



**UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE ALAGOAS**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE - FEAC  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**NATHÁLIA LAVÍNIA FARIAS DE ARAÚJO**

**COMPOSIÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS ESTADUAIS E CRESCIMENTO  
ECONÔMICO NO PERÍODO DE 2000 A 2019: EVIDÊNCIAS A PARTIR DE DADOS  
EM PAINEL**

**MACEIÓ  
2021**

**NATHÁLIA LAVÍNIA FARIAS DE ARAÚJO**

**COMPOSIÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS ESTADUAIS E CRESCIMENTO  
ECONÔMICO NO PERÍODO DE 2000 A 2019: EVIDÊNCIAS A PARTIR DE DADOS  
EM PAINEL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção de título de Bacharel pelo curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Alagoas.

Orientador: Prof Dr. Keuler Hissa Teixeira

**MACEIÓ**

**2021**

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

A663c Araújo, Nathália Lavínia Farias de.

Composição dos gastos públicos estaduais e crescimento econômico no período de 2000 a 2019 : evidências a partir de dados em painel / Nathália Lavínia Farias de Araújo. – 2021.  
50 f.

Orientador: Keuler Hissa Teixeira.

Monografia (Trabalho de Conclusão Curso em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Maceió, 2021.

Bibliografia: f. 47-50.

1. Despesa pública - Política governamental. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Dados em painel (Econometria). I. Título.

CDU: 330.43



**ANEXO III**

**REGULAMENTO PARA TCC DO CURSO DE ECONOMIA**

**FICHA DE AVALIAÇÃO DO TCC**

**TÍTULO DO TCC:** Composição dos Gastos Públicos Estaduais e Crescimento Econômico no período de 2000 a 2019: Evidências a Partir de Dados em Painel

**ALUNO(A):** Nathália Lavinia Farias de Araújo

**Nº MATRÍCULA:** 16112951

**DATA DA APRESENTAÇÃO:** 12 / 03 / 2021

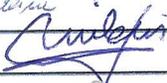
**BANCA EXAMINADORA**

**PROF. ORIENTADOR:** Keuler Hissa Teixeira

**PROF. AVALIADOR 1:** Ana Maria Rita Milani

**PROF. AVALIADOR 2:** Verônica Nascimento Brito Antunes

**NOTAS ATRIBUÍDAS**

MEMBROS DA BANCA	NOTA TRABALHO ESCRITO (NTE) Peso 08 (NTE X 8) /10	NOTA DEFESA ORAL (NDO) Peso 02 (NDO X 2) /10	NOTA FINAL	ASSINATURA DOS PROFESSORES
1. PROF. ORIENTADOR:	9,0	9,0	9,0	
2. PROF. AVALIADOR 1:	9,0	9,0	9,0	
3. PROF. AVALIADOR 2:	9,0	9,0	9,0	
<b>MÉDIA FINAL DO TCC [ (1+2+3) / 3 ]</b>			<b>9,0</b>	

**OBSERVAÇÕES**

Maceió, 12 / 03 / 2021

 222215

**Prof.º Dilson José de Sena Pereira**  
Coordenador do Curso de Economia

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por guiar meus caminhos e ser a luz da minha vida, e aos meus pais maravilhosos, Ivanildo e Rozana, ao meu irmão, Hugo, que sempre estiveram comigo comemorando cada conquista e me incentivando a sempre dar o melhor de mim em todas as situações, me ensinando todos os dias a ser uma pessoa melhor, íntegra e esforçada na busca pelos meus objetivos. Meu pai é a minha maior força, que me sustenta e apoia em todos os momentos da minha vida, minha mãe que me enche de carinho e conforto, é meu exemplo de mãe e mulher excepcional. Obrigado por tudo, vocês foram fundamentais em cada etapa, sem vocês eu não conseguiria, eu os amo com todo o meu coração.

Agradeço ao meu orientador, professor Dr. Keuler Hissa, pela confiança, orientações e por muitas vezes me manter motivada a continuar, sem dúvida um exemplo que guardarei comigo para a minha prática profissional, obrigada por todas as conversas que me ajudaram a desenvolver e colocar em prática essa pesquisa.

Às professoras Dra Ana Milani e Dra. Verônica Antunes, que integraram a banca examinadora com sugestões importantes e pertinentes à melhoria deste estudo.

Agradeço a Faculdade de Economia, por ser o caminho que me leva a realização do meu sonho e a todo o corpo docente que constituiu minha formação.

Aos meus grandes amigos por sonharem comigo e vibrarem a cada conquista e que fazem parte da minha vida: Victória, Débora, Sidney e Mauro, a vocês o meu muito obrigada.

E, por fim, ao meu grande amor, meu companheiro, que sempre renova minhas energias, me incentiva e me mostra todos os dias que sou capaz de conquistar e realizar os meus sonhos, na reta final você me ajudou como ninguém, João, sempre serei grata a você.

Obrigada a todos.

