsilon_i \quad (4)$$

Em que GD é referente ao Grau de Dependência dos estados e a DummyEleição é referente aos anos de eleição estadual, t é o indicador do tempo e i se refere ao ente federativo analisado. Olhando pela visão dos efeitos fixos, com a estimativa controlando as variáveis omitidas entre as observações obtemos a seguinte forma:

$$\text{Despesa}_{it} = \alpha + \beta_1 \ln\text{PIBPerCapita}_{it} + \beta_2 \text{GD}_{it} + \beta_3 \text{GD}_{it} \text{ DummyEleição}_{it} + X_i + \varepsilon_i \quad (5)$$

Em que $X_i = \alpha + \beta_4 y_i$, captando os fatores que não são observados que variam entre os entes federativos, mas são constantes na série temporal. Neste modelo, os erros não podem apresentar correlação na série temporal entre os entes federativos, pois são condicionais aos regressores.

No modelo de efeitos aleatórios acontece o processo inverso, no qual as variáveis oscilam ao longo do tempo, mas não são constantes entre os estados. O modelo é expresso da seguinte forma:

$$\text{Despesa}_{it} = \alpha + \beta_1 \ln\text{PIBPerCapita}_{it} + \beta_2 \text{GD}_{it} + \beta_3 \text{GD}_{it} \text{ DummyEleição}_{it} + \beta_3 \gamma_i + \beta_4 \delta_t + \varepsilon_i \quad (6)$$

Em que δ_t representa a variável omitida que é constante entre os estados, mas que varia ao longo da série temporal. Ao correlacionar δ_t com o $\ln\text{PIBPerCapita}_{it}$ a estimativa passa a ter o viés da variável omitida.

Além do tratamento preliminar dos dados com a checagem e deflação dos valores, para garantir a idoneidade dos dados, foram feitos alguns testes no modelo econométrico para verificar se as séries temporais analisadas são estacionárias.

Na tentativa de aplicar a análise em painel, de forma preliminar foi aplicado o modelo Pooled que consiste em estimar uma regressão por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) desconsiderando as características de dados em painel. A estimação do modelo Pooled se faz necessário haja vista a verificação da hipótese de que todos os Estados tenham um intercepto para todas as unidades do cross-section. A escolha entre o modelo de efeitos fixos e efeitos aleatórios foi feita através do teste de Hausman e a análise foi feita através do software de econometria denominado Gretl.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

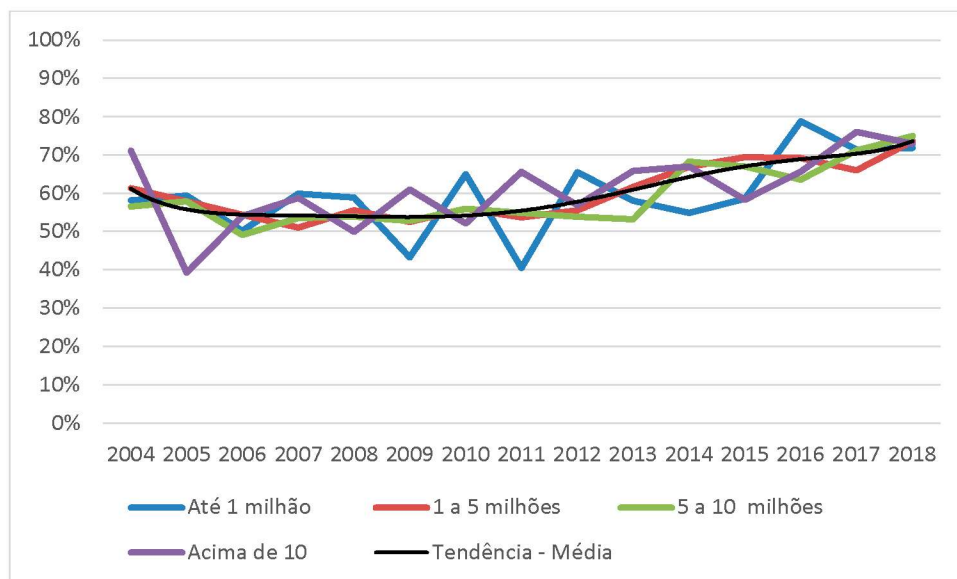
4.1 ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS

A análise descritiva dos dados tem como objetivo mapear como foi o comportamento dos gastos com pessoal e investimento entre os anos de 2004 e 2018, a fim de entender os fatores determinantes do orçamento dos estados brasileiros.

