

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CESAR AUGUSTO DE OLIVEIRA

DESPESAS PÚBLICAS E RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA NOS ESTADOS
BRASILEIROS: UMA ANÁLISE PARA O PERÍODO 2004 - 2018

CURITIBA

2022

CESAR AUGUSTO DE OLIVEIRA

DESPESAS PÚBLICAS E RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA NOS ESTADOS
BRASILEIROS: UMA ANÁLISE PARA O PERÍODO 2004 – 2018

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

Orientador: Prof. Dr. Fernando Motta Correia

CURITIBA

2022

À minha família.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, fonte da minha vida, inspiração e sabedoria. Até aqui o Senhor me sustentou e nunca me abandonou! **Obrigado** por estar sempre comigo e por me dar forças para chegar até aqui.

Meu agradecimento a todo corpo docente da Universidade Federal do Paraná, aos professores que compartilharam de seu conhecimento, à coordenação do curso de Ciências Econômicas que sempre atenderam as demandas solicitadas. Aos monitores que tive ao longo do curso que foram fundamentais no entendimento e no auxílio das disciplinas. Ao atendimento da Biblioteca do setor de Ciências Sociais Aplicadas que foi fundamental na disponibilidade de bibliografias utilizadas nas disciplinas e ao Departamento de Economia o meu muito obrigado!

Agradeço também aos meus amigos que torcem pelo meu sucesso e concedem apoio e suporte em todos os momentos, que me incentivam e sempre desejam o meu melhor.

Não poderia deixar de agradecer em especial a minha mãe que desde pequeno me incentivou a estudar e me mostrou a importância do conhecimento, que se dedicou ao máximo para ver seus filhos sempre felizes e realizando seus sonhos, todo seu esforço valeu a pena!

Agradeço ao meu irmão que sempre me apoiou em todos meus planos, que é também um grande amigo e que fez parte dessa etapa tão importante.

Por último, mas não menos importante, sou imensamente grato ao meu orientador Prof. Dr. Fernando Motta Correia por todo conhecimento compartilhado, por sua didática e organização que foram fundamentais para a realização dessa monografia.

“Aprender é a única coisa que a mente nunca se cansa, nunca tem medo e nunca se arrepende.” Leonardo da Vinci

RESUMO

O Brasil é um país que têm como modo de organização estatal baseada no federalismo, onde as responsabilidades estatais são divididas entre os entes federados, União, Estados e Municípios. O orçamento público contém despesas discricionárias e despesas obrigatórias, o objetivo deste estudo é verificar o impacto da dívida pública nas despesas obrigatórias que têm seus limites mínimos e máximos previstos em lei, para isso foi analisado o comportamento dos gastos públicos no período de 2004 a 2018 em relação à sua restrição orçamentária. O método utilizado foi a tabulação dos dados de acordo com os níveis de endividamento dos estados e modelos econométricos de dados em painel para verificar as correlações entre a dívida pública e as despesas obrigatórias. Também foi considerado na análise as despesas com investimento, pois, estas sofrem impacto direto das despesas com pessoal. Os resultados obtidos mostram que a dívida tem impacto somente nas despesas obrigatórias que tem seus limites mínimos e máximos fixados, para despesas como o investimento, a dívida não tem impacto, ela está sendo restringida pela alocação de gastos com pessoal. Outro dado observado mostra que os gastos com saúde estão correlacionados com o PIB, ao contrário das despesas com educação que não mostraram ter relação com o PIB. Em síntese foi observado que os estados têm alocado seus recursos respeitando o que determina a lei para as despesas com saúde, educação e pessoal no que diz respeito aos seus limites mínimos e máximos. Embora a dívida tenha mostrado correlação nos modelos econométricos, ela não está mostrando impacto significativo nas despesas obrigatórias. Ao longo da leitura será possível verificar a revisão da literatura sobre o federalismo, principais leis referentes aos gastos públicos e os resultados obtidos a partir dos dados dos gastos estaduais para o período observado.

Palavras-chave: Despesas Públicas. Restrição Orçamentária. Estados Brasileiros

ABSTRACT

Brazil is a country whose state organization is based federalism, state responsibilities are divided among the federated entities, Union, States and Municipalities. The public budget contains discretionary expenses and mandatory expenses, the objective of this study is to verify the impact of public debt on mandatory expenses that have their minimum and maximum limits proposed by law, for this, the behavior of public spending in the period from 2004 to 2018 was analyzed. The method used was the tabulation of data according to the levels of indebtedness of the states and econometric models of panel data to verify the correlations between public debt and mandatory expenditures. Investment expenses were also considered in the analysis, as they are directly impacted by personnel expenses. The results obtained show that debt has an impact only on mandatory expenses that have their minimum and maximum limits fixed, for expenses such as investment, debt has no impact, it is being restricted by the allocation of personnel expenses. Another observed data shows that health expenditures are correlated with GDP, in contrast to education expenditures, which have not been shown to be related to GDP. In summary, it was observed that the states have allocated their resources respecting what the law determines for health, education and personnel expenses with regard to their minimum and maximum limits. Although debt has shown correlation in econometric models, it is not showing a significant impact on mandatory expenditures. Throughout the reading, it will be possible to verify the literature review on federalism, main laws regarding public spending and the results obtained from data on state spending for the observed period.

Keywords: Public Expenses. Budget Constraint. Brazilian States

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| GRÁFICO 1 – RAZÃO DESPESAS COM SAÚDE/RECEITA TRIBUTÁRIA NOS ESTADOS BRASILEIROS SEGUNDO O GRAU DE ENDIVIDAMENTO..... | 40 |
| GRÁFICO 2 - RAZÃO DESPESAS COM EDUCAÇÃO/RECEITA TRIBUTÁRIA NOS ESTADOS BRASILEIROS SEGUNDO O GRAU DE ENDIVIDAMENTO | 41 |
| GRÁFICO 3 - RAZÃO DESPESAS COM PESSOAL/RECEITA CORRENTE LÍQUIDA NOS ESTADOS BRASILEIROS SEGUNDO O GRAU DE ENDIVIDAMENTO | 41 |
| GRÁFICO 4 - RAZÃO DESPESAS COM INVESTIMENTO/RECEITA CORRENTE LÍQUIDA NOS ESTADOS BRASILEIROS SEGUNDO O GRAU DE ENDIVIDAMENTO | 42 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| TABELA 1 - VARIÁVEIS | 37 |
| TABELA 2 - DESPESA EDUCAÇÃO, RESULTADOS POOLED E EM PAINEL DE DADOS (EFEITO FIXO E ALEATÓRIO)..... | 44 |
| TABELA 3 - DESPESA SAÚDE, RESULTADOS POOLED E EM PAINEL DE DADOS (EFEITO FIXO E ALEATÓRIO). | 45 |
| TABELA 4 - DESPESA PESSOAL, RESULTADOS POOLED E EM PAINEL DE DADOS (EFEITO FIXO E ALEATÓRIO)..... | 46 |
| TABELA 5 - DESPESA INVESTIMENTO, RESULTADOS POOLED E EM PAINEL DE DADOS (EFEITO FIXO E ALEATÓRIO)..... | 47 |
| TABELA 6 - DESPESA INVESTIMENTO, (EM RELAÇÃO AOS GASTOS COM PESSOAL), RESULTADOS POOLED E EM PAINEL DE DADOS (EFEITO FIXO E ALEATÓRIO)..... | 48 |

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

| | |
|-------|--|
| EUA | - Estados Unidos da América |
| Art. | - Artigo |
| II | - Imposto sobre Importação |
| IE | - Imposto sobre Exportação |
| IR | - Imposto sobre Renda |
| IPI | - Imposto sobre Produtos Industrializados |
| IOF | - Imposto sobre Operações Financeiras |
| ITR | - Imposto sobre propriedade Territorial Rural |
| IGF | - Imposto sobre Grandes Fortunas |
| CIDE | - Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico |
| ITCMD | - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação |
| ICMS | - Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Serviços |
| IPVA | - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores |
| IPTU | - Imposto sobre Propriedade predial e Territorial Urbana |
| ITBI | - Impostos sobre Transmissão Inter vivos, de Bens Imóveis |
| ISS | - Imposto sobre Serviços |
| COSIP | - Contribuição para o custeio do Serviço de Iluminação Pública |
| LRF | - Lei de Responsabilidade Fiscal |
| PIB | - Produto Interno Bruto |
| IPCA | - Índice de Preços ao Consumidor Amplo |
| PPA | - Plano Plurianual |
| MQO | - Mínimos Quadrados Ordinários |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 12 |
| 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA | 14 |
| 2.1 TEORIAS DO FEDERALISMO FISCAL | 24 |
| 2.1.1 PRINCÍPIOS QUE REGEM A DISTRIBUIÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS..... | 24 |
| 2.1.2 O PAPEL DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NA DETERMINAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS. | 25 |
| 2.1.3 DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E AS TEORIAS DE 1ª GERAÇÃO | 26 |
| 2.1.4 TEORIAS DO FEDERALISMO FISCAL DE 2ª GERAÇÃO..... | 28 |
| 2.1.5 O PROBLEMA DE PESQUISA ENTRE AS TEORIAS DE 1ª E DE 2ª GERAÇÃO..... | 30 |
| 2.3 DETERMINANTES DOS GASTOS PÚBLICOS | 31 |
| 3. METODOLOGIA | 34 |
| 3.1 TABULAÇÃO DOS DADOS..... | 35 |
| 3.2 DADOS EM PAINEL..... | 35 |
| 3.3 TESTES DE ESPECIFICAÇÃO..... | 37 |
| 4 . ANÁLISE DOS RESULTADOS | 39 |
| 4.1 GASTOS PÚBLICOS E GRAU DE ENDIVIDAMENTO NOS ESTADOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS | 40 |
| 4.2 ANÁLISE DE DADOS EM PAINEL | 43 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 49 |
| REFERÊNCIAS | 52 |

INTRODUÇÃO

Os gastos públicos representam grande relevância para a economia de um país, a forma de estado impacta diretamente como os recursos serão distribuídos e gerenciados para atender as necessidades da população.

Para entrar na esfera dos gastos públicos, primeiro é necessário entender como a nação está organizada constitucionalmente, o que as leis dizem sobre as determinações de gastos públicos e quais as restrições fiscais que limitam a execução das despesas. No Brasil, o modelo de estado adotado é o Federalismo composto pela União, Estados e Municípios. A organização de um país como federação resulta em uma distribuição do poder político através de responsabilidades entre os entes federados.

A arrecadação de recursos e como a administração pública os aloca tem impacto direto na vida da população. Portanto, é de grande importância entender como a alocação desses recursos ocorrem e se os entes federados têm obedecido às determinações garantidas pela constituição.

O estudo a seguir tem como intuito verificar o impacto da dívida pública nas despesas obrigatórias que têm seus limites mínimos e máximos previstos em lei. Para isso foi analisado como se comportaram os gastos públicos para os 27 estados da federação no período de 2004 a 2018.

Neste estudo foram observadas as despesas de saúde, educação e gastos com pessoal. Para esta análise também foram considerados os gastos com investimentos, embora não seja uma despesa obrigatória ele pode ser restringido pelos gastos com pessoal.

Como o Brasil tem um modelo de estado federativo, foi realizada uma revisão da literatura sobre o federalismo, sua origem, como se deu o federalismo no Brasil, as principais leis referentes aos gastos públicos e as teorias de primeira e de segunda geração do federalismo.