**“A força dos meus sonhos é tão forte,  
Que tudo renasce a exaltação  
E nunca as minhas mãos ficam vazias”.**

**ANDRESEN, Sophia de Mello Breyner**

## RESUMO

O presente trabalho busca explorar como a composição das despesas públicas totais e agregadas em infraestrutura social, econômica e a participação das transferências intergovernamentais afetam o crescimento das economias subnacionais brasileiras, no período de 2000-2019. Através de uma análise empírica, expor a trajetória de evolução dos gastos relacionados à oferta de bens e serviços públicos. Para responder aos objetivos utilizou-se a técnica econométrica para dados em painel, fazendo uso de diferentes métodos de estimação, especialmente o método de efeitos fixos, controlando a heterogeneidade presente nas variáveis. As evidências indicam de forma geral que os gastos em infraestrutura social e econômica e as transferências ligadas ao fundo de participação estadual tem contribuído para o crescimento econômico, existindo convergência de renda per capita entre os estados brasileiros no período de análise. Por outro lado, ainda que o impacto dessas variáveis tenha sido positivo a análise descritiva dos dados, aponta reduções anuais nos dispêndios realizados pelos entes ligados a sucessivos ajustes fiscais vividos pela economia brasileira. Esses resultados auxiliam na caracterização e composição dos processos de planejamento e tomada de decisão dos agentes públicos, ademais na coordenação e orientação dos gastos de maior eficiência e impacto positivo no crescimento.

**Palavras Chave:** Despesas públicas, crescimento econômico, dados em painel

## ABSTRACT

This paper seeks to explore how the composition of total and aggregate public expenditures on social and economic infrastructure and the participation of intergovernmental transfers affects the growth of Brazilian subnational economies, in the period 2000-2019. Through an empirical analysis, expose the trajectory of the evolution of expenditures related to the provision of public goods and services. To answer the objectives, the panel data technique, an econometric method was used, resorting to different estimation methods, especially the fixed effects method, controlling the heterogeneity present in the variables. Evidence generally indicates that expenditures on social and economic infrastructure and transfers linked to the state equity fund have contributed to economic growth, manifesting a per capita income convergence between Brazilian states in the period under analysis. On the other hand, although the impact of these variables has been positive, the descriptive analysis of the data points to annual reductions in expenditures made by entities linked to successive fiscal adjustments experienced by the Brazilian economy. These results assists in the characterization and composition of the planning and decision-making processes of public agents, in addition to the coordination and orientation of higher efficiency expenditures and a positive impact on growth.

**Keywords:** Public expenditures, economic growth, panel data

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Produto Interno Bruto brasileiro, no período de 2000 a 2019 – R\$ de 2019 (mil)..	33
Figura 2 - Evolução dos gastos por infraestrutura em relação às despesas orçamentárias estaduais totais - 2000 a 2019.....	35
Figura 3 - Evolução dos gastos públicos por tipo de função com relação às despesas orçamentárias estaduais – 2000 a 2019 .....	36
Figura 4 - Fundo de participação estadual em relação à receita corrente – valores médios referentes ao período de 2000 - 2019 .....	39
Figura 5 - Fundo de participação estadual por regiões em relação a receita corrente - valores médios referentes ao período de 2000 - 2019.....	40

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Gastos do governo por função em relação às despesas orçamentárias estaduais – valores médios referentes ao período de 2000 - 2019 .....	38
Tabela 2 - Estimativas dos determinantes da taxa de crescimento dos estados brasileiros.....	41

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Variáveis do modelo de regressões para dados em painel.....	31
--	----

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF – Constituição Federal

CMN – Conselho Monetário Nacional

CES - Elasticidade de Substituição Constante

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FPE – Fundo de Participação dos Estadual

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGPM – Índice Geral de Preços do Mercado

IPEA – Instituto de Pesquisa Economia Aplicada

IPI – Imposto sobre Produto Industrializado

IR – Imposto sobre Renda

LC – Lei Complementar

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

MQO – Mínimos Quadrados Ordinários

PAF – Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal

PIB – Produto Interno Bruto

QDCC – Quadro de Dados Contábeis Consolidados Estaduais

RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária

RGF – Relatório de Gestão Fiscal

Sinconfi – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
1.1 Federalismo Fiscal.....	17
1.2 Lei de Responsabilidade Fiscal .....	19
1.3 Relação entre os Gastos Públicos e o Crescimento Econômico.....	21
2. METODOLOGIA E DADOS .....	29
2.1 Modelo Econométrico .....	30
RESULTADOS .....	34
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	47

## INTRODUÇÃO

A Federação brasileira, caracterizada pela separação de poderes políticos e econômicos em esferas de governo, como instituição, e os gastos públicos, como política pública, passaram por profundas transformações trazidas tanto pelos compromissos assumidos com a descentralização fiscal, como pelo novo paradigma econômico, uma dessas mudanças refere-se à ampliação do papel dos governos subnacionais na oferta de bens públicos, sobretudo, na área social (TEIXEIRA et al, 2016).