4.1.2 Razão Despesas com Pessoal/Receita Corrente Líquida

Começando pelo porte populacional, no Gráfico 1, pode-se observar que o tamanho da população dos estados brasileiros não parece ser determinante nos gastos com pessoal. No entanto, ao observar a linha de tendência, é possível observar um comportamento ao longo dos anos em que na média os gastos diminuem no período anterior à crise do subprime em 2008 e têm um aumento que é também sustentado pela crise brasileira em 2014.

Gráfico 1: Razão Despesas com Pessoal/Receita Corrente Líquida nos Estados brasileiros segundo o Porte Populacional (2004 – 2018)



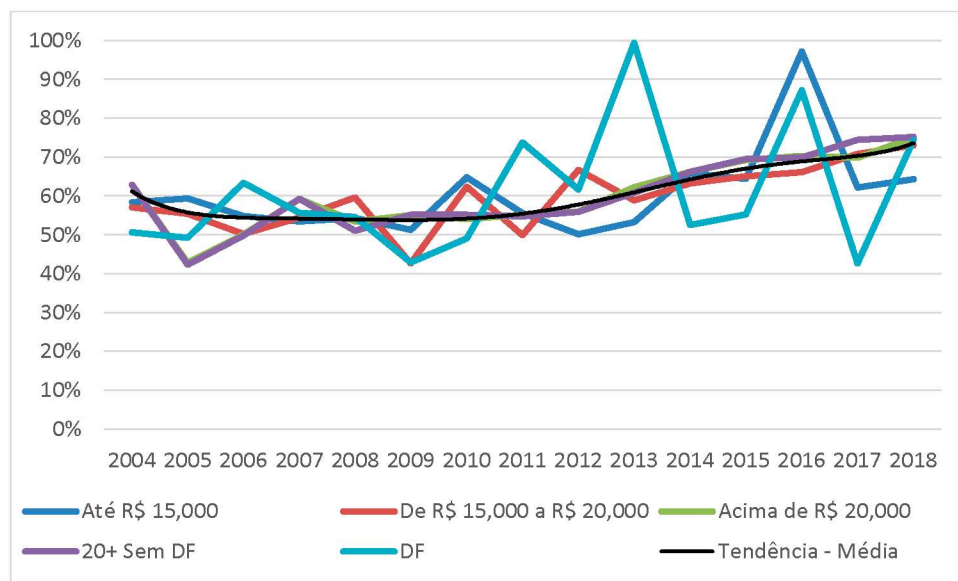
Nota: Elaboração Própria

Olhando para a segmentação de renda per capita fica evidente que na média dos estados pouco influencia no gasto com pessoal, mesmo assim, vale destacar algumas oscilações nos estados que tem o PIB Per Capita até 15 mil reais que mostram uma variação que destoa no gráfico. Este fato se deve ao aumento de renda da população da maior parte dos estados ao longo do tempo, deixando poucos estados abaixo da linha de 15 mil reais, evento que fica

evidenciado quando comparamos os 13 estados abaixo desta linha em 2004 com apenas 1 em 2018.

Outro ponto que se destaca em relação aos estados brasileiros é o Distrito Federal, que em todos os anos analisados figura como maior PIB Per Capita e chega a inflar os dados quando observados os estados acima de 20 mil reais de PIB Per Capita.

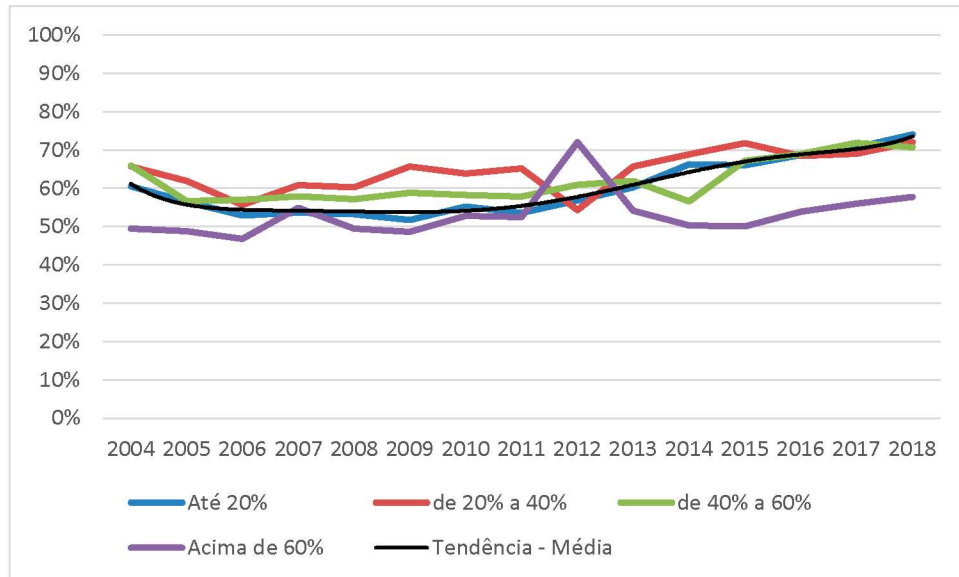
Gráfico 2: Razão Despesas com Pessoal/Receita Corrente Líquida segundo o PIB Per Capita dos Estados brasileiros (2004 – 2018)