Ao final do estudo foi possível obter conclusões sobre o comportamento dos gastos públicos, o impacto da dívida nas despesas obrigatórias e a correlação entre as variáveis analisadas. Incluindo esta introdução, o presente estudo está dividido em 5 capítulos.

O segundo capítulo traz a fundamentação teórica sobre o federalismo, sua

origem no Brasil, as teorias do federalismo de primeira e segunda geração bem como os determinantes dos gastos públicos e as principais diferenças nas teorias de primeira e segunda geração. Ainda nesse segundo capítulo foi abordado como está organizado o federalismo brasileiro, com suas principais leis que determinam as responsabilidades dos entes federados, principalmente no que diz respeito aos gastos públicos.

O capítulo seguinte traz a metodologia utilizada para o estudo, a base de dados e sua fonte, como os dados foram tratados, como foi feita a tabulação desses dados, os modelos utilizados para estimação, as variáveis utilizadas e como se deu o processo de utilização desses dados nas equações de modelos econométricos.

O quarto capítulo traz a análise dos resultados após a tabulação dos dados dos gastos dos entes federados no período de 2004 a 2018, a regressão dos modelos em dados em painel, assim como os resultados obtidos, suas interpretações e sua validação para comprovar a hipótese.

Por fim temos as considerações finais do estudo, a conclusão sobre a análise dos gastos públicos nos estados brasileiros e o que os dados empíricos nos mostram, sua relação com as teorias do federalismo e possíveis fatores que podem contribuir para explicar os gastos dos estados brasileiros.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O Federalismo teve seu início nos EUA quando as 13 colônias inglesas no território norte-americano declararam independência dando origem aos Estados Unidos da América com a Constituição de 1787. No Brasil o Federalismo foi adotado com a primeira Constituição do período republicano em 1891.

O Federalismo é uma forma de organização nacional na qual os entes federativos recebem autonomia administrativa, política, tributária e financeira e estabelecem conjuntamente um governo central através de tratados federais, como exemplo, a constituição.

Os entes federativos no Brasil correspondem à União, Estados-membros, Distrito Federal e os Municípios. O Estado Federal representa a união de estados garantido constitucionalmente tendo cada estado-membro o direito de participação na vida política nacional. Um Estado-membro é a subdivisão administrativa com autonomia que possui seu próprio governo e que junto com os outros estados-membros formam a Federação como, por exemplo, Paraná, Amazonas, etc.

O surgimento do Federalismo se deve principalmente à necessidade de países com grande expansão territorial descentralizarem seu poder. Nesses países há diversidade cultural, climática, social, e econômica de modo que as necessidades e prioridades de uma região para outra variam muito, como é o caso do Brasil.¹

Em outras palavras, o Federalismo é uma forma de Estado onde ocorre uma distribuição do poder estatal. No Estado Federal a existência de um poder central não impede que sejam divididas responsabilidades e competências entre ele e os estados-membros. Assim, no federalismo, o sistema de poder decisório é compartilhado por dois ou mais governos eleitos livremente com poder sobre o mesmo povo e a mesma área geográfica, podemos citar aqui o Governo Federal e o Governo Estadual como exemplos do Brasil. No Federalismo ocorrem então a descentralização da responsabilidade do governo federal na administração tributária, política e financeira de estados e municípios.

¹ GADELHA, S. R. DE BRITO. *Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil*, 2018

Pode-se dizer que o federalismo é um fenômeno de divisão do poder por isso é objeto de estudo tanto da ciência política como do direito constitucional.

O Federalismo possui características próprias que o diferem de outras formas de estado, essas características do modelo federativo afetam a forma como ocorre a gestão de políticas públicas nos países em que ocorre o Federalismo como é o caso do Brasil.

No Federalismo há pelo menos duas esferas de governo, essa é a característica mais distintiva do estado federal: a união de coletivos públicos com autonomia constitucional política, ou seja, autonomia federal das entidades constituintes da federação. A característica principal é a divisão do poder entre essas unidades federativas. Portanto, um estado federal é um estado descentralizado em que a autonomia é concedida às unidades federadas que compreende os estados e municípios. A federação se inclina para a descentralização, a intenção da descentralização é aumentar o poder, melhorar a eficiência administrativa e incentivar a participação democrática na tomada de decisões políticas.²

A autonomia das unidades federativas pode ser dividida em três níveis: política, administrativa e financeira. A autonomia política inclui a capacidade de legislar, estabelecer normas para assuntos anteriormente previstos na constituição; participar das decisões do poder central e delimitar competências à função de fornecimento de bens e serviços públicos. A autonomia Administrativa ocorre devido à Constituição permitir que as entidades descentralizadas estabeleçam, órgãos, normas, formas e meios pelos quais irão cumprir as tarefas que lhes foram atribuídas pela Constituição.

Por último temos a Autonomia Financeira, onde cada entidade federativa tem o poder de arrecadar, administrar e ter seu próprio orçamento separado das outras esferas do governo.

Outra característica importante no modelo federativo é a organização do Estado expressa em uma constituição. A constituição define a forma do Estado, as instituições e a forma de governo. Por exemplo, a Constituição Federal de 1988 estabelece que o Brasil é uma república federativa e adota um sistema presidencialista de governo. Além disso, define os entes federativos: União, Governos estaduais, Distrito Federal e municipais assim como suas atribuições. A constituição

² GADELHA, S. R. DE BRITO. *Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil*, ENAP, 2018

também prevê a divisão de poderes, que no Brasil são divididos em Legislativo, Executivo e Judiciário.

A autonomia das entidades federadas implica na divisão de competências para o exercício e desenvolvimento de suas atividades normativas, ou seja, as responsabilidades dos entes federados estão também previstas na constituição, sendo essa uma importante característica do federalismo, pois, dessa forma é possível manter equilíbrio da federação. A formação da vontade nacional precisa ter a participação dos estados-membros da federação, no Brasil o Senado Federal serve como representante dos estados-membros.³

Por fim dentre as principais características da forma de governo federativa podemos citar a Indissolubilidade que é a impossibilidade do direito de separação após estabelecido o pacto federativo entre os estados-membros.

O Federalismo Brasileiro tem seu início com a Proclamação da República, o modelo foi implantado na primeira Constituição Brasileira de 1981. A origem do Federalismo no Brasil aconteceu de forma diferente dos Estados Unidos da América, o Brasil Império estava unificado no momento da separação, os estados decidiram se unir, mas permanecem autônomos, diferentemente dos EUA onde estavam separados e uniram-se. A Constituição de 1988 amplia as competências dos estados-membros e estabelece um papel de destaque para os municípios, além de conceder autonomia ao Distrito Federal semelhante àquela adotada para as demais Unidades da Federação.

A Constituição de 1988 dispõe que:

- A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (Art. 1.º).
- 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).
- Os entes da federação têm competências próprias, exemplos: arts. 22,23, 25 e 27.

³ GADELHA, S. R. DE BRITO. *Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil*, ENAP, 2018

A divisão de competências é a essência do estado federal, pois, a autonomia do ente federado é garantida em sua competência conferida pela constituição. Essas habilidades são tradicionalmente divididas em Administrativas, Legislativas e Tributária. Quanto a competência administrativa, ela está relacionada com a execução de tarefas, tomada de providências, prestação de serviços e com a realização de toda e qualquer atividade desde que não seja legislativa. Essa área diz respeito as atividades que envolvem planejamento, organização, direção e controle.

A constituição de 1988 estabelece algumas competências administrativas dos entes federados, para essa reflexão, irei destacar a competência exclusiva da União, as competências privativas dos municípios, as competências reservadas dos Estados e as competências comuns aos entes federados.

O art. 21 da Constituição estabelece a competência exclusiva à União, ou seja, competência que cabe somente a União sem possibilidade de ser delegada a outro ente da federação. Podemos citar como exemplo a emissão de moeda como uma competência exclusiva da União, por esse motivo possuímos uma única moeda, o Real, válida em todo território nacional. Além desse exemplo, podemos citar como competências exclusivas da União a competência de declarar guerra, celebrar a paz, administrar recursos hídricos, etc.

Os municípios nesse âmbito ficam com as competências administrativas de interesse local, são tarefas específicas da localidade que não cabe ao Estado-membro ou a União realizá-las. Podemos citar a administração do transporte coletivo, administração do solo urbano, educação infantil e ensino fundamental como exemplos.

Referente às competências dos Estados-membro temos a competência denominada remanescente, residual ou reservada, são as competências não vedadas pela Constituição, ou aquelas que sobraram, eventual resíduo após a enumeração dos outros entes federativos, (art. 25 § 1.º).

A Constituição Federal prevê ainda competências comuns, que são de responsabilidade de todos os entes federados, definida no art. 23. Como exemplo das competências administrativas comuns aos entes federados podemos citar a saúde, educação, proteção do meio-ambiente, patrimônio histórico, artístico e cultural dentre outros em que todas os entes devem atuar.

As Competências Legislativas são as competências relacionadas ao poder de estabelecer normas. Podemos citar aqui as competências legislativas privativas e concorrentes.

A competência legislativa concorrente conceitua-se como a competência para legislar de forma concomitante à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Nessa competência a União estabelece leis gerais e os estados-membros suplementam a legislação federal.

Quanto a competência legislativa privativa, a Constituição Federal atribui a competência a um ente específico da federação. Ao criar suas leis cada ente deve respeitar os limites impostos pela constituição para legislar. A União pode autorizar os estados a legislarem sobre questões específicas das atividades de sua competência, nesse caso utilizando uma lei complementar para conceder essa autorização.

Como exemplo das competências legislativas privativas da União podemos citar as leis e medidas do sistema monetário, seguridade social, nacionalidade, cidadania e naturalização, direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, espacial, aeronáutico e do trabalho, defesa territorial, aeroespacial, civil, marítima e mobilização nacional.

Quanto aos estados-membros, eles possuem competência legislativa privativa com autonomia de elaborarem suas próprias constituições locais, devendo ter como base os princípios previstos na constituição, também possuem competência concorrente com a União e podem legislar sobre os âmbitos em que a constituição não veda expressamente. Referente ao Distrito Federal a constituição determina que esse ente federado possui as mesmas competências dos estados-membros e dos municípios.

Os municípios têm competência legislativa privativa para elaborar sua lei orgânica, podem legislar suplementando leis federais e estaduais para atender exclusivamente necessidades locais de seus cidadãos, desde que não vá contra as disposições federais e estaduais sobre o determinado assunto dessa lei.

A última competência dos entes federados que irei abordar nessa reflexão é a Competência Tributária. A competência tributária é um atributo da Constituição Federal que confere aos entes federativos, autonomia para arrecadar tributos.

A competência Tributária está relacionada com a função legislativa, pois, é uma competência conferida constitucionalmente aos entes federados para instituir e regular tributos por meio do seu poder legislativo dentro de seus limites do poder de tributar. Dessa forma cada ente, por meio de leis, estabelece tributos, dentro dos limites constitucionais estabelecidos.

As competências tributárias dos entes federados podem ser exclusivas ou privativas, são as competências dentro do âmbito fiscal para instituir tributos previstos

na constituição para cada ente federativo. Portanto, a Constituição Federal estabelece competências para cada unidade federativa de tal modo que uma não pode interferir na esfera da outra ao criar e estabelecer seus tributos.