Existe uma ampla literatura que discute a relação entre o tamanho do Governo e crescimento econômico, contudo, muito menos é sabido sobre como a composição dos gastos públicos afeta o crescimento de um país. Para Rocha e Giuberti (2007), dois fatores justificam a importância de se olhar também para a composição, entre eles a distinção entre os gastos públicos e o estabelecimento de como um país pode melhorar seu desempenho econômico mudando a combinação entre os gastos. Ademais, o fato de que, após sucessivos ajustes fiscais, enfrenta-se a difícil questão de onde fazer cortes fiscais adicionais, em que a resposta obviamente deve depender, entre outras coisas, da acomodação que cada um dos componentes do gasto tem para o crescimento econômico.

Castro (2009) aponta que apesar da constituição de 1988 ter um viés descentralizador, permitindo aos estados e municípios maior autonomia política, administrativa e financeira, não houve no Brasil descentralização do gasto social, diferentemente do que aponta o estudo no que diz respeito aos gastos universais, quando é nesse período que os governos subnacionais passam a se destacar.

Entre os diversos estudos que relacionam a política fiscal e o crescimento econômico, o foco destas análises se concentrou ou no impacto dos gastos de maneira agregada sobre o crescimento econômico ou no impacto somente dos investimentos em infraestrutura econômica, sem evidenciar os efeitos diferenciados da composição das despesas sobre o crescimento.

Por sua vez, a oferta de bens públicos colocados na sociedade leva em consideração a composição das despesas e gera externalidades no tocante ao desenvolvimento das regiões e na distribuição espacial dos agentes econômicos, evidenciando as inter-relações entre as mesmas, em que nesse sentido surgem às políticas públicas como uma tentativa do setor público de corrigir os desequilíbrios que podem surgir devido à concentração de fatores em determinadas regiões (TEIXEIRA et al, 2016).

O papel do Estado na economia, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento, é um dos assuntos que mais provoca divergências entre os economistas. A política fiscal e seus componentes (tributação, gasto, orçamento, dívida pública, entre outros) têm sido tema recorrente, evidenciando a preocupação com os efeitos dos gastos públicos na economia e o impacto que os mesmos provocam no crescimento econômico (OLIVEIRA, HASEGAWA E TOMAZ, 2018).

Dois trabalhos destacam-se na análise sobre o gasto público com o objetivo de identificar as forças que influenciam o seu comportamento, a partir da descentralização fiscal e da conjuntura política e econômica dos anos 80, em que dada à profunda crise fiscal, os gastos sociais sofrem efeitos nocivos provocados pela contração da atividade econômica, (Oliveira, 1999) destacando que não houve descentralização do gasto social, conhecidos por elevar o bem estar social, (Castro, 2009) evidenciando a importância de análise do impacto da composição das despesas no crescimento dos entes federativos.

Considerando os argumentos expostos, a problemática desta pesquisa está, justamente, relacionada à encontrar quais os tipos de gastos governamentais dos entes federativos que se relacionam positivamente ou negativamente com o crescimento econômico dos estados brasileiros, tendo em vista que a composição das despesas está relacionada com a oferta de bens e serviços públicos a sociedade, e levando em consideração a relativa escassez na quantidade de estudos relacionados ao tema quando analisados os gastos de maneira desagregada, marcado por grandes mudanças na condução da política econômica nacional, surgindo então para preencher essa lacuna de avaliação quanto ao tema proposto.

A investigação acerca da trajetória das transferências governamentais e mudanças quanto à evolução e disposição dos serviços para a sociedade, além do fato de o período ser marcado por fortes ciclos políticos e econômicos atrelados a sucessivos ajustes fiscais respaldam a análise desses resultados quanto à contribuição de seus componentes, e o impacto dessas variáveis para o crescimento dos estados brasileiros. Conhecer essas variáveis pode contribuir significativamente para uma gestão e alocação eficiente dos recursos públicos, sendo sempre um diferencial compreender quais gastos geram retornos positivos ao seu crescimento.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é compreender como a composição dos gastos públicos e das transferências de renda federais, entre o período de 2000-2019, estão relacionados ao crescimento econômico dos estados, explorando por sua vez a trajetória dos gastos em setores fundamentais ao desenvolvimento, como educação e cultura, saúde e saneamento, aplicando-se metodologia de dados em painel, composto pelos Estados

brasileiros no período de 2000 – 2019, onde os gastos são inicialmente decompostos de acordo com suas características econômicas (corrente e de capital), em seguida de acordo com sua classificação funcional, extraídos a partir de bases oficiais de acesso público, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, Ipeadata e IBGE.

Sendo assim, este trabalho está dividido em cinco seções. Após esta introdução apresentada, segue-se a segunda seção, que traz um referencial teórico, onde são abordados os principais trabalhos que buscam avaliar o impacto da política fiscal sobre o crescimento econômico, os efeitos da composição do gasto público na economia, avançando sobre federalismo fiscal e a legislação atuante sobre as finanças estaduais, seguido da literatura internacional e nacional que aponta a relação entre o gasto e o crescimento econômico. A terceira seção apresenta a metodologia utilizada neste trabalho, à extração e análise dos dados, evidenciando o modelo teórico e a construção do modelo econométrico executado. A quarta seção traz os resultados encontrados, levantando uma discussão sobre a contribuição para o crescimento dos estados a partir da trajetória dos dados. Por fim, a quinta seção apresenta a conclusão deste trabalho.