Nota: Elaboração Própria

Provavelmente, o recorte mais interessante quando se trata de Despesas com Pessoal é o comportamento convergente segundo o grau de dependência orçamentária dos estados em relação à União. No Gráfico 3, é possível observar também que o comportamento dos estados mais dependentes, em geral, é mais responsável no gasto com pessoal e (com exceção de 2012) não ultrapassam a marca de 60% do orçamento com esta despesa.

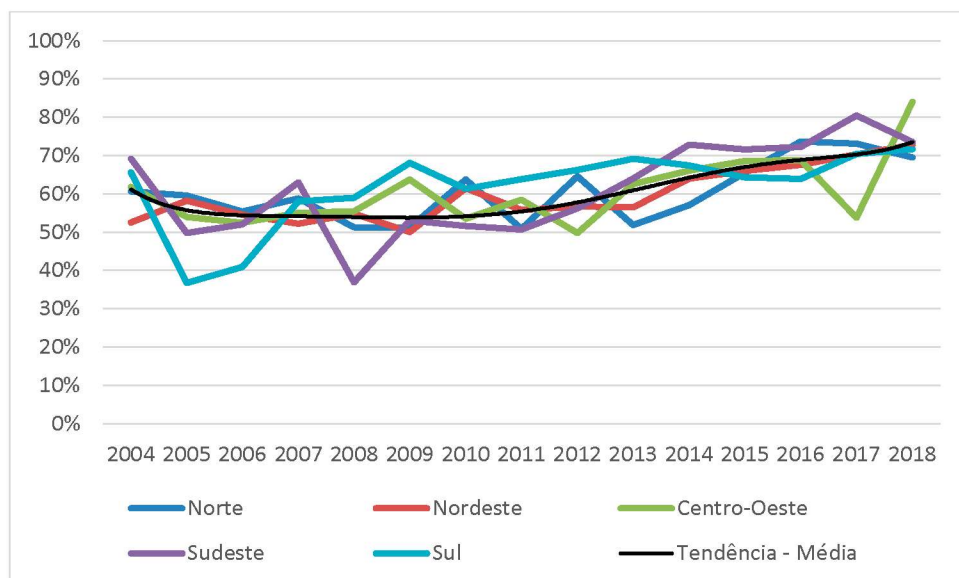
Gráfico 3: Razão Despesas com Pessoal/Receita Corrente Líquida nos Estados brasileiros segundo o Grau de Dependência Orçamentária (2004 – 2018)



Nota: Elaboração Própria

Por fim, o movimento de acordo com as regiões brasileiras também apresenta um movimento convergente nas Despesas com Pessoal sem grandes oscilações.

Gráfico 4: Razão Despesas com Pessoal/Receita Corrente Líquida segundo nos Estados brasileiros segundo a Região (2004 – 2018)