As competências exclusivas ou federativas da União no âmbito fiscal compreendem Impostos, Empréstimos Compulsórios e Contribuições especiais ou parafiscais. Quanto aos Impostos estabelecidos pela União temos o imposto sobre importação de produtos estrangeiros (II) – art. 153, I; Imposto sobre exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (IE) – art. 153, II; Imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) – art. 153, III; Imposto sobre produtos industrializados (IPI) – art. 153, IV; Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos, ou valores mobiliários (IOF) – art. 153, V; Imposto sobre propriedade territorial rural (ITR) – art. 153, VI; Imposto sobre grandes fortunas (IGF) art. 153, VII. Empréstimo por calamidade ou guerra externa (art. 148, I);

Quanto aos Empréstimos Compulsórios temos o Empréstimo por investimento público urgente e de relevância nacional (art. 148, II). No que diz respeito às contribuições temos as Contribuições de seguridade social (art. 195, art. 239; ADCT, art. 74, 75, 84 e 90); Contribuições sociais (art. 212, § 5.º e art. 240); Contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, também denominadas de corporativas (art. 149); e Contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE) – art. 149 e art. 177, § 4.º.

As competências exclusivas dos Estados e do Distrito Federal apresentam impostos e contribuições, quanto aos impostos temos o Imposto sobre transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD) – art. 155, I; Impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) – art. 155, II; Imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA) – art. 155, III. E como contribuições a Contribuição previdenciária dos servidores do Estado (art. 149, § 1.º).

Quando se trata dos municípios temos o Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU) art. 156, I; Impostos sobre transmissão Inter vivos por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI) – art.156, II; Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), não compreendidos no ICMS, definidos em lei complementar – art. 156, III. Sobre as contribuições, para os municípios temos Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (COSIP ou CIP) - art. 149-A e a

Contribuição previdenciária dos servidores do Município ou DF (art. 149, § 1.º).

Podemos citar ainda nesse âmbito da competência tributária, a Competência Tributária Comum que é a competência de todos os entes políticos para instituição de taxas e contribuições de melhoria, a Competência Tributária Residual onde confere à União autonomia para instituir impostos novos não previstos na Constituição, porém, nesse caso a União não pode criar um imposto para tributar um fato que já é tributado. Temos também a Competência Tributária Extraordinária definida somente pela União em casos de guerra externa e a Competência Tributária Cumulativa onde a União pode instituir ao nível nacional, tributos estaduais e municipais.

Após explanar a competência Tributária dos entes federados vamos conceituar as Transferências Intergovernamentais, pois, também estão ligadas a arrecadação de tributos.

As transferências Intergovernamentais são as transferências de recursos entre os entes governamentais, o intuito dessas transferências pode ter como base, argumentos econômicos como equidade e eficiência ou estar relacionado com a centralização, ou descentralização do poder político, dentre vários outros objetivos.

Essas transferências servem para corrigir ou minimizar os desequilíbrios, para complementar os recursos dos governos subnacionais (federal, estadual, distrital e municipal) de forma que eles consigam cumprir com suas obrigações o que denominamos de desequilíbrio vertical, e reduzir as diferenças financeiras entre entes do mesmo nível (estados e municípios) o que chamamos de desequilíbrio horizontal.⁴

No Brasil o sistema de transferências é o fluxo vertical onde o governo central transfere fluxos aos estados e posteriormente os estados transferem aos municípios. Não ocorre transferências dos estados e dos municípios ao governo central, nem dos municípios aos estados. Também não ocorre transferências entre os estados e transferências entre os municípios.

As transferências de recursos podem ser divididas em duas grandes categorias: quanto às suas condições e quanto à existência de contrapartidas. No que se trata da condicionalidade ela pode ter sua aplicação condicionada ou não a uma finalidade específica. Como exemplo temos as transferências ao Sistema Único de Saúde (SUS), que são condicionadas ao uso em fins específicos na área da saúde. Essas

⁴ GADELHA, S. R. DE BRITO. *Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil*, ENAP, 2018

transferências podem ser obrigatórias (se houver uma lei e esteja prevista na constituição, portanto, devem ser obrigatórias) ou voluntárias (de acordo com o arbítrio, ou seja, a vontade da entidade cedente).

Quanto a exigência de contrapartida ou não para realização da transferência ela está relacionada a uma contraprestação financeira do ente beneficiário dessa transferência. Em uma transferência sem contrapartida, o governo receptor não tem obrigação de complementar os recursos recebidos de outro nível de governo. Já nas transferências com contrapartida o governo recebedor deverá realizar aportes proporcionais às transferências recebidas do governo doador.

Após explanar as competências tributárias dos entes federativos e abordar o papel das transferências governamentais, vamos agora caminhar para uma reflexão sobre o orçamento público dentro do Federalismo.

O Orçamento Público é uma Lei de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos), que estima e prevê as receitas e determina as despesas necessárias para viabilizar as ações do governo.

O orçamento tem como objetivo atender às necessidades da população, procurando reduzir as desigualdades sociais e priorizando recursos em setores fundamentais, como saúde, educação, segurança e infraestrutura, por exemplo.

No Orçamento Público temos três principais funções que são fundamentais para o desenvolvimento econômico e social da nação. Essas funções são: Função Alocativa, Função Distributiva e Função Estabilizadora.⁵

A função Alocativa direciona os recursos para setores prioritários tendo como base oferecer bens e serviços que o mercado não é capaz de oferecer à sociedade. Como exemplo podemos citar a demanda social por redução de violência que fará com que candidatos comprometidos com pautas de segurança pública, por exemplo, possam se eleger, nesse caso eles devem alocar maiores volumes de recursos do orçamento em despesas relacionadas às políticas públicas para o combate à violência.

A função Distributiva está relacionada diretamente com o combate de desequilíbrios e desigualdades sociais e prioriza o desenvolvimento de áreas e classes sociais menos favorecidas. Como exemplo dessa função podemos citar a concessão

⁵ GADELHA, S. R. DE BRITO. *Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil*, ENAP, 2018

de bolsas de assistência para pessoas que são de baixa renda, custeadas por meio de impostos pagos pela sociedade, inclusive até mesmo por cidadãos que não receberão esse tipo de benefício.

A terceira função do Orçamento Público é a Função Estabilizadora, que busca tomar decisões que terão impacto na economia, com ênfase na manutenção de um alto nível de empregos, desenvolvimento do setor produtivo como empresas e indústrias e o equilíbrio, e estabilidade dos preços, como, por exemplo, controle da inflação. Como exemplo dessa Função Estabilizadora podemos citar a decisão do Governo de reduzir Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI), que impactam diretamente na produção de veículos e no seu preço final ao consumidor. Essa é uma forma de estimular o consumo desses bens, aumentando também o nível de empregos e contribuindo para o desenvolvimento econômico do país.

Além dessas funções, temos também alguns Princípios Orçamentários como o Princípio da Anualidade, da Legalidade, Princípio da Uniformidade, Princípio da Clareza, do Equilíbrio, da Universalidade e da Unidade Orçamentária. Esses princípios são regras fundamentais para direcionar a prática orçamentária.

O Orçamento Público como dito anteriormente é uma lei, além de ser uma lei é um importante instrumento para organizar os recursos financeiros, portanto, ele está baseado em leis e regras aprovadas pelo poder Legislativo. Essas regras são os fundamentos legais que o embasam. Podemos então citar um breve histórico de como aconteceram esses fundamentos legais que são bases do nosso Orçamento Público.

Na Constituição de 1988 temos o tema “Dos Orçamentos” nos artigos 165 e 169, nos quais constam normas gerais para o orçamento público brasileiro. Portanto, todas as leis relacionadas ao orçamento devem estar de acordo com esses artigos.

Antes da Constituição de 1988, no ano de 1964 foi sancionada a Lei N.º 4.320 de 17 de março de 1964 que estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e dos controles da União, dos Estados e do Distrito Federal, apesar da elaboração dessa lei ocorrer em 1964, ela foi acatada na Constituição de 1988, portanto, está válida até os dias atuais. Nesta lei consta a composição dos orçamentos, classificação das receitas e despesas, o conteúdo e a forma orçamentária, o exercício financeiro, os créditos adicionais ao orçamento, a execução do orçamento, o controle da execução orçamentária e o controle e a contabilidade do orçamento.

A próxima Lei no que diz respeito ao orçamento é a Lei de Decreto N.º 200,

de 25 de fevereiro de 1967. O decreto tem como ênfase a importância do planejamento e promove bases para implantação do Orçamento-programa.

Avançando nessa linha do tempo, em 2000 temos a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um código de conduta para os governantes e administradores públicos de toda nação, o objetivo é de promover responsabilidade na gestão dos recursos públicos através de ação planejada e transparência na gestão fiscal mediante divulgação dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias.

A lei mais recente referente ao Orçamento Público é a Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009 que tem como finalidade determinar a disponibilização das informações sobre a execução financeira e orçamentária da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A constituição, portanto, define leis e regras para o orçamento público, essas leis são bases de como os gastos públicos devem ocorrer. Cada ente federado tem a responsabilidade de alocar recursos conforme o que prediz a constituição, assim podemos efetivamente analisar as despesas públicas, tendo como parâmetro o que foi estabelecido em lei.

Como o federalismo impacta na maneira como ocorrem os gastos públicos, é importante verificar o que as teorias sobre o federalismo nos dizem, os estudos acerca desse tema são importantes instrumentos para entender como se caracterizam as despesas públicas em economias federativas, pois, nos dão direcionamento para verificar como a descentralização do poder e de responsabilidades afetam como as receitas serão alocadas. Temos ao longo da história algumas contribuições sobre o tema que serão abordadas a seguir.

2.1 TEORIAS DO FEDERALISMO FISCAL

2.1.1 PRINCÍPIOS QUE REGEM A DISTRIBUIÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS.

A teoria sobre federalismo fiscal aborda princípios para atribuir responsabilidades de despesas entre os governos. Na prática, a maioria das constituições atribui responsabilidades legislativas de maneira explícita e as responsabilidades de despesas apenas de maneira implícita.

As constituições geralmente citam as responsabilidades legislativas dos entes-federados, mas, quanto as responsabilidades de despesas não há uma especificação.

Portanto, a responsabilidade dos gastos públicos surge como resultado dessas responsabilidades legislativas garantidas na constituição, porém, em algumas federações, como, por exemplo, a Alemanha, a constituição concede autonomia para elaboração de programas em áreas onde os estados-membros podem aplicar a competência legislativa concorrente.

De acordo com George Anderson:

Na prática, a principal atribuição de responsabilidade pelas despesas na maioria das federações foi decidida com pouca referência às teorias de federalismo. No entanto, os princípios podem ser úteis para países que consideram ter constituições federais e federações estabelecidas que buscam reajustar as responsabilidades. Anderson (2010, pág. 11).

Na teoria os princípios que regem o orçamento público são os princípios da Anualidade, da Legalidade, da Uniformidade, da Clareza, da Não Afetação da Receita, da Universalidade, do Equilíbrio, da Publicidade, do Orçamento Bruto, da Exclusividade e o Princípio da Unidade Orçamentária.

Os maiores programas de gastos do governo são tipicamente: segurança, cuidados de saúde, transferências, assistência social de vários tipos, educação e infraestrutura, seu poder de compra é mais importante nas federações onde há poucos poderes concorrentes e as unidades constituintes têm poderes legislativos exclusivos em áreas importantes que o governo federal deseja influenciar.