## 1. REFERENCIAL TEÓRICO

Mazoni (2005) aponta como marco da discussão sobre os impactos do papel do estado na economia a década de 1990, quando a mudança de um estado predominantemente regulador em detrimento de um estado produtor acarreta em modificações para a economia que resultam em redução dos investimentos públicos.

A situação do Brasil impôs severas dificuldades as políticas de estabilização implementadas na década de 1990, em que os esforços em busca de austeridade fiscal do governo central e adequação as medidas adotadas, eram parcialmente cancelados pelos gastos excessivos dos governos. O controle da inflação, ligado ao Plano Real, teve como consequência um agravamento dos desequilíbrios fiscais, aumento das despesas e endividamento interno. Dessa forma, para Giambiagi e Rigolon (2000), a busca do ajuste fiscal ficou limitada pela obrigação do governo federal em transferir aos Estados e Municípios parte de suas receitas originadas dos impostos sobre a renda (IR) e produtos industrializados (IPI), afetando por sua vez, a qualidade do sistema tributário.

O início dos anos 2000 é marcado pela rápida queda da inflação e forte crescimento econômico, em decorrência, do aumento do poder aquisitivo, principalmente da população de baixa renda, da recuperação do crédito e do efeito multiplicador associado ao aumento do consumo e do investimento, toda via, apesar do quadro favorável foram gerados nesse processo desequilíbrios de longo prazo, em que a elevação da taxa de juros real aumentou por sua vez as despesas reais, reduzindo as receitas inflacionárias, e precipitando as crises de liquidez dos bancos estaduais (SEMEGHINI, 2011).

A qualidade do gasto público passou a ser um tema cada vez mais debatido, levantando a necessidade de análise de sua composição e relação com o crescimento econômico dos estados. Para Araújo, Monteiro e Cavalcanti (2010) vários são os fatores que afetam o nível dos gastos e suas oscilações, dentre eles estão a renda nacional, a capacidade do governo de obter receitas, problemas sociais, mudanças políticas, e entre outros. Sendo os gastos públicos um dos principais meios de atuação do governo, em que através deles, o mesmo manifesta as suas prioridades mediante a prestação de serviços públicos básicos.

Ainda segundo os autores, para financiar seus gastos, o governo pode utilizar-se da emissão de moeda, do lançamento de títulos públicos, dos empréstimos bancários (interno e externo) e da tributação, em que cada uma dessas fontes de financiamento provocará

consequências diferentes sobre as atividades econômicas do país, e, independentemente dos efeitos, a tributação tem sido o principal meio de financiamento dos gastos governamentais.

Dessa forma, o debate perpassa questões ligadas ao federalismo brasileiro, que se caracteriza pela separação entre os poderes políticos e econômicos alvo de grandes transformações ao longo dos anos, assumidas com a descentralização fiscal, presente no art.18 da Constituição Federal de 1988, que discorre sobre a organização político-administrativa, em que compreende autonomia à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, evidenciando o fato de que todos os conceitos e classificações para as finanças públicas brasileiras são embasados em alguma legislação que os norteia.

### 1.1 Federalismo Fiscal

A persistência de intensas desigualdades regionais e sociais caracterizam a situação do Brasil desde o início de sua história republicana, tanto no interior da Federação, quanto no que diz respeito as classes sociais. A Constituição Federal de 1988 apresenta esforços para diminuir o grau dessas disparidades, introduzindo mudanças nas relações intergovernamentais.

A nova Constituição concedeu aos governos subnacionais competências tributárias exclusivas, autonomia para legislar, coletar, controlar e gastar os recursos, podendo até mesmo fixar as alíquotas dos impostos, possuindo como principal aspecto do processo o aumento da participação dos estados e municípios na arrecadação do governo federal, através do aumento das alíquotas de transferências dos fundos de participação (GIAMBIAGI E ALÉM, 2016).

Com isso houve um aprofundamento do processo de descentralização fiscal, em que ampliaram-se as responsabilidades dos municípios, ao mesmo tempo em que esta não dispôs de fontes para obtenção de recursos que permitiriam a execução de tais políticas, em que nesse contexto grande parte das principais fontes de receita dos municípios de menor porte baseiam-se em repasses de transferências federativas, (Santolin et al 2009), ou seja, a autonomia refletiu-se em liberdade para gastar, sem que fossem implementadas maneiras necessárias ao financiamento desses gastos.

Para Giambiagi e Além (2016, p.334), diferentes razões justificam um processo de descentralização fiscal, podendo ser classificadas por fatores econômicos, culturais, políticos e institucionais e geográficos, em que “os defensores da descentralização dos gastos alegam que, se os bens e serviços públicos locais são fornecidos pelas esferas de governo que se

encontram mais próximas dos beneficiários, a alocação dos recursos públicos tende a ser mais eficiente”. Dessa forma, através no envolvimento dos cidadãos, há o reforço a transparência das ações governamentais. Enfatizando que a experiência internacional demonstra que a descentralização surgiu como uma contraposição a sistemas excessivamente concentradores de poder e recursos fiscais no nível de governo central ou nacional.