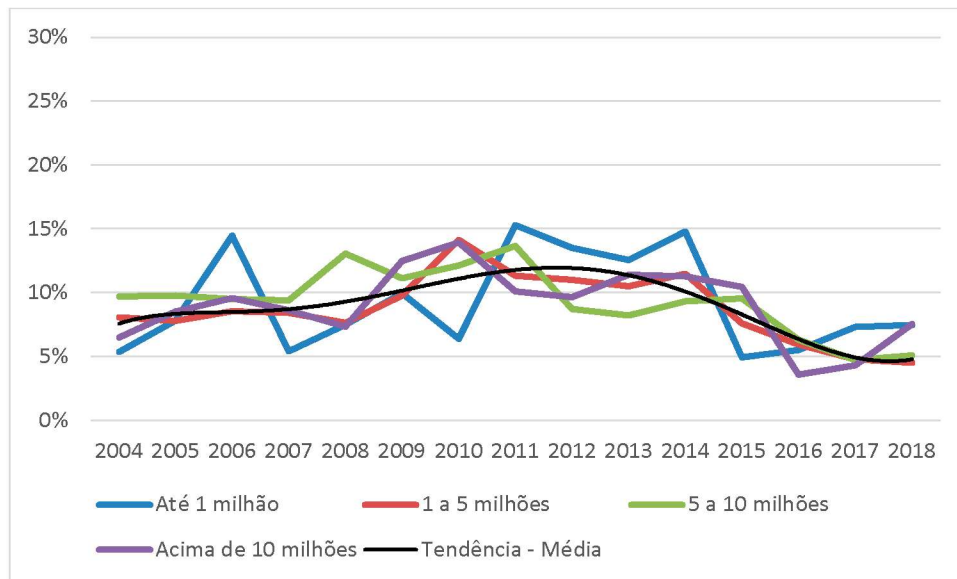


Nota: Elaboração Própria

4.1.2 Despesa com Investimento/Receita Corrente Líquida

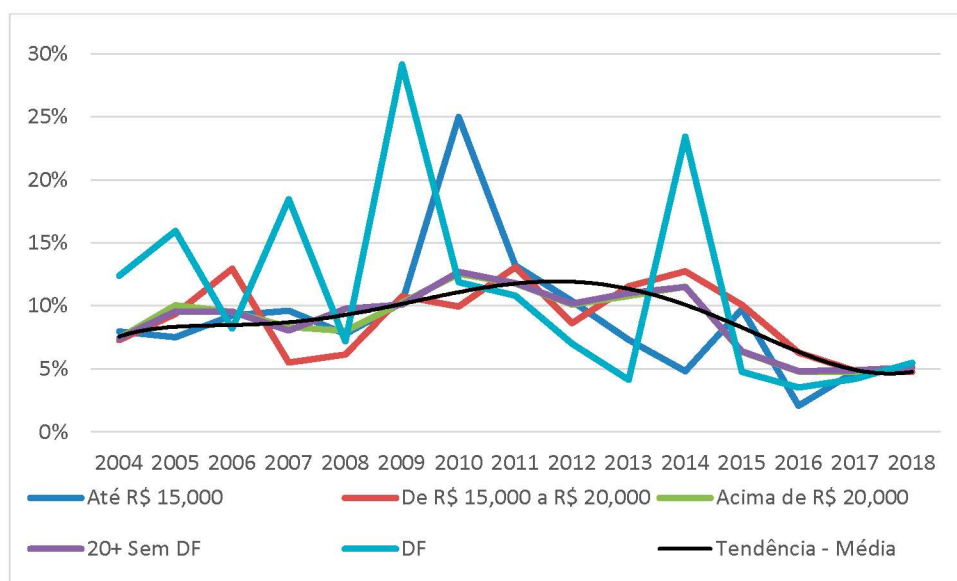
Começando novamente com o recorte de Porte Populacional, no Gráfico 5, é possível identificar uma tendência crescente no investimento dos estados pós crise do subprime em 2008 e a diminuição com a crise econômica brasileira em 2014.

Gráfico 5: Razão Despesas com Investimento/Receita Corrente Líquida nos Estados brasileiros segundo o Porte Populacional (2004 – 2018)



Nota: Elaboração Própria

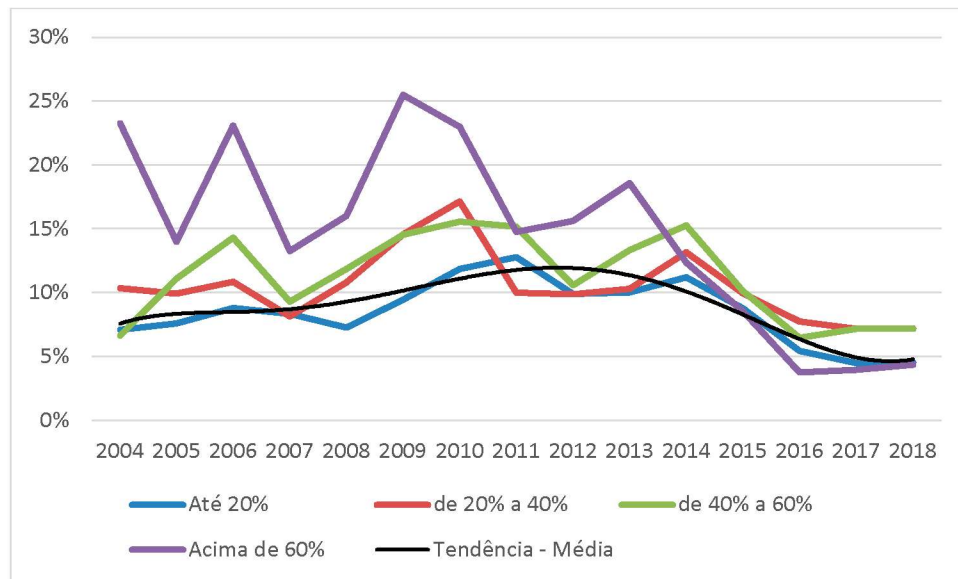
Gráfico 6: Razão Despesas com Investimento/Receita Corrente Líquida segundo o PIB Per Capita dos Estados brasileiros (2004 – 2018)



Nota: Elaboração Própria

No Gráfico 7, observa-se que o comportamento das Despesas com Investimento segundo grau de dependência orçamentária, com exceção para os Estados com elevado grau de dependência. Ao contrário das despesas com pessoal, até os Estados com elevado grau de dependência convergem.