2.1.2 O PAPEL DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NA DETERMINAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS.

No que diz respeito à relação entre a descentralização fiscal e os gastos públicos, podemos citar aqui as contribuições de Brennan e Buchanan com a tese do concurso e a tese da descentralização de Oates.

Buchanan levanta o ponto de que os governos ou mais especificamente os políticos aumentam seus gastos públicos com o intuito de maximizar a renda e assim ter mais chances em uma possível reeleição. Dessa forma o federalismo fiscal em uma economia descentralizada pode ser visto como uma “analogia de mercado”.

Para Buchanan, isso significa a introdução de uma competição interestadual que limita o poder dos governos constituintes de aumentarem seus gastos.

Outra contribuição para a discussão sobre o federalismo fiscal e gastos públicos é a tese da descentralização ou teorema da descentralização de Oates.

Em sua reflexão Oates descreve que um cenário descentralizado é mais eficiente para oferecer mercadorias localmente e em quantidades diferentes do que para fornecer em um nível uniforme para um determinado público através de uma política estatal centralizada. Dessa forma Oates descreve sua tese como um mercado competitivo no qual o “consumidor” de bens públicos (o eleitor) recebe uma gama mais ampla de preço/pacotes de bens públicos locais.

De acordo com Oates, a direção do impacto da descentralização fiscal no nível agregado de gastos permanece obscuro no nível teórico porque seria preciso conhecer tanto a distribuição dos gastos quanto a localização da população.

Ambas as teses abordam a descentralização fiscal como uma forma de aumentar a concorrência, reduzir gastos, fortalecer a conexão entre eleitor (consumidor de bens públicos) e políticos, limitar a ilusão fiscal, aumentar confiança social, etc.

Segundo Oates:

A maioria dessas afirmações precisam ser testadas empiricamente, porém, mesmo ao nível teórico, as desvantagens da descentralização fiscal podem ser identificadas, como, por exemplo, a perda de “economias de escala”, ou seja, aumento de custos administrativos. (Oates, 1985, pág. 749).

2.1.3 DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E AS TEORIAS DE 1ª GERAÇÃO.

Uma política de descentralização fiscal visa a descentralização dos poderes e responsabilidades fiscais entre os entes federados. No que diz respeito sobre as teorias da descentralização fiscal de 1ª geração podemos citar as contribuições feitas por Tiebout (1956), Musgrave (1959), Oates (1972) e Brennan e Buchanan (1980) os quais foram pioneiros em discutir sobre a descentralização fiscal. Olson (1969), por meio de seu conceito de equivalência, também deu uma importante contribuição.

Esses são os pesquisadores da primeira geração da teoria de descentralização fiscal.

Tiebout (1956) foi o primeiro pesquisador que contribuiu para as teorias de 1ª geração da descentralização fiscal, podemos aqui salientar duas principais contribuições. Em primeiro, Tiebout trouxe para a reflexão a noção de bens públicos “impuros” ou locais na teoria do bem público. Em segundo lugar, ele demonstrou que a mobilidade dos contribuintes (eleitores) entre jurisdições representa o mecanismo pelo qual os indivíduos revelam sua preferência por bens públicos “impuros”, essa hipótese ficou conhecida como “Classificação Tiebout”.

Richard Musgrave (1959) em seu livro “The Theory of Public Finance – A Study in Public Economy”, introduziu três categorias de finanças públicas: a Estabilização Econômica, Distribuição de Renda e Alocação de recursos. Essas categorias são chamadas de três principais funções do governo: Função de alocação, Função de distribuição e Função de estabilização.

Sobre a função alocação Musgrave argumenta que “embora os bens sociais estejam disponíveis igualmente aos interessados, seus benefícios podem ser espacialmente limitados”. Dessa forma governos nacionais podem fornecer bens públicos que beneficiem toda a população, enquanto os governos locais produzem bens sociais para seus eleitores. Para a função distribuição, ela deve ser feita pelos governos federais já que os efeitos de transbordamento podem tornar a redistribuição ineficaz nos governos locais. Na função estabilização, políticas fiscais e monetárias devem ser coordenadas pelo governo para manter a estabilização econômica.

A contribuição de Olson está na introdução da noção seminal de “equivalência fiscal” à economia, que significa a noção de que, para todo bem coletivo existe uma “fronteira” única para a qual é necessário um governo separado, de modo que “pode

haver uma correspondência entre quem recebe os benefícios de um bem coletivo e quem paga por ele” (Olson, 1969).

Na sequência temos outra contribuição seminal feita por Oates (1972). Em sua monografia “Federalismo Fiscal” ele combinou de maneira implícita a noção de equivalência fiscal de Oslon com aspectos da noção de Tiebout de bens públicos impuros em sua teoria da descentralização fiscal. Oates argumentou que deveria haver uma variação da disposição de bens e serviços públicos impuros por parte dos governos, uma vez que os habitantes têm diferentes gostos pelos serviços públicos. Oates formaliza seu tratamento da questão definindo bens públicos de uma maneira que compreende atributos de bem público puros e impuros.

A partir disso, ele desenvolveu o teorema da descentralização. Para bens públicos (cujo consumo é definido em um subconjunto geográfico da população total e o custo de cada nível de produção para fornecer esse bem em cada jurisdição é o mesmo para o respectivo governo central ou local) será sempre o governo local que fornece o nível de produção eficiente de Pareto em suas respectivas jurisdições mais (ou menos) eficiente do que o governo central fornecendo qualquer nível de produção em todas as jurisdições (Oates, 1972).

E para finalizar as teorias da primeira geração sobre a descentralização fiscal, temos as contribuições de Brennan e Buchanan (1980) que desenvolveram a hipótese de que o principal interesse do governo é de tributar pesadamente para que tenham recursos financeiros para gastar.

Nesta representação eles descrevem o governo como um “Leviatã monolítico”, que busca sempre maximizar sua receita tributária. Em resposta a esta questão, a única maneira de limitar a extensão do excesso de oferta governamental e como consequência, a taxação excessiva, é restringir os governos por meio de constituições efetivas que descentralizam a autoridade política e fiscal.

Em resumo, a teoria de primeira geração da descentralização fiscal sugere que os serviços e responsabilidades de provisão são mais bem atribuídos ao nível mais baixo de governo que pode atender a responsabilidade do serviço de forma eficiente. O teorema da descentralização de Oates estabeleceu uma base para o estudo do federalismo fiscal e da descentralização. O resultado foi o que hoje é chamado de primeira geração teoria da descentralização fiscal.

2.1.4 TEORIAS DO FEDERALISMO FISCAL DE 2ª GERAÇÃO.

No final do século XX teve início a teoria de descentralização fiscal de segunda geração, baseada em ideias que estão fora da literatura de finanças públicas.

Para Oates, duas considerações principais fundamentam o desenvolvimento da teoria de segunda geração: a primeira diz respeito aos processos políticos em que os participantes podem ter suas próprias funções objetivas, os funcionários do governo não precisam buscar o bem comum, como se supõe na teoria da primeira geração; em vez disso, eles podem não agir para maximizar o bem-estar de seus eleitores.

A segunda consideração que fundamentou o desenvolvimento das teorias de segunda geração diz respeito à questão assimétrica dos agentes políticos, alguns participantes em particular podem ter acesso e conhecimento sobre as preferências e gostos da população local e sobre a estrutura de custos que outros agentes não possuem.

As contribuições para a teoria de segunda geração começaram em 1995 com Barry R. Weingast, que introduziu a noção de um federalismo preservador de mercado para analisar como as competências concorrentes criam incentivos para um comprometimento aceitável e menores custos de transação.

Em sua análise as principais conclusões para o Reino Unido e os EUA são, em primeiro lugar que o federalismo fornece a base política para o mercado comum; em segundo lugar as proibições contra o exercício da regulação econômica do governo nacional reduzem muito a capacidade de resposta política a grupos de interesse e em terceiro, as proibições de barreiras comerciais internas permitiram o surgimento de novos empreendedores e novas atividades econômicas em áreas novas que poderiam competir com áreas antigas.

A próxima contribuição para a teoria ocorreu em 1996 com Paul Seabright o qual introduziu a ideia de “contrato incompleto” para análise do federalismo fiscal. Com contrato incompleto, o autor refere-se às eleições, em que algumas informações nesse “contrato” não são verificáveis.

A descentralização política pode ser uma motivação organizacional para que ocorra a descentralização, por outro lado, a centralização pode ser escolhida quando esse contrato proporciona maior cooperação política entre os níveis de governo com o intuito de internalizar as externalidades fiscais dentro de suas competências. Nesse

cenário a escolha entre centralização e descentralização está relacionada a uma decisão de custo-benefício entre a internalização da externalidade fiscal no caso de centralização, e os custos decorrentes da redução da responsabilidade no caso de descentralização.

Ben Lockwood, autor do artigo “Política distributiva e os custos de centralização”, apresenta um modelo para avaliar ganhos relativos à centralização e a descentralização, assim como o desempenho de várias regras constitucionais para a escolha entre elas. Lockwood confirma a ideia de Oates de que a descentralização é o arranjo mais eficiente quando as externalidades são pequenas e/ou as regiões são heterogêneas. Esse modelo permite estudar detalhadamente as eficiências relativas da centralização e da descentralização e o desempenho de várias regras constitucionais para escolha entre elas.

Besley e Coate (2003) em seu artigo, apresentam “Provisão centralizada versus descentralizada de bens públicos locais: uma abordagem de economia política”, no qual argumentam que o compartilhamento dos custos do gasto público local em um modelo centralizado criará conflito de interesses entre os cidadãos.

Quando essas decisões de gastos estão sobre a responsabilidade de representantes eleitos pela população local, o conflito de interesses ocorre na área legislativa. De acordo com a forma que esse legislador se comporta, o resultado pode ser excesso de gastos públicos ou má alocação dos bens públicos.

Outra contribuição para a teoria da descentralização fiscal de segunda geração é mostrada pelo trabalho sobre equalização fiscal na Austrália de Petchey e Levchenkova (2002, 2004), onde apontam que as concessões de equalização não são determinadas de maneira exógena. Isso ocorre porque a equalização é baseada em critérios fiscais relacionados ao comportamento fiscal real. Nesse caso, os estados têm um incentivo para agir estrategicamente em suas decisões tributárias. Isso fornece a base para um "jogo de equilíbrio" que leva em conta o comportamento estratégico dos estados e fornece uma base para a formulação de propostas para melhorar a eficiência.

E para finalizar temos o trabalho de Adolph Wagner (2007). O ponto de vista básico de Wagner sobre as características evolutivas do governo policêntrico é mais importante do que o aspecto hierárquico do governo, onde se aborda a questão de quais funções devem ser fornecidas pelos níveis de governo nacional e local, assim como na abordagem tradicional de descentralização fiscal. O processo pelo qual os

governos respondem às necessidades das comunidades emergentes está diretamente relacionado à sua capacidade de aumentar sua própria renda de maneiras inovadoras. Além disso, o foco está na “empresa” governamental, onde algumas unidades governamentais desempenham o papel de produtoras de serviços públicos, enquanto outras assumem o papel de articuladoras de serviços públicos.

Podemos perceber que a descentralização fiscal é a principal discussão das teorias de 1ª e 2ª geração sobre o federalismo fiscal.