Mendes (2005, p.37), entretanto, associa a discussão sobre a descentralização fiscal a partir da seguinte análise:

No Brasil, as análises sobre os municípios enfatizam fortemente a questão da centralização-descentralização fiscal ou, mais especificamente, o sistema de arrecadação, distribuição e aplicação de recursos tributários entre as esferas do governo (União, Estados e Municípios). Certamente, a capacidade de qualquer nível de governo arrecadar tributos próprios ou captar recursos de terceiros (transferências, empréstimos etc) é condição necessária para ofertar níveis de serviços públicos aos cidadãos. Porém, para a descentralização não é, em geral, o aumento da disciplina fiscal ou a redução do tamanho do governo, mas a melhor adequação entre as preferências da população e a cesta de bens e serviços públicos providos pelo governo.

Para Amaral Filho (2008, p.5), a questão do federalismo brasileiro parte de quatro princípios básicos para funcionar, autonomia, cooperação, coordenação e equilíbrio estrutural em que seu debate emerge após o desmoronamento de regimes centrais e com ele a recuperação da democracia e descentralização, onde para a abordagem econômica o federalismo é uma questão de sociedade e de suas instituições, resumindo por fim os argumentos favoráveis à descentralização da ação pública, baseados em três elementos-chave:

(i) o da proximidade e da informação, isto é, os governos locais estão mais próximos dos produtores e dos consumidores finais de bens e serviços públicos (e privados), e por isso são mais bem informados que os governos centrais a respeito das preferências da população; (ii) o da experimentação variada e simultânea, ou seja, a diferenciação nas experiências locais pode ajudar a destacar métodos superiores de oferta do serviço público; e (iii) o elemento relacionado a tamanho, quer dizer, quanto menor o aparelho estatal melhor é o resultado em termos de alocação e de eficiência da ação.

Da insuficiência delineada pela CF 88, segundo Oliveira (1999), resultaria um processo de descentralização forçada de gastos na área social, impulsionando o fortalecimento da capacidade de geração própria de receitas dos estados, introduzindo novas formas de gestão e distribuição entre as esferas governamentais e sua eficiência, frente ao desperdício que caracterizou a expansão descontrolada do gasto na década anterior, o objetivo de alcançar o equilíbrio das contas públicas levou a adoção de políticas de contenção do gasto, incluindo medidas que afetam tanto o volume quanto a redistribuição das receitas.

Teixeira (2010) aponta que com o intuito de atenuar as disparidades entre estados e municípios, o amplo sistema de transferências constitucionais presente na CF 88, busca equalizar a oferta de bens públicos e garantir o equilíbrio orçamentário de economias menos favorecidas, sendo esse sistema financiado por recursos provenientes de dois tributos federais (IPI e IR), salientando que o repasse da União para os Estados é realizado, principalmente, através do Fundo de Participação dos Estados - FPE, sendo este regulamentado pela Lei Complementar nº 62, de 28 de Dezembro de 1989.

Contudo, a descentralização fiscal, a partir da CF 88, levou a adoção de mecanismos para conter o aumento das despesas do setor público estadual, como forma de manter o equilíbrio das contas públicas, resultando na instituição de Leis e regulamentos como reação do governo contra o processo de descentralização dos recursos, que em meados de 1990 abriu-se agenda caracterizada pelo Fundo de Estabilização fiscal (FEF), Lei Kandir (LC nº 87, de 13 de Setembro de 1996) que dispõe sobre os impostos dos Estados e Distrito Federal sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços e dá outras providências, leis de renegociação das dívidas e reformas tributárias, resultando por fim na implementação da lei que rege o funcionamento das finanças públicas brasileiras, LC 101, de 4 de Maio de 2000.

## 1.2 Lei de Responsabilidade Fiscal

A criação e manutenção da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é tida como um marco de suma importância para o regimento das finanças dos entes federativos. Sua imposição atuou na ideia de maior transparência das contas públicas, tornando os agentes formuladores de políticas mais responsáveis em seus compromissos. O cenário financeiro atravessado pelo país anterior à vigência da lei respalda a sua criação.

A falta de regras fiscais atuantes à época fez com que uma grande crise financeira e desordem institucional se insturassem no país de forma a desequilibrar e mudar o rumo das finanças, agravando dificuldades de gestão e controle dos desajustes.

A evolução da situação financeira dos estados e a gestão das políticas de estabilização assumiram destaque quanto ao financiamento dos entes subnacionais e a descentralização dos recursos, levantando a questão que trata da fragilidade do padrão do gasto público. Segundo Almeida (1996) a natureza da crise da dívida pública estadual nos anos 90 é fortemente condicionada pela forma como se acumulou esse estoque de

obrigações do setor público estadual, atrelado ao processo inflacionário brasileiro que serviu como um fator de impulsão ao endividamento dos entes.