Gráfico 7: Razão Despesas com Pessoal/Receita Corrente Líquida nos Estados brasileiros segundo o Grau de Dependência Orçamentária (2004 – 2018)

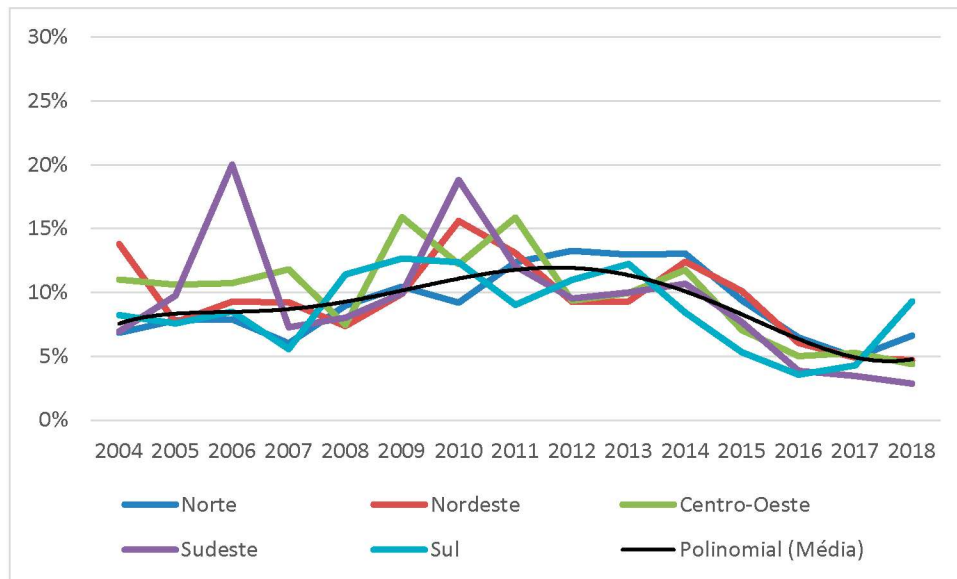


Nota: Elaboração Própria

A razão Despesa com Pessoal/Receita Corrente Líquida apresentada no Gráfico 8, mostra um movimento convergente para todas as regiões brasileiras. Nesse movimento, existe um padrão cíclico com oscilações a cada dois anos, fenômeno que pode ser influenciado pelo ciclo político orçamentário.

Dentro desta análise é possível perceber um indício do ciclo político orçamentário através das diferentes variações a cada dois anos. O exemplo mais evidente fica na região sudeste entre os anos de 2006 e 2010, em que os gastos com pessoal sobem especificamente nos anos de eleição e diminuem nos anos subsequentes.

Gráfico 8: Razão Despesas com Pessoal/Receita Corrente Líquida segundo nos Estados brasileiros segundo a Região (2004 – 2018)