2.1.5 O PROBLEMA DE PESQUISA ENTRE AS TEORIAS DE 1ª E DE 2ª GERAÇÃO.

A abordagem teórica da primeira geração e a abordagem teórica da segunda geração são complementares.

A primeira geração da teoria estudou a disposição das instituições fiscais no contexto da maximização do bem-estar sem respeitar os incentivos políticos. A teoria da segunda geração aprimora e adapta as observações da teoria da primeira geração ao contexto de incentivos políticos e de interesse próprio.

Uma diferença é que as teorias de segunda geração tentam associar as suposições por trás das indicações teóricas das teorias de primeira geração, representadas por condições federalistas que protegem os mercados. Essa perspectiva também ajuda a verificar os incentivos que os políticos enfrentam sob diferentes formas de descentralização. A primeira geração de pensadores da teoria sempre entendeu a importância da autoridade política, dos mercados comuns e das restrições orçamentárias para suas prescrições.

Na teoria de segunda geração podemos perceber que se alteram muitas questões normativas da teoria de primeira geração como aquelas relacionadas às instituições de transferência intergovernamental.

A primeira geração da teoria não considerava os efeitos de incentivo às transferências, e muitos regimes de transferência ao redor do mundo forneceram aos políticos poucos incentivos para impulsionar a prosperidade econômica local. A teoria da segunda geração oferece algumas normas para sistemas de transmissão. Ela destaca o papel dos governos locais na geração de receitas. A geração de receita local torna

os governos locais mais receptivos aos cidadãos, reduz a corrupção e aumenta o incentivo para fornecer bens públicos que melhorem o mercado.

A teoria da segunda geração também enfatiza a importância das funções dispostas no sistema de transferências, proporcionando maiores incentivos marginais para os governos locais e promovendo a prosperidade econômica local.

Outro ponto importante que a teoria de segunda geração aponta é que quanto maiores as receitas marginais dos governos locais, maior o incentivo para as autoridades políticas locais fornecerem bens públicos.

2.3 DETERMINANTES DOS GASTOS PÚBLICOS

Quanto aos determinantes dos gastos públicos, há fatores socioeconômicos, demográficos e políticos que os influenciam. Gastos públicos é um assunto de grande importância e analisado na literatura econômica. Para esta discussão, podemos citar algumas contribuições que podem ser um “pano de fundo” para criar análises e tentar entender como se comportam e funcionam as despesas públicas.

Uma importante contribuição para o assunto está na “Lei de Wagner”, também conhecida como Lei dos Dispendios Crescentes. Para Adolph Wagner fatores históricos que estão relacionados ao processo de desenvolvimento de um país e como ocorreu a sua estrutura econômica, podem afetar diretamente o nível de gastos públicos, ou seja, nesse âmbito quanto mais desenvolvida uma nação é, o nível de gastos do governo tende a ser maior.

A Lei de Wagner baseia-se na premissa de que um aumento da renda nacional faz com que os gastos do governo aumentem mais do que proporcionalmente. “Significa que existe uma tendência de longo prazo de ampliação da parcela do produto, dedicada às despesas públicas ou, em outras palavras, existe uma elasticidade renda da demanda por bens e serviços providos pelo Estado-maior que a unidade” (Bird 1971).

Wagner também cita o papel da industrialização e seu impacto na dinâmica dos gastos públicos. Segundo Wagner (1883), o advento da sociedade industrial moderna levou ao aumento da pressão política pelo “progresso social”, ou seja, com a industrialização, aumentou a necessidade de ampliar o número de bens e serviços

fornecidos pelo setor público. Há dados empíricos na literatura econômica que fortalecem e validam a Lei de Wagner. Dessa forma podemos refletir como esses fatores socioeconômicos impactam a forma que governos e nações gerenciam seus gastos públicos. Nações mais industrializadas e desenvolvidas tendem a ter um maior volume de gastos do que nações em desenvolvimento e com menor industrialização.

Outra contribuição importante para discussão dos determinantes dos gastos públicos está no estudo de Puviani (1903) sobre a “Ilusão Fiscal”.

Puviani procurou analisar a capacidade dos governos de manipular a estrutura fiscal e gerar fantasias para promover seus projetos políticos. Esse estudo foi sendo aprimorado por outros estudiosos como, por exemplo, por Buchanan (1960) que sugeriu que se o eleitor pensar que os impostos pagos são menores do que realmente são ou que os benefícios e bens públicos ofertados pelo governo tem um maior benefício do que realmente tem, isso irá impactar nas escolhas ótimas dos eleitores, pois, o contribuinte não tem essas informações. Dessa forma a Ilusão Fiscal é outro ponto relevante a considerar quando se trata de gastos públicos.

Outro aspecto importante a ser comentado quanto às despesas públicas está nos objetivos político-eleitorais que influenciam o comportamento dos gastos públicos, o que ficou conhecido como “Teoria dos Ciclos” ou “Ciclos Políticos”.

Essa perspectiva foi desenvolvida por Downs (1957) em “An Economic Theory of Democracy”, ele aponta que os governos democráticos que se encontram no poder atuam de maneira racional com o objetivo de maximizar seu desempenho no âmbito político-eleitoral com um determinado objetivo. Para Downs, os partidos se empenham economicamente na intenção de aumentar suas chances de se reeleger e conquistar votos, sem se importar com os efeitos desse tipo de política sobre a atividade econômica.

Essa teoria teve mais colaborações e estudos como a contribuição de Nordhaus (1975) com seu trabalho “The Political Business Cycle”, para Nordhaus o governo se empenha em estimular a demanda agregada antes das eleições, pois, dessa forma pode explorar as vantagens da curva Philips no curto prazo, diminuindo o desemprego com a alta inflação.

McRae (1977), por outro lado, em seu trabalho “A Political Model of The Business Cycle”, argumenta que quanto maior a inflação e o desemprego em períodos de eleição maior a possibilidade de perda de votos do partido que está no poder, dessa forma o governo deve buscar o ponto ótimo desse trade-off no curto prazo com o

intuito de diminuir a perda de votos.

A reflexão da teoria dos ciclos abriu caminho para outros pensamentos como a “Teoria Partidária” que também aborda os ciclos políticos, porém, incorpora o fato de que as articulações políticas podem ter objetivos distintos ao traçar metas política econômica de acordo com os partidos políticos.

Os fundamentos dessa teoria estão presentes nos estudos de Hibbs (1977 e 1987), onde ele procura demonstrar que as prioridades mudam de acordo com o partido, como exemplo o fato de as ações tomadas por partidos democratas e republicanos nos Estados Unidos e governos socialistas e conservadores em países europeus ocorrerem de formas diferentes. Em seu estudo Hibbs argumenta que partidos conservadores apoiados por eleitores geralmente de classes mais altas, tem uma preocupação muito maior com a inflação do que com o desemprego. De outro lado, partidos progressistas mais ligados as classes mais baixas têm uma preocupação maior com o desemprego, pois, esse afeta de maneira direta a população mais pobre que está mais sensível ao desemprego do que a inflação.

Essas são algumas das principais discussões a respeito dos determinantes dos gastos públicos.

3. METODOLOGIA

Após a revisão teórica sobre o federalismo, veremos o que ocorre e como se comportam os gastos públicos nos estados brasileiros. Portanto, neste capítulo serão abordados: a fonte dos dados utilizados para esse estudo, qual o método utilizado para organizar, tabular e manipular os dados e os testes aplicados para testar a hipótese levantada.

Para este estudo utilizei a base de dados dos gastos públicos no período de 2004 a 2018, a base de dados foi extraída do portal do tesouro nacional e foi deflacionada a preços (IPCA) de 2018.

O período escolhido teve como critério o ciclo orçamentário, pois, os governantes recém-empossados baseiam-se no PPA elaborado no governo anterior. Por esse motivo o início do período é em 2004, pois, é um período em que os governantes estão executando o plano orçamentário elaborado em seus governos.

Como o intuito deste estudo é verificar se o tamanho da dívida dos estados restringe as despesas obrigatórias, foram utilizados os dados de endividamento dos estados, os gastos com saúde, gastos com educação, gastos com pessoal, gastos com investimento, receita tributária e receita corrente líquida.

As despesas com saúde e educação são áreas prioritárias onde a constituição de 1988 estabelece limites mínimos, o art. 212 da constituição nos diz que o mínimo de 25% das receitas resultantes de impostos deve ser destinado à educação, para Saúde a lei complementar 141 do art. 198 da constituição estabelece 12% para estados e 15% para municípios da receita com impostos. Já para os gastos com pessoal existe um limite máximo, a LRF no art. 19 limita os gastos com pessoal para estados e municípios em 60% da receita líquida atual. Embora a LRF não mencione regras para gastos com investimentos, a lei concede aos entes federativos a liberdade de realizar seus gastos de acordo com a natureza da economia, principalmente na alocação de custos de pessoal em relação dos custos de investimento.

Por existirem despesas com limites mínimos e máximos, elas foram escolhidas para a análise, no caso do investimento ele entra nessa análise, pois, os gastos com despesas obrigatórias dado o nível de endividamento pode comprometer as despesas com investimentos e demais despesas discricionárias.

3.1 .TABULAÇÃO DOS DADOS

A tabulação dos dados foi feita da seguinte forma: foi realizada a média de endividamento para os 27 estados da federação durante o período de 2004 a 2018, os resultados foram separados entre baixo, médio e elevado nível de endividamento, após feita essa separação, foram correlacionados os indicadores de gastos com saúde, educação, pessoal e investimento com os níveis de endividamento.

Para os dados de despesa com Pessoal e Investimentos foram divididos os gastos totais com Pessoal e Investimento pela Receita Corrente Líquida. Para os dados de Saúde e Educação, foram divididos os gastos totais de saúde e educação pela receita tributária.

3.2 DADOS EM PAINEL

Devido à observação da heterogeneidade dos dados, faz-se necessário aplicarmos um modelo econométrico que nos auxilie na verificação das possíveis relações entre os gastos e o endividamento bem como para verificar a hipótese levantada.

Para este estudo o modelo econométrico utilizado foi o de dados em painel, pois, diferente do modelo cross-section ou dados de corte transversal onde analisamos variáveis em um mesmo ponto do tempo, ou séries temporais onde analisamos a mesma variável em diferentes períodos, os dados em painel nos permite analisar ao mesmo tempo, uma dimensão temporal com corte transversal. E como estamos analisando os gastos do governo em relação ao nível de endividamento dentro de um determinado período, esse é o modelo que mais se adequa à análise.

Os dados em painel diferem dos modelos de séries temporais e do modelo de corte transversal no fato de que os dados em painel possuem dois subscritos para suas variáveis. (BALTAGI, 2005).

O modelo geral de dados em painel pode ser representado dessa forma:

$$Y_{it} = \beta_{0it} + \beta_{1it}x_{1t} + \dots + \beta_{nit}x_{Kit} + u_{it} \quad (1)$$

Onde o subscrito i representa a informação de corte transversal e o subscrito t representa a informação temporal.

A notação matricial do modelo pode ser representada da seguinte forma:

$$Y_{it} = \alpha + X'_{it}\beta + u_{it} \quad (2)$$

Onde Y_{it} é a variável dependente, α é uma escalar, X_{it} é a i ésima observação sobre K variáveis explicativas, β é um vetor de $K \times 1$ dos parâmetros e u_{it} o efeito não observável.