Anteriormente a LRF, a principal norma que estipulava formas de elaboração e gerência dos orçamentos e balanços era a Lei nº 4.320/64, em que por meio da Portaria nº 42/99 do Ministério do Orçamento e Gestão são feitas as atualizações, estabelecendo os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e outras providências. É importante salientar que esta lei não foi revogada com a criação da LRF, na prática, a mesma adquiriu categoria de Lei Complementar, de acordo com a Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, outras diretrizes existiam e acabaram sendo dissolvidas pela LRF, tendo como exemplo, as Leis Camata I - Lei Complementar nº 82/95 e Camata II – Lei complementar nº 96/1999, que representaram etapas iniciais no processo de ajuste fiscal no país, tendo como ponto de partida disciplinar os limites das despesas com o funcionalismo público.

A CF de 1988, em seu artigo 163, fundamenta que as finanças públicas serão dispostas sobre Lei Complementar e em seu art. 165, capítulo II “das finanças públicas” seção orçamentos, dita que serão também por meio de lei complementar do Poder Executivo estabelecidos, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, objetivando metas para as despesas de capital e outras que dela decorrem, despesas para os exercícios subsequentes e publicação de relatórios de execução orçamentária.

Outra legislação fundamental para o regimento das finanças públicas está pautada na evolução da dívida estadual que impulsionou a reestruturação da mesma iniciada em 1989, com a Lei 7.977, e em 1933 com a Lei 8.727 estabelecendo diretrizes para a consolidação e a renegociação, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito e dos Municípios. Rumando a insolvência e atrelado ao Programa de Reestruturação Financeira a Lei 9.496/97 definiu os critérios para o refinanciamento da dívida pública pela União, induzindo uma reforma abrangente dos Estados contendo obrigatoriamente metas e compromissos, o que impactava diretamente na construção orçamentária, sendo um dos principais alvos dessas reformas as despesas com o funcionalismo público.

Em consequente e aliado ao Conselho Monetário Nacional (CMN) foram colocadas em prática uma construção de medidas legais que levariam a um futuro ajuste fiscal por parte dos Estados e Municípios, de uma forma mais efetiva. Sendo criado, portanto, o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados (PAF), com o principal intuito voltado ao equilíbrio sustentável da via fiscal. O programa proposto na ocasião constituiu um

marco nas relações financeiras entre a União e os governos estaduais, por meio do qual eles têm adotado postura consistente com a manutenção de seu equilíbrio fiscal e com a estabilidade macroeconômica.

O PAF apresenta metas e compromissos anuais, considerando a evolução das finanças estaduais, os indicadores macroeconômicos para o período e a política fiscal adotada pelos governos signatários.

A criação da Lei de Responsabilidade Fiscal teve como intuito maior controle perante os agentes federativos, proporcionando transparência e responsabilidade no trato do dinheiro público, evitando a antiga prática comum de gastos elevados nos finais dos mandatos deixando o saldo devedor para as sucessivas gestões e controlando o aumento do passivo através de grandes empréstimos. Tais medidas vigoraram e a partir da sua criação, a União, Estados e municípios passaram a atuar com maior transparência e prestação de contas de toda sua situação contábil e fiscal, priorizando uma ação planejada e transparente, a prevenção de riscos e correção de desvios que por ventura afetariam o equilíbrio das contas, por meio de metas e limites a serem estabelecidos, conforme (LC nº 101/2000).

A expansão do setor público brasileiro, nas últimas décadas, ocasionou por sua vez um crescimento significativo do volume de despesas e uma maior participação das despesas totais no Produto Interno Bruto (PIB) do país, como consequência, foi observada uma elevação semelhante no volume total de recursos necessários ao financiamento da expansão das atividades, segundo Araújo, Monteiro e Cavalcanti (2010), o que corrobora com as ideias de criação da legislação vigente de atuação em benefício do equilíbrio orçamentário, tendo em vista a pressão em favor do aumento dos gastos públicos, principalmente nos setores sociais, reconhecendo a relevância e legitimidade do aumento, sendo esses os mecanismos que ditam o funcionamento e estruturam o orçamento público brasileiro.

### 1.3 Relação entre os Gastos Públicos e o Crescimento Econômico

No tocante a literatura internacional, Aschauer (1989), como um dos pioneiros a propor a associação dos gastos públicos e crescimento econômico, através da função de produção agregada, levando em consideração trabalho, capital privado e capital público, destaca que os mesmos podem vir a acelerar o crescimento, utilizando dados da economia dos Estados Unidos através da estimação por mínimos quadrados ordinários (MQO), discute o

efeito do gasto sobre o produto interno bruto (PIB) da economia, destacando particularmente a importância dos serviços em infraestrutura do governo.