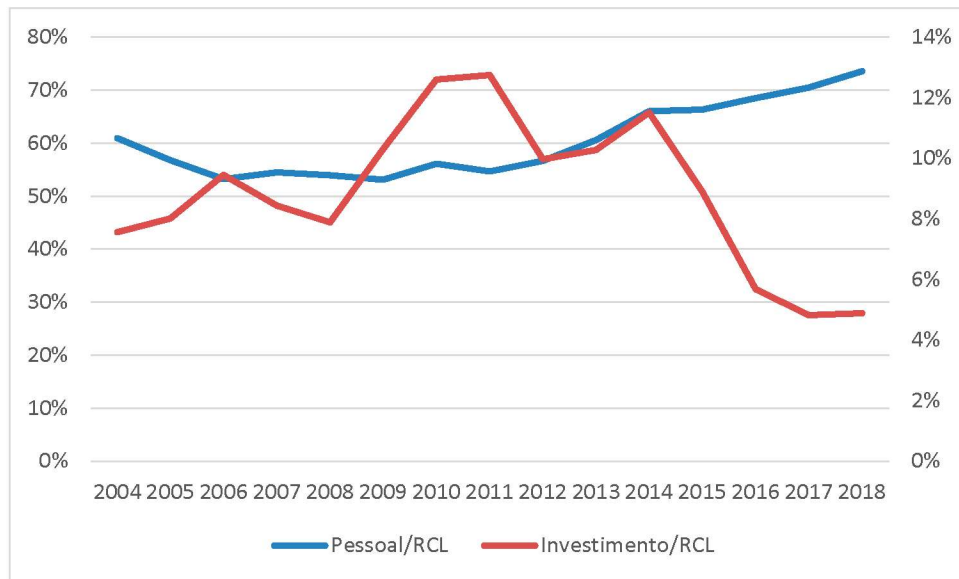
Nota: Elaboração Própria

4.1.3 Resumo

Em suma, os dados referentes ao gasto com pessoal e investimento desenham qual foi a dinâmica dos gastos públicos estaduais no período estudado. O primeiro grande determinante que é possível analisar é o âmbito econômico, sendo possível observar o impacto de crises como a de 2008 e 2014. O segundo aspecto que chama atenção é o comportamento de acordo com o grau de dependência dos estados, em que o comportamento das despesas em geral é convergente, como exceção dos gastos com investimento nos estados mais dependentes do Governo Federal.

Por fim, vale ressaltar que é possível identificar um movimento cíclico das despesas a cada dois anos, fato que ajudou a balizar parte da análise econométrica na busca por diferentes determinantes de despesas.

Gráfico 9: Despesas com Pessoal e Investimento em relação à Receita Corrente Líquida nos Estados brasileiros segundo a Região (2004 – 2018)



Nota: Elaboração Própria

Como observado no gráfico acima, é possível assumir uma relação tanto entre ciclos políticos-orçamentários (com picos em 2006, 2010 e 2014), mas também a relação entre gastos com investimento e pessoal que se mostram algumas vezes inversamente proporcionais como no período pós-2014 com a crise econômica brasileira.

4.2 ANÁLISE ECONOMÉTRICA

Como exposto anteriormente na revisão da literatura, muito se discute sobre os determinantes dos gastos públicos em relação a fatores socioeconômicos. Nesta análise econométrica, o objetivo é analisar como esses fatores influenciam no gasto dos estados brasileiros, mas também explorar a possibilidade da influência de fatores sociopolíticos de acordo com os ciclos políticos e orçamentários que foram indicados pela análise descritiva.

4.2.1 Despesas com pessoal

Ao analisar as regressões de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), Efeito Fixo e Efeito Aleatório, constata-se que o melhor modelo para análise é o de Efeito Fixo por conta da significância apontada pelo Teste de Hausman, que mostra uma imprecisão no modelo de Efeito Aleatório e da significância no teste para diferenciar os interceptos que mostra um cenário mais assertivo em relação ao modelo de MQO.

Tabela 3: Dados em painel: Despesa com Pessoal

	(Pessoal/RCL)		
	Pooled (MQO)	E.F.	E.A.
Intercepto	0,272182 (0,122860) **	-1,76646 (0,355949) ***	0,272182 (0,122860) **
lnPIB PerCapita	0,0359368 (0,0122096) ***	0,239296 (0,0354898) ***	0,0359368 (0,0122096) ***
Grau de Dependência	-0,0754461 (0,0293798) **	-0,0708789 (0,0290940) **	-0,0754461 (0,0293798) **
GD* DummyEleição	-0,0061475 5 (0,0376439)	-0,0247886 (0,0373478)	-0,0061475 5 (0,0376439)
R2	0,039179		
R2 Ajust	0,031991		
Hausman	39,6909 ***		
Teste para diferenciar interceptos	1,70688 **		

Nota: Erro Padrão em parênteses; Significância ao nível de * 10%, **5%, ***1%.
Elaboração Própria

Após selecionar o modelo, é possível identificar a influência do aspecto socioeconômico em que o lnPIBPerCapita demonstra uma significância a um nível inferior a 1%, mostrando que existe uma correlação positiva entre o nível de renda da população e os gastos dos estados com Pessoal. Outra maneira de analisar o aspecto socioeconômico é através do Grau de Dependência, que demonstra diferentes contextos de financiamento dos estados. De acordo com a regressão de GD, é possível encontrar uma correlação negativa entre os gastos com pessoal, fato este que se deve à Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina um teto de 60% do orçamento estadual com pessoal e os estados mais dependentes tendem a obedecer a lei com mais assiduidade para não receber sanções, pois dependem muito do Governo Federal para pagar as contas.

Partindo para um contexto a observar fatores sociopolíticos, foi desenvolvida uma variável dummy para identificar o impacto que os anos eleitorais têm nos gastos. O resultado da regressão utilizando GD*DummyEleição mostrou uma correlação negativa nos gastos com pessoal, em que a tendência dos anos de eleição é gastar menos com pessoal. No entanto, a significância ficou baixa (com p-valor de 0,5073), mostrando que o resultado não necessariamente reflete a realidade.