O Modelo Pooled ou dados empilhados é o modelo de dados em painel mais simples onde aplicamos uma regressão por meio dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), desconsidera-se a combinação das dimensões de tempo e espaço. Empilhamos as observações e estimamos uma regressão desprezando a natureza de corte transversal e de séries temporais de nossos dados. (Gujarati e Porter 2011).

O modelo de regressão de Efeitos Fixos considera que embora o intercepto (α) possa diferir entre os indivíduos, o intercepto de cada indivíduo não varia com o tempo, ele é invariante com o tempo (Gujarati e Porter 2011).

O modelo de regressão de Efeitos Aleatórios consiste em que os efeitos individuais, ou seja, as características específicas de cada indivíduo são consideradas variáveis aleatórias. Em vez de tratarmos o intercepto de cada indivíduo como fixo, pressupomos que ele é uma variável aleatória com valor médio desse intercepto. (Gujarati e Porter 2011).

3.3 TESTES DE ESPECIFICAÇÃO

A fim de verificar qual modelo de regressão de dados em painel é o melhor, utilizamos testes estatísticos para verificar qual a melhor técnica das três utilizadas. Os testes utilizados foram o teste F e o teste de Hausman.

O teste F irá auxiliar na comparação entre o modelo Pooled e o Efeito Fixo, sendo a hipótese nula o fato de que o efeito dos indivíduos não é significativo, que todos os indivíduos possuem o mesmo intercepto, nesse caso o modelo escolhido será o modelo de dados empilhados (pooled), em contrapartida, a hipótese alternativa nos diz que se o efeito dos indivíduos é significativo, nesse caso o efeito fixo é o melhor.

O teste de Hausman é utilizado para comparar os modelos de Efeito Fixo e Efeito Aleatório, ele compara os estimadores das duas regressões, se forem iguais, há presença de autocorrelação e o Efeito Aleatório deve ser preferido, caso contrário o Efeito Fixo deve ser escolhido. No caso de a hipótese nula ser rejeitada o modelo de Efeitos Fixos é o mais adequado, do contrário se a hipótese alternativa for rejeitada o modelo de Efeitos Aleatórios é o mais adequado.

Para realizar as regressões dos modelos e verificar seus resultados assim como dos testes de especificação foi utilizado o software Gretl.

Antes de construir o modelo foi aplicado o logaritmo nas variáveis para incorporar a não-linearidade na análise da regressão e foram feitos quatro modelos de regressão sendo eles para os gastos em saúde, educação, pessoal e investimento.

TABELA 1. VARIÁVEIS

| | |
|-------|---------------------------------------|
| InPIB | Logaritmo do PIB |
| InRT | Logaritmo da Receita Tributária |
| InRCL | Logaritmo da Receita Corrente Líquida |
| InSA | Logaritmo da Saúde |
| InED | Logaritmo da Educação |
| InPL | Logaritmo despesa com Pessoal |
| InINV | Logaritmo despesa com Investimento |

FONTE: O autor (2022).

As equações dos modelos de regressão têm como variável dependente, ou de resposta, a despesa com saúde para o modelo de regressão para saúde, a despesa com educação para o modelo de regressão de gastos com educação, a despesa com pessoal para o modelo de regressão de gastos com pessoal e a despesa com investimentos para o modelo de gastos com investimentos. Como variáveis independentes temos o PIB, o Endividamento, a Receita Tributária para os modelos de Saúde e Educação, e a Receita Corrente Líquida para os modelos de Pessoal e Investimento.

O modelo geral pode ser definido da seguinte forma:

$$Despesa_{it} = \beta_0 + \beta_1 * \ln(PIB)_{it} + \beta_2 * \ln(RT)_{it} + \beta_3 * Dívida_{it} \quad (3)$$

O modelo de regressão para a Saúde:

$$\ln SA_{it} = \beta_0 + \beta_1 * \ln(PIB)_{it} + \beta_2 * \ln(RT)_{it} + \beta_3 * Dívida_{it} \quad (4)$$

O modelo de regressão para Educação:

$$\ln ED_{it} = \beta_0 + \beta_1 * \ln(PIB)_{it} + \beta_2 * \ln(RT)_{it} + \beta_3 * Dívida_{it} \quad (5)$$

O modelo de regressão para Pessoal:

$$\ln PL_{it} = \beta_0 + \beta_1 * \ln(PIB)_{it} + \beta_2 * \ln(RCL)_{it} + \beta_3 * Dívida_{it} \quad (6)$$

O modelo de regressão para Investimento:

$$\ln INV_{it} = \beta_0 + \beta_1 * \ln(PIB)_{it} + \beta_2 * \ln(RCL)_{it} + \beta_3 * Dívida_{it} \quad (7)$$

O modelo de regressão para Investimento com a variável Pessoal:

$$\ln INV_{it} = \beta_0 + \beta_1 * \ln(PIB)_{it} + \beta_2 * \ln(RCL)_{it} + \beta_3 * \ln PL_{it} \quad (8)$$

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo está dividido em duas seções, a primeira é a análise de dados onde constam os dados do endividamento público no período de 2004 a 2018 para os 27 entes federados de acordo com seu nível de endividamento.

Após realizada a tabulação dos dados, foi desenvolvido gráficos para averiguar como se comportaram os gastos públicos para saúde, educação, investimento e gastos com pessoal.

A segunda seção traz toda análise dos dados em painel bem como os resultados dos modelos de regressão para saúde, educação, investimento e gastos com pessoal, e os testes de especificação para verificar qual é o melhor modelo de dados em painel para cada despesa.

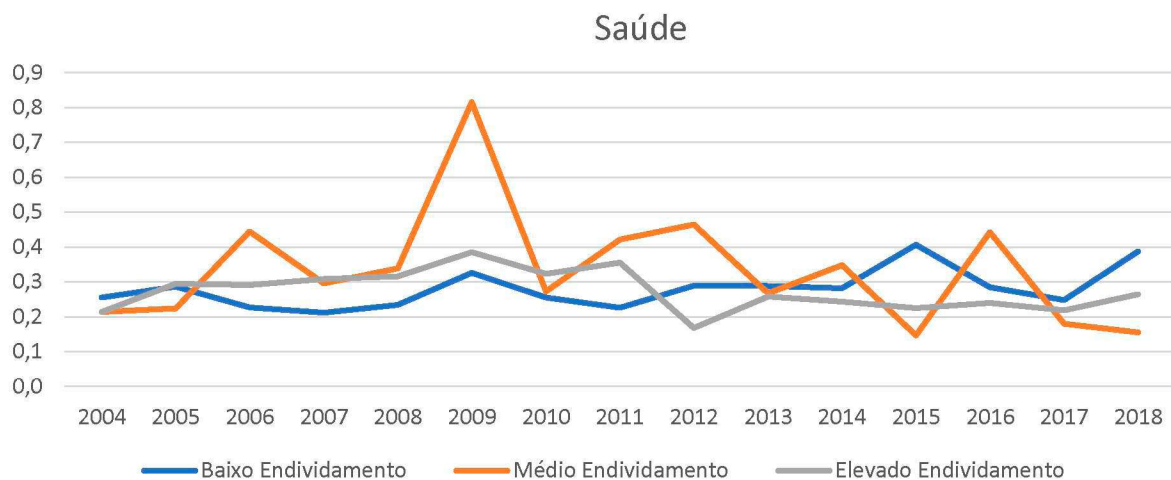
Foi verificado ainda a necessidade de realizar um modelo de regressão que correlaciona os gastos com pessoal com os gastos com investimento, assim como nos demais modelos, foi realizado testes de especificação para dar mais robustez ao modelo.

Os resultados das regressões foram organizados em tabelas, onde consta também o nível de significância para cada variável analisada.

4.1 GASTOS PÚBLICOS E GRAU DE ENDIVIDAMENTO NOS ESTADOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS

O primeiro gráfico mostra os dados da razão das despesas com Saúde/Receita tributária segundo o grau de endividamento dos estados no período de 2004 a 2018. No gráfico podemos observar que ocorreu um momento de alta nos gastos com saúde no ano de 2009 para os estados com médio índice de endividamento, estados com elevado índice de endividamento apresentam gastos com saúde, estáveis, que ficam abaixo dos gastos de estados com baixo nível de endividamento no período de 2012 a 2018. Os gastos com saúde têm seu limite mínimo de 12% fixado em lei, podemos observar no gráfico que esse limite mínimo de despesa com saúde tem sido respeitado no período observado.

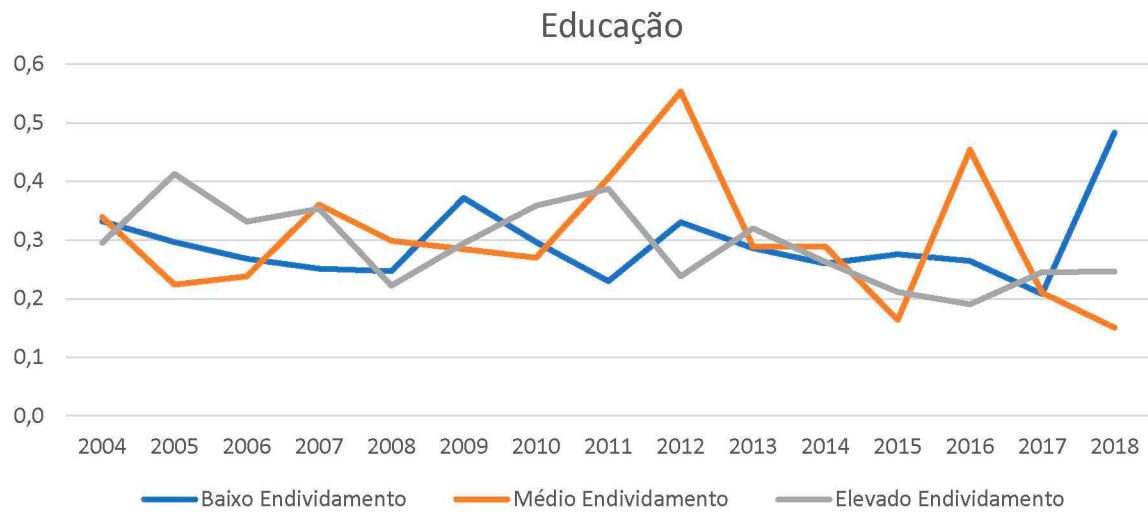
GRÁFICO 1: RAZÃO DESPESAS COM SAÚDE/RECEITA TRIBUTÁRIA NOS ESTADOS BRASILEIROS SEGUNDO O GRAU DE ENDIVIDAMENTO: 2004 – 2018.



FONTE: O autor (2022).

A seguir temos o segundo gráfico onde podemos analisar as despesas com educação, os períodos que se destacam para educação são os anos de 2012 e 2016 onde ocorreu um aumento para estados de médio endividamento, estados com baixo endividamento apresentaram uma alta nas despesas com educação no ano de 2018. Os gastos com educação têm seu limite mínimo fixado em lei, sendo 25% da Receita Tributária, o que podemos verificar é que nos anos de 2015 e entre 2017 e 2018 os estados com médio índice de endividamento apresentaram gastos abaixo de 20%.