Observando a ligação entre o nível de gasto e o crescimento, Devarajan (1996), deriva as condições sob as quais uma mudança na composição das despesas conduzem a uma taxa de crescimento estável da economia, utilizando dados de 43 países em desenvolvimento ao longo de 20 anos onde demonstra que um aumento na participação das despesas correntes tem resultado positivo e efeitos de crescimento estatisticamente significativos, diferentemente das despesas de capital em que o crescimento per capita é negativo. Concluindo que os gastos produtivos, quando usados em excesso, podem se tornar improdutos, implicando que os governos dos países em desenvolvimento têm distribuído incorretamente os gastos públicos.

Em sua análise o autor evita postular um modelo no qual existem dois tipos de despesas, produtivas e improdutivas, expressando a diferença pela forma como uma mudança na quantidade despendida entre as despesas altera a taxa de crescimento de longo prazo da economia, permitindo por sua vez, que os dados apontem quais componentes estão de acordo com a definição proposta, concentrando sua análise para países em desenvolvimento.

Barro (1990) por sua vez, analisa os serviços governamentais através de modelos de crescimento endógeno que se baseiam em retornos constantes, buscando discutir como os impostos afetam sua produção ou utilidade e previsões sobre as relações entre o tamanho do governo e taxa de crescimento econômico. Easterly e Rebelo (1993), buscaram analisar como a composição do gasto público afeta o crescimento de países, concluindo que há uma forte associação entre o desenvolvimento, nível de crescimento e estrutura fiscal, em que o investimento em transporte e comunicação é consistentemente correlacionado com o crescimento.

Diversos são os autores que investigaram e concluíram que as despesas públicas têm por consequência elevar o crescimento econômico, entre eles Ram (1986); Cashin (1995); e Summers e Heston (1988). Ram (1986), destaca a importância do estudo sobre o impacto do tamanho do governo no desempenho econômico e crescimento, identificando o papel do governo no tocante ao desenvolvimento econômico em que se poderia argumentar que um governo maior e mais interventor provavelmente será um motor mais poderoso no desenvolvimento econômico. Os resultados gerais de suas análises identificam que o impacto geral do tamanho do governo é geralmente positivo.

A abordagem teórica proposta por Chen (2006) utiliza o modelo de crescimento endógeno para estudar a composição ideal entre o investimento público e o consumo nas despesas do governo e suas relações com o crescimento econômico, em que a participação do

investimento público interno nos orçamentos do governo, é determinada por parâmetros de políticas estruturais, observando que os determinantes convencionais de crescimento econômico agora geram efeitos de crescimento mais fortes, por meio de seus impactos com base na composição ótima dos gastos públicos, induzindo o investimento e aumentando o crescimento econômico.

Dentre as teorias de crescimento econômico uma característica peculiar distingue as teorias neoclássicas do crescimento, dos modelos de Solow-Swan, no qual o crescimento passa a ser resultado endógeno do sistema econômico, tendo como determinante fundamental a mudança técnica endógena, não mais sendo consequência de forças que o afetam do exterior, exemplificando a abordagem utilizada por Chen (2006), (HIGACHI, CANUTO E PORCILE, 1999).

Outro aspecto importante no estudo sobre crescimento econômico, leva em consideração a desigualdade de renda e a existência ou não de um processo de convergência de renda, que Abramovitz (1986) definiu como “uma tendência de longo prazo de equalização da renda *per capita* ou níveis de produto”, remetendo dessa forma a implicações relevantes sobre o processo de crescimento das regiões, a relação econômica entre elas e a atuação de políticas públicas nesse processo, o que por sua vez destaca a influência dos gastos do governo demonstrando que a política fiscal é um instrumento importante e capaz de afetar o bem-estar da sociedade, (ALMEIDA e MOREIRA, 2019). A análise sobre como se dá o crescimento entre os estados auxilia na identificação de regiões com menores taxas de crescimento e que possivelmente necessitem de políticas públicas específicas.

A hipótese de convergência de renda remete a redução do grau de desigualdade através de um processo de aproximação dos padrões de vida, como cita (Almeida e Moreira, 2019), onde Sala-i-Martin (1996) salienta que dois são os principais conceitos que aparecem na literatura, a saber, beta-convergência e sigma-convergência, em que a sigma-convergência traduz-se em averiguar a dispersão dos níveis de renda *per capita* entre os países ou regiões, em que se esta dispersão estiver reduzindo ao longo do tempo, há indícios da existência dessa forma de convergência.

A beta-convergência se refere a mobilidade de diferentes economias individuais dentro da distribuição de renda mundial dada, em que se distinguem em duas categorias de beta-convergência absoluta ou condicional. Na relação absoluta as economias mais atrasadas em relação ao crescimento econômico tendem a crescer a taxas mais elevadas do que as economias mais ricas e, dessa forma, em algum momento essas rendas se igualariam. Para a relação condicional, haveria uma convergência condicional no sentido de que as economias

tenderiam a crescer mais rapidamente quanto maior fosse sua distância em relação a taxa de crescimento de longo prazo, ou seja, as economias só convergiriam para o mesmo estado estacionário se possuíssem as mesmas características (ALMEIDA e MOREIRA, 2019).