4.2.2 Despesas com investimento

Passando para a análise do investimento, o modelo escolhido para a análise foi o de Efeito Aleatório, pois apesar de o coeficiente do teste de Hausman ficar na casa de 5,35877 o resultado do p-valor foi elevado (0,147334).

Tabela 4: Dados em painel: Despesa com Investimento

	(Investimento/RCL)		
	<i>Pooled</i> (MQO)	E.F.	E.A.
<i>Intercepto</i>	0,177967 (0,0616073) ***	0,469662 (0,185741) **	0,177967 (0,0616073) ***
PIB PerCapita	-0,00976651 (0,00612241)	-0,0387871 (0,0185193) **	-0,00976651 (0,00612241)
Grau de Dependência	0,0711241 (0,0147322) ***	0,0683729 (0,0151818) ***	0,0711241 (0,0147322) ***
GD* DummyEleição	0,0481834 (0,0188762) **	0,0490401 (0,0194888) **	0,0481834 (0,0188762) **
R ²	0,099526		
R ² Ajust	0,092789		
Hausman	5,35877		
Teste para diferenciar interceptos	0,471611		

Nota: Erro Padrão em parênteses; Significância ao nível de * 10%, **5%, ***1%.
Elaboração Própria

O resultado da regressão de investimento apresentou uma alta significância em relação a \ln PIBPerCapita e um valor inferior a 1% em relação ao Grau de Dependência, mostrando que para os gastos com investimento não são afetados pelo nível de renda, mas são afetados pela participação do Governo Federal nos orçamentos dos entes federados. No entanto, o resultado mais interessante foi o da dummy interativa que mostrou uma correlação positiva entre os anos de eleição e o gasto com investimento mostrando que os estados tendem a gastar mais perto do período eleitoral, mostrando assim uma suposta interferência de fatores sociopolíticos nos gastos com investimento. Com este resultado, é possível fazer uma relação com Tiebout (1956), dos contribuintes mostrarem uma preferência geográfica de acordo com a provisão de bens públicos por parte do governo, ao comparar com os eleitores mostrando suas preferências

através do voto. Usando o mesmo exemplo citado no tópico das teorias da 1ª geração, um jovem estudante pode mostrar sua preferência por bens públicos ao votar em um candidato que investiu em transporte público no último mandato.

4.2.3 Relação entres gastos com investimento e pessoal

Por fim, para entender a dinâmica entre gastos com investimento e pessoal foi utilizada na regressão a razão entre ambos. Nesta parte da análise, o modelo que se mostrou o mais preciso foi o de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) por conta de valores elevados tanto no teste de Hausman quanto no teste para identificar interceptos.

Tabela 5: Dados em painel: Razão Investimento/Pessoal

	Investimento/Pessoal		
	<i>Pooled</i> (MQO)	E.F.	E.A.
<i>Intercepto</i>	0,386783 (0,125929) ***	1,46644 (0,375696) ***	0,386783 (0,125929) ***
PIB PerCapita	-0,0249252 (0,0125146) **	-0,132444 (0,0374587) ***	-0,0249252 (0,0125146) **
Grau de Dependência	0,139022 (0,0301137) ***	0,131516 (0,0307081) ***	0,139022 (0,0301137) ***
GD* DummyEleição	0,0948673 (0,0385842) **	0,101163 (0,0394198) **	0,0948673 (0,0385842) **
R ²	0,095447		
R ² Ajust	0,088680		
Hausman	13,0048 ***		
Teste para diferenciar interceptos	0,788157		

Nota: Erro Padrão em parênteses; Significância ao nível de * 10%, **5%, ***1%.

Elaboração Própria

Os resultados obtidos na regressão foram importantes, pois mostram uma relação de preferência dos gestores públicos em relação a investimento no período eleitoral, dando a entender que esta escolha é feita com a intenção de ganho político. Essa preferência é demonstrada na correlação positiva na dummy interativa, mostrando que os gastos com investimento crescem nos anos de eleição em relação aos gastos com pessoal, fato este que também é apoiado quando observamos a evolução dos dois tipos de gasto ao longo da série temporal estudada. Esse fato vai ao encontro de Oates (2005), que afirma que os agentes não necessariamente agem de maneira objetiva a fim de maximizar o bem-estar da população.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As teorias acerca do federalismo fiscal têm ganhado destaque no debate econômico nas últimas décadas com as teorias da primeira geração sobre a descentralização fiscal, que tornou possível os gestores públicos observarem a provisão de bens públicos por uma ótica mais completa, introduzindo o trade-off entre centralização e descentralização. Dinâmica esta, que a segunda geração tentou explicar trazendo novas perspectivas ao introduzir conceitos de contratos, incentivos e da teoria microeconômica para explicar os determinantes dos gastos públicos. Diante da literatura já existente, este estudo teve como objetivo explorar em que nível fatores socioeconômicos e sociopolíticos afetam a provisão de bens públicos, analisando os gastos dos estados brasileiros com investimento e pessoal entre 2004 e 2018.