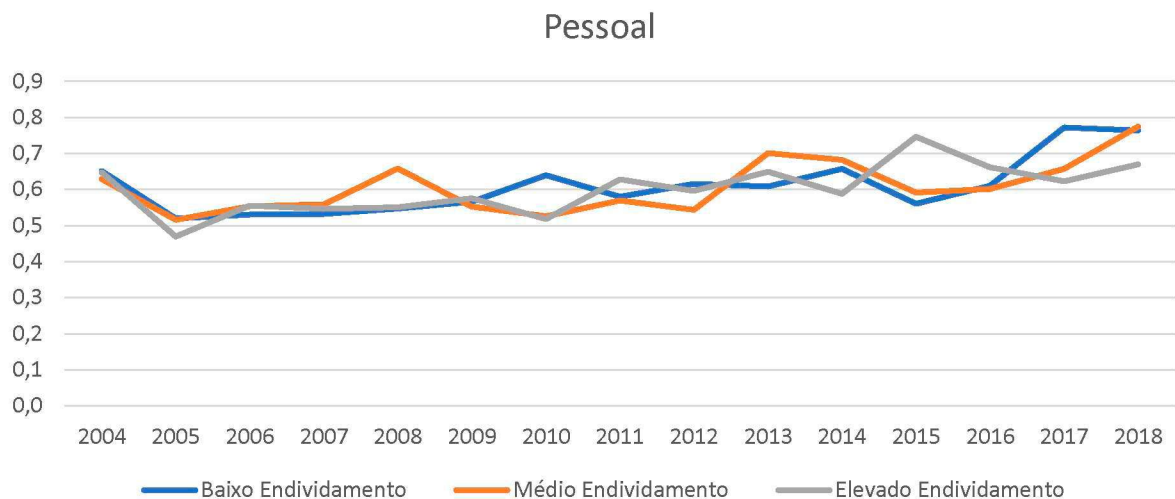
GRÁFICO 2: RAZÃO DESPESAS COM EDUCAÇÃO/RECEITA TRIBUTÁRIA NOS ESTADOS BRASILEIROS SEGUNDO O GRAU DE ENDIVIDAMENTO: 2004 – 2018.



FONTE: O autor (2022).

Para os dados de despesas com pessoal os dados se comportaram de maneira crescente, para o ano de 2008 estados com médio índice de endividamento apresentaram uma alta nos gastos com pessoal e no ano de 2015 estados com elevado índice de endividamento também apresentaram uma alta nos gastos com pessoal, porém, em todo o período não foi observado diferenças significativas nos gastos com pessoal entre os níveis de endividamento.

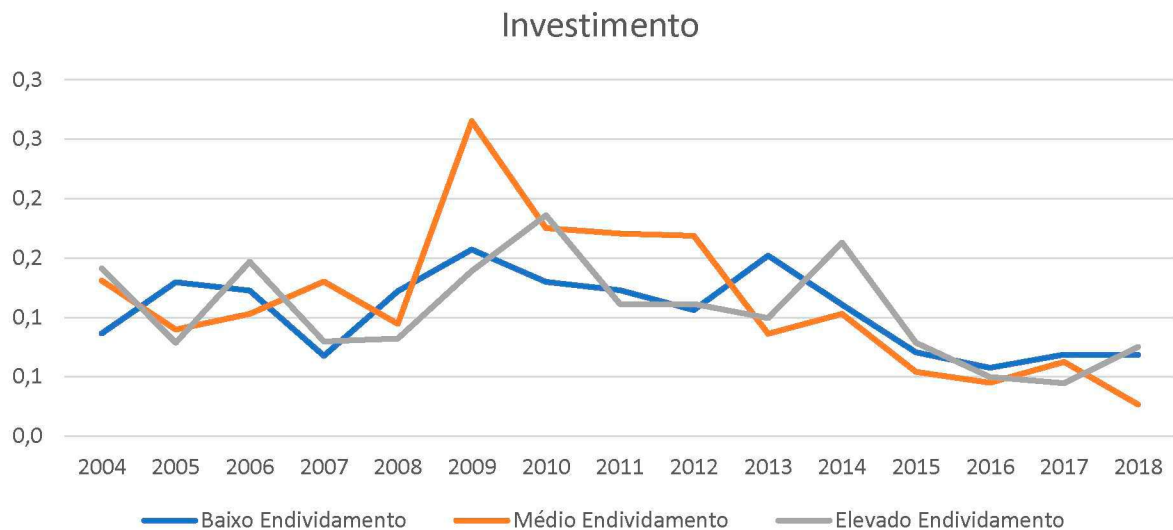
GRÁFICO 3: RAZÃO DESPESAS COM PESSOAL/RECEITA CORRENTE LÍQUIDA NOS ESTADOS BRASILEIROS SEGUNDO O GRAU DE ENDIVIDAMENTO: 2004 – 2018.



FONTE: O autor (2022).

Para os dados de gastos com investimentos, o período de 2009 a 2012 foi o período em que teve mais oscilações nos dados, podemos observar em 2009 que os estados com médio índice de endividamento apresentaram os maiores gastos com investimento, porém, esses gastos ainda ficam dentro de 30% da Receita corrente líquida para esses estados. Para os estados com elevado índice de endividamento podemos observar que os gastos com investimento tiveram um aumento, mesmo que não tão significativo, nos anos de eleições, esse acontecimento nos mostra um pouco do que diz a teoria dos ciclos políticos.

GRÁFICO 4: RAZÃO DESPESAS COM INVESTIMENTO/RECEITA CORRENTE LÍQUIDA NOS ESTADOS BRASILEIROS SEGUNDO O GRAU DE ENDIVIDAMENTO: 2004 – 2018.



FONTE: O autor (2022).

4.2 ANÁLISE DE DADOS EM PAINEL

Após verificarmos a tabulação dos dados e como eles se comportam durante o período analisado para os 27 entes federados, vamos agora verificar quais foram os resultados obtidos a partir das regressões dos modelos econométricos elaborados para esse estudo, os resultados foram organizados em uma tabela onde foram classificados de acordo com os modelos MQO agrupado (Pooled), Efeitos fixo e Aleatório assim como os resultados dos testes de especificação.

A tabela 02 apresenta os resultados para modelo de regressão dos gastos com educação onde a despesa com educação é a variável dependente e tendo como variáveis independentes o PIB, a Receita Tributária e o Endividamento.

Os resultados para o modelo MQO agrupado (Pooled) nos mostra que o PIB não exerce influência nos gastos com educação, por outro lado, a Receita Tributária apresenta uma significância ao nível de 1% nos gastos com educação, a nossa constante também apresenta um nível de significância de 1% indicando relação com as variáveis que estão sendo analisadas, o R^2 foi de 0,89 indicando que o modelo explica 89% dos gastos com educação. Após realizar o teste-F obtemos uma estatística (F) de 2,139 e um p-valor baixo o que contraria a hipótese nula de que o modelo MQO agrupado (Pooled) é adequado, validando a hipótese alternativa da existência de efeitos fixos.

Após verificar que o modelo fixo é o mais adequado em detrimento ao pooled, foi feito o teste de Hausman com intuito de dar mais robustez ao modelo, verificando entre o modelo fixo e o modelo aleatório o qual é o mais adequado. Após realizar o teste de Hausman obtemos o valor da estatística de 18,689 e um p-valor baixo, porém, maior que o p-valor do teste-F, sendo assim concluímos que para a educação o modelo de efeitos aleatórios é o mais adequado. Para o modelo de despesas com educação a dívida dos entes federados teve uma significância de 10% nos três tipos de modelos e a Receita Tributária uma significância de 1%.

TABELA 2: DESPESA EDUCAÇÃO, RESULTADOS POOLED E EM PAINEL DE DADOS (EFEITOS FIXO E ALEATÓRIO).

| | Pooled | E.F. | E.A. |
|------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| <i>Intercepto</i> | 4,243 (8,103)*** | 3,900 (7,201)*** | 4,161 (7,949)*** |
| InPIB | 0,009 (0,557) | 0,017 (0,947) | 0,011 (0,512) |
| InRT | 0,753 (56,610)*** | 0,759 (58,39)*** | 0,754 (57,51)*** |
| Dívida | -0,059 (-1,785)* | -0,059 (-1,717) * | -0,059 (-1,773) * |
| R ² | 0,889 | - | - |
| R ² Ajustado | 0,888 | - | - |
| Hausman | - | -- | 18,689*** |
| Teste para diferenciar interceptos | - | 2,139*** | - |

FONTE: O autor (2022)

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

O modelo de regressão para gastos com saúde tem como variável dependente a despesa com saúde e como variáveis independentes o PIB, a dívida pública e a Receita tributária.

Para o modelo MQO (Pooled), a variável PIB teve significância de 5% mostrando que o PIB tem influência nas despesas com saúde diferente do que foi observado para os gastos com educação, isso nos mostra que com o aumento do PIB os gastos com saúde tendem a aumentar. Isso pode estar relacionado com o que a diz a Lei de Wagner que sugere que com o aumento da renda geral, a população tem uma maior demanda por bens sociais, mas para afirmar isso é necessária uma discussão específica para o caso do Brasil. A Receita Tributária teve significância de 1% mostrando ser uma variável diretamente relacionada com os gastos com saúde.

Para apurar qual modelo é mais adequado para gastos com saúde, assim como no modelo de educação, foi aplicado o teste F que apresentou o valor de 2,029 com um p-valor de 0,002 o que nos mostra que o Efeito Fixo é o escolhido em relação

ao Pooled.

Após verificar que o Efeito Fixo é o melhor em relação ao pooled é necessário realizar o teste de Hausman, que apresentou uma estatística de 13,589 mostrando que o Efeito Aleatório, assim como no modelo de gastos com educação, é o mais adequado para gastos com saúde.

TABELA 3: DESPESA SAÚDE, RESULTADOS POOLED E EM PAINEL DE DADOS (EFEITOS FIXO E ALEATÓRIO)

| | Pooled | E.F. | E.A. |
|------------------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|
| Intercepto | 3,915 (7,653) *** | 4,275 (8,053)*** | 4,008 7,830*** |
| lnPIB | 0,038 (2,232) ** | 0,0219 (1,227) | 0,033 (1,968)** |
| lnRT | 0,728 (56,080) *** | 0,729 (57,23)*** | 0,729 (57,00)*** |
| Dívida | -0,073 (-2,258) ** | -0,033 (-0,992) | -0,062 (-1,911)* |
| R2 | 0,887 | - | - |
| R2 Ajustado | 0,887 | - | - |
| Hausman | - | - | 13,589 |
| Teste para diferenciar interceptos | - | 2,029 | - |

FONTE: O autor (2022)

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

Para as despesas com Pessoal, apenas o modelo de MQO (Pooled) apresentou significância para o PIB e para o endividamento, sendo de 5% a significância para o PIB e de 10% para a dívida. O coeficiente de determinação do modelo (R^2) foi de 0,96 mostrando que as variáveis independentes explicam grande parte dos gastos com pessoal. A Receita Corrente Líquida apresentou significância de 1%. Vale ressaltar que a despesa com pessoal é uma das despesas que tem limite máximo fixado, podemos perceber que nesse caso o que mais impacta na decisão com gastos com pessoal é a Receita Corrente Líquida embora o endividamento

apresente uma significância de 10% no modelo pooled.

Como nos modelos anteriores, foi realizado o teste-F o que nos mostrou uma estatística de 3,990 e um p-valor abaixo de 0,05 o que contraria a hipótese nula de que o modelo MQO agrupado (pooled) é adequado, validando a hipótese alternativa da existência de efeitos fixos.