Em consequente, estudos na literatura empírica brasileira relacionam a política fiscal e o crescimento econômico a partir da análise de dados que discorrem sobre a eficiência e composição dos gastos e o crescimento econômico. Falar sobre gastos é discorrer sobre o orçamento, sendo este o principal instrumento de planejamento e intervenção econômica através de repasses intergovernamentais e políticas públicas.

A partir disso, Oliveira (1999) analisa o gasto público no período de 1980/1996 com o objetivo de identificar as forças que influenciam o seu comportamento e sua dinâmica e observa que na década de 80, dada a conjuntura política e econômica, em busca pela estabilização atrelada a uma profunda crise fiscal, o gasto social sofre efeitos nocivos provocados pela contração da atividade econômica, queda da arrecadação e objetivos de reestruturação das contas públicas.

A relação de dependência econômica externa à luz da época analisada por Oliveira (1999) retratava um cenário marcado pela crise das contas públicas brasileiras, alta inflacionária, limitações orçamentárias, questionamento da intervenção estatal na economia e ausência de medidas voltadas para o aumento da eficiência e equidade das contas.

O corte do fluxo de recursos externos ao país e a mudança de rumo da política econômica, no início dos anos 80, comprometeram as relações financeiras existentes no seio dos governos estaduais e as formas de articulação com a esfera federal, arrastando à crise o Tesouro, as empresas e os agentes financeiros de todos os Estados (LOPREATO, 2002).

Castro (2009) se concentra na descentralização dos gastos públicos sociais no Brasil a partir da constituição de 1988, em que passam a ter destaque os governos subnacionais, concluindo que ainda que o objetivo inicial da constituição de 88 esteja relacionado com a descentralização, os gastos públicos sociais, conhecidos por elevar o bem estar social dos indivíduos, permanecem centralizados, enquanto o gastos sociais universais passam a ser descentralizados proporcionando melhorias na capacidade de sustentação financeira dos governos estaduais e municipais, ressaltando a importância do federalismo brasileiro.

A conjuntura macroeconômica de queda na inflação ligada aos planos econômicos desenvolvidos e implementados, a bem saber o Plano Real, a integração do país na economia globalizada, alteraram as situações vigentes das décadas de 80/90, dando início a uma nova fase do federalismo e do financiamento dos governos estaduais.

No entanto, a teoria desenvolve uma racionalidade para a provisão pelo governo de bens e serviços públicos ofertados pelo setor público quando os mercados privados falham em fornecer esses bens, sendo necessário a presença do governo para internalizar externalidades negativas (ROCHA E GIUBERTI, 2007).

Seguindo esse contexto, Rocha e Giuberti (2007) avaliam o impacto do gasto público sobre o crescimento econômico sustentado, usando uma abordagem estatística/econométrica de métodos de efeitos fixos em um painel composto pelos estados brasileiros no período de 1986-2003, levando em conta características específicas dos estados, em que inclui variáveis *dummies* de ano para controlar fatores comuns afetando a taxa de crescimento dos diferentes estados, posteriormente classificando os gastos em “produtivos” e “improdutivos” de acordo com o seu efeito sobre o nível de atividade, preocupando-se com os efeitos da composição do gasto público sobre o crescimento. Os resultados de seus estudos apontam uma relação positiva e estatisticamente significativa sobre o crescimento, com exceções, as despesas com saúde apresentam uma relação negativa com o crescimento de longo prazo.

Numerosos autores analisam a questão de intervenção do governo a partir da oferta de bens públicos como causa de externalidades em que afirmam Ferreira e Maligarios (1998), que o alto risco de investir no setor público desestimula as empresas privadas de realizarem investimentos em infraestrutura, o que passa a comprometer cada vez mais o setor público. Toda via, Mazoni (2005) avalia que não existe uma relação de longo prazo entre as despesas com investimentos públicos e os investimentos privados.

Teixeira et al (2016) em sua análise sobre os gastos públicos estaduais, transferências de renda e desequilíbrios regionais evidenciam o forte papel do federalismo em seu amplo sistema de transferências intergovernamentais e em como esses recursos são distribuídos, exemplificando os resultados obtidos em que a categoria de gastos sociais abrange a maior parcela do total de gastos governamentais durante o período de 2000-2010, em detrimento dos gastos em infraestrutura econômica corroborando com o fato de que a partir da década de 1980 os estados se tornaram maiores, com elevados aumentos nos gastos em infraestrutura social.

Ferreira e Ellery Júnior (1996), analisam a convergência de renda nos estados brasileiros entre 1970 e 1985, discutindo a velocidade de convergência utilizando os conceitos de sigma e beta-convergências, por meio de estimações por *Ordinary Least Squares* (OLS) encontram evidências de ambos os tipos de convergência, indagando sobre sua relação com o crescimento econômico dos estados.

Almeida e Moreira (2019) testam a existência de beta-convergência, utilizando regressões com dados em painel dinâmico, em que seus resultados apontam a existência de beta-convergência absoluta e condicional do PIB *per capita* no período de análise de 2001 a 2014, apontando que a velocidade de convergência aumenta quando controlada