Começando pela análise descritiva, os dados mostram dois aspectos interessantes: a influência do âmbito socioeconômico com o impacto das crises de 2008 e 2014 na economia brasileira, afetando os gastos dos estados e o comportamento dos estados de acordo com o grau de dependência dos estados, em que o comportamento das despesas em geral é convergente, com exceção dos gastos em investimento nos estados mais dependentes do Governo Federal.

Além disso, os dados da análise descritiva também deram insumos para balizar parte da análise econométrica, pois foi possível observar um movimento cíclico das despesas a cada dois anos dando indícios da interferência de ciclos políticos nos gastos públicos.

De acordo com os resultados do modelo econométrico de dados em painel, tem-se que todas as variáveis referentes a investimentos em períodos eleitorais foram estatisticamente significantes. Dessa forma, para amostra de dados estudados, o resultado encontrado sinaliza que os anos de eleição afetam positivamente os gastos com investimento, mostrando um padrão de comportamento dos gestores públicos em relação aos ciclos políticos.

Uma extensão natural do estudo seria investigar levando em consideração elementos que exibam a restrição orçamentária dos governos estaduais para entender a relação entre gastos com pessoal e investimento, visto que os dados por vezes se comportam de maneira inversamente proporcional, sugerindo uma dinâmica interessante entre as variáveis explicativas.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, George. **Fiscal Federalism: A Comparative Introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BESLEY, Timothy; COATE, Stephen. Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach. **Journal of public economics**, v. 87, n. 12, p. 2611-2637, 2003.

BRENNAN, Geoffrey et al. **The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution**. Cambridge University Press, 1980.

BUSEMEYER, M. R. The impact of fiscal decentralisation on education and other types of spending. **Swiss Political Science Review**, 14(3), 451-481, 2008.

GREENE, William H. **Econometric analysis**. 5th ed. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2002.

HAYEK, Friedrich August. The use of knowledge in society. **The American economic review**, v. 35, n. 4, p. 519-530, 1945.

IM, Kyung So; PESARAN, M. Hashem; SHIN, Yongcheol. Testing for Unit Roots in Heterogeneous Panels. **Journal of Econometrics**, v. 115, p. 53-74, 2003

JHA, Prakash Chandra. Theory of fiscal federalism: an analysis November. **Journal of Social and Economic Development** 17(2):241-259, 2015.

LEVIN, A.; LIN, C.F.; CHU, C. S. J. Unit Root Tests in Panel Data: Asymptotic AN Finite sample Properties. **Journal of Econometrics**, v. 108, p. 1-24, 2002.

LOCKWOOD, Ben. Distributive politics and the costs of centralization. **The Review of Economic Studies**, v. 69, n. 2, p. 313-337, 2002.

OATES, Wallace E. et al. **Fiscal federalism**. Books, 1972.

OATES, Wallace E. An essay on fiscal federalism. **Journal of economic literature**, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, 1999.

OATES, Wallace E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. **International tax and public finance**, v. 12, n. 4, p. 349-373, 2005.

PETCHEY, J.; LEVTCHENKOVA, S. The welfare effects of fiscal equalisation in a federal economy with factor mobility and strategic behaviour. **Mimeograph, School of Economics and Finance, Curtin University**, 2002.

QIAN, Yingyi; WEINGAST, Barry R. Federalism as a Commitment to Reserving Market Incentives. **Journal of Economic Perspectives**, 11 (4): 83-92, 1997.

SEABRIGHT, Paul. Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model. **European economic review**, v. 40, n. 1, p. 61-89, 1996.

SLAVINSKAITE, Neringa. Fiscal Decentralisation and Economic Theory. **Review of Business and Legal Sciences**, n°. 26, 2015.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e políticas públicas**. 2018

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. **Journal of political economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

WAGNER, Richard E. **Competitive federalism in institutional perspective**. 1999. 2007.

WEINGAST, Barry R. The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development. **JL Econ. & Org.**, v. 11, p. 1, 1995.

WEINGAST, Barry R. **Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development**. May, 2006.

WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. **Journal of Urban Economics**, 65, 279–293, 2009.