Para esse modelo também foi realizado o teste de Hausman que apresentou o valor de 26,183 o que valida que o modelo de Efeitos Aleatórios é o mais adequado como modelo de regressão para despesas com Pessoal.

TABELA 4: DESPESAS COM PESSOAL, RESULTADOS POOLED E EM PAINEL DE DADOS (EFEITOS FIXO E ALEATÓRIO).

| | Pooled | E.F. | E.A. |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Intercepto | -1,527 (-4,985)*** | -0,991 (-3,309)*** | -1,260 (-4,227)*** |
| lnPIB | 0,022 (2,382)** | 0,007 (0,820) | 0,015 (1,648) |
| lnRCL | 1,020 (112,1)*** | 1,012 (119,9)*** | 1,016 (117,8)*** |
| Dívida | -0,031 (-1,759)* | -0,010 (-0,619) | -0,021 (-1,245) |
| R2 | 0,969 | - | - |
| R2 Ajustado | 0,969 | - | - |
| Hausman | - | - | 26,183*** |
| Teste para diferenciar interceptos; | - | 3,990*** | - |

FONTE: O autor (2022)

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

Para os gastos com investimentos os resultados foram bem diferentes se comparado com os outros modelos, apenas a Receita Corrente Líquida apresentou significância para este modelo de regressão, sendo de 1% o nível de significância. Podemos perceber que para os gastos com Investimento a dívida pública não tem impacto, ou seja, o nível de investimento não está relacionado com o grau de

endividamento. O PIB também foi outra variável não importante para análise dos gastos com investimento. Isso nos mostra que a decisão de investimento dos entes federados está correlacionada com outras variáveis que impactam a decisão de investir, por exemplo, os gastos com Pessoal.

O teste-F para este modelo apresentou uma estatística de 8,685 sendo superior ao teste de Hausman que apresentou uma estatística de 6,123 o que mostra que para as despesas com investimento o melhor modelo é o de Efeitos Fixos.

TABELA 5: DESPESAS COM INVESTIMENTO, RESULTADOS POOLED E EM PAINEL DE DADOS (EFEITOS FIXO E ALEATÓRIO).

| | Pooled | E.F. | E.A. |
|------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Intercepto | 0,840 (0,953) | 0,264 (0,343) | 0,344 (0,448) |
| lnPIB | -0,022 (-0,835) | -0,010 (-0,461) | -0,012 (-0,536) |
| lnRCL | 0,884 (33,77) *** | 0,896 (41,32) *** | 0,894 (41,17) *** |
| Dívida | 0,025 (0,504) | 0,028 0,640 | 0,028 0,643 |
| R2 | 0,740 | – | – |
| R2 Ajustado | 0,738 | – | – |
| Hausman | – | -- | 6,123*** |
| Teste para diferenciar interceptos | – | 8,685*** | – |

FONTE: O autor (2022)

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

Como o modelo de gastos com investimentos mostra que a decisão de gastar com investimento não está correlacionada com o nível de endividamento e assim como a despesa com Pessoal o investimento está relacionado com a Receita Corrente Líquida, a decisão dos entes federativos em investir pode ter relação direta com os gastos com pessoal, gastos esses que como mencionado anteriormente tem seu limite máximo fixado.

Para verificar o impacto que os gastos com pessoal têm em relação ao investimento foi realizada a regressão de um modelo que substitui a variável de dívida do modelo anterior pela variável de despesa com pessoal.

O resultado obtido mostra que de fato há correlação de gastos com pessoal e os gastos com investimento. Podemos verificar na tabela abaixo que o nível de significância para a variável de gastos com pessoal foi de 1% assim como na variável de Receita Correta Líquida.

O teste-F apresenta uma estatística de 7,231 e o teste de Hausman uma estatística de 10,337 o que nos diz que o modelo de Efeitos Aleatórios é o mais adequado para os gastos com investimento.

TABELA 6: DESPESAS COM INVESTIMENTO (EM RELAÇÃO AOS GASTOS COM PESSOAL), RESULTADOS POOLED E EM PAINEL DE DADOS (EFEITOS FIXO E ALEATÓRIO)

| | Pooled | E.F. | E.A. |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Intercepto | -0,514 (-0,625) | -0,378 (-0,533) | -0,388 (-0,543) |
| lnPIB | -0,003 -0,142 | -0,000 -0,007 | -0,001 -0,060 |
| lnRCL | 1,796 (12,74)*** | 1,397 (10,47)*** | 1,480 (11,24)*** |
| lnPL (Gastos com Pessoal) | -0,894 (-6,580)*** | -0,495 (-3,812)*** | -0,578 (-4,515)*** |
| R2 | 0,765 | - | - |
| R2 Ajustado | 0,764 | - | - |
| Hausman | - | - | 10,3373 |
| Teste para diferenciar interceptos | - | 7,231 | - |

FONTE: O autor (2022)

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

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da monografia foi verificar o impacto da dívida pública nas despesas obrigatórias que têm seus limites mínimos e máximos previstos em lei, analisando o comportamento dos gastos públicos no período de 2004 a 2018 em relação à sua restrição orçamentária.

O tamanho da dívida pública dos estados mostrou impactar apenas as despesas que têm seus limites mínimos e máximos fixados em lei, o que podemos verificar através das análises realizadas para os 27 estados da federação no período de 2004 a 2018. Embora o tamanho da dívida pública tenha oscilações, os estados têm obedecido o que é determinado em lei para as despesas obrigatórias.

Foi possível observar a oscilação dos gastos dos estados dado os níveis de endividamento no período analisado, através dos dados podemos perceber um pouco do que a teoria sobre o federalismo e gastos públicos afirma.

A despesa com saúde foi a única que mostrou correlação com PIB, é o que nos diz o modelo de regressão em dados em painel para os gastos com saúde. O aumento do PIB está correlacionado com um aumento em despesa com saúde, essa informação nos remete à Lei de Wagner que sugere que um aumento da renda provoca um aumento na demanda por bens públicos como é o caso da saúde. Porém, é claro, é necessário um estudo mais específico sobre o tema para que possamos fazer tal afirmação. Um ponto importante para a análise de gastos com saúde é que fatores demográficos como a faixa etária da população podem interferir na maneira com que os governos alocam seus recursos, uma população com faixa etária elevada e com uma população jovem menor pode demandar um gasto maior com saúde, isso pode ser objeto de estudo para analisar como essa informação pode impactar os gastos com saúde.

Diferente da saúde, os dados obtidos para os gastos com Educação não apresentaram correlação com o PIB. Os anos de 2012 e 2016 foram os anos onde os governos com médio índice de endividamento apresentaram os maiores gastos com educação, a variável da dívida teve uma significância de 10% no modelo de regressão de educação. Embora a educação tenha seu limite mínimo de gastos fixado, além de ser uma despesa obrigatória, um fator que pode impactar os gastos com educação, assim como mencionado nos gastos com saúde, é a faixa etária da população, uma

população com idade mais avançada pode demandar mais gastos com saúde e menos gastos em educação, ambos estão diretamente relacionados com a Receita Tributária, esse aspecto pode ser verificado e ser objeto de estudo.

Os gastos com Pessoal têm seu limite fixado em lei, para gastos com pessoal o limite é de 60% da Receita Corrente Líquida, podemos verificar no gráfico de gastos com Pessoal que eles apresentaram uma linha crescente durante os anos para todos os níveis de endividamento. De acordo com o modelo de regressão, no modelo MQO de dados agrupados (Pooled) a variável dívida apresentou um nível de significância de 10%. Porém, a principal conclusão que temos com relação a esses gastos é que eles podem diminuir a capacidade de investimento, pois, ambos estão diretamente ligados ao volume de Receita Corrente Líquida.

Os gastos com investimentos apresentam, mesmo que discretamente, um aumento nos anos de 2006, 2010, 2014 e 2018 para os estados com elevado nível de endividamento, o que sugere a Teoria dos Ciclos políticos de Downs (1957). A despesa com investimento embora não seja uma despesa obrigatória assim como saúde, educação e gastos com pessoal, está sendo restringida pelo nível de despesas com pessoal, foi o que mostrou o modelo de regressão que correlaciona os gastos com investimento e gastos com pessoal. Diferente das demais despesas os gastos com investimentos não têm um limite mínimo e máximo fixado, a forma como ocorrem esses gastos mostrou estar relacionada com a forma com que os gestores públicos alocam seus recursos. Os gastos com investimentos estão relacionados com a Receita Corrente Líquida, assim como os gastos com Pessoal, portanto, um elevado gasto com Pessoal restringe os gastos em investimentos.

Embora observado como se comportam os gastos do governo e realizado testes com modelos de regressão, pode haver outras formas de analisarmos a economia brasileira quanto ao modelo federativo, essa monografia buscou entender como se comportam as despesas para algumas contas obrigatórias como saúde, educação, pessoal e a despesa discricionária, investimento, e como essas despesas são afetadas pelo nível de endividamento dos estados. Como conclusão da hipótese que foi objeto deste estudo podemos dizer que a dívida tem seu impacto apenas nas despesas que possuem limites mínimos e máximos definidos em lei como é o caso da Educação, Saúde e Pessoal, para despesas como Investimento que não possui limite mínimo ou máximo e que não é uma despesa obrigatória, ela é afetada pela despesa

com Pessoal que a restringe.

REFERÊNCIAS

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

BALTAGI, Badi. *Econometric analysis of panel data*. John Wiley & Sons, 2005.

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

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*.

BRASIL. Lei Complementar no 131, de 27 de maio de 2009. *Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*.

BRASIL. Lei no 4.320, de 17 de março de 1964. *Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*.

BRASIL. Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967. *Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências*.

BRASIL. Decreto no 2.829, de 29 de outubro de 1998. *Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências.*

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria no 42, de 14 de abril de 1999. *Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.*

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Portaria no 51, de 16 de novembro de 1998. *Institui o Subsistema de Cadastro de Atividades e Projetos, do Sistema Integrado de Dados Orçamentários - SIDOR, da Secretaria de Orçamento Federal, estabelece o recadastramento das atividades e projetos constantes do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 1999 e dá outras providências.*

CONGRESSO NACIONAL (2000). Lei Complementar, no. 101, 4 maio 2000. LRF – *Lei de Responsabilidade Fiscal*, Brasília, 24 p., maio 2000^a

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

GADELHA, S. R. DE BRITO. *Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil*, 2018

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. *Econometria Básica*, 5. Ed., 2011.

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

MORAIS, Livia M. et. al. *Determinantes dos Gastos Públicos dos Municípios*

Brasileiros. XVIII USP International Conference in Accounting. São Paulo, 2018.

OATES, Wallace E. *An Essay on Fiscal Federalism*. Journal of Economic Literature, 37 (3): 1120-1149, 1999.

PRADO, Pedro Henrique M.; DA SILVA, Cleomar Gomes. *Lei de Wagner, Ilusão fiscal e causalidade entre receitas e despesas: uma análise das finanças Públicas brasileiras*. Economia Aplicada, v. 22, n. 2, 2018, pp. 307-332

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

SAKURAI, S. N. *Ciclos Políticos nas Funções Orçamentárias dos Municípios Brasileiros: Uma Análise para o Período 1990 – 2005*. Via Dados em Painel. Est. econ., São Paulo, v. 39, n. 1, p. 39-58, janeiro-março 2009.

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

SLAVINSKAITE, Neringa. *Fiscal Decentralisation and Economic Theory*. Review of Business and Legal Sciences, nº. 26, 2015.

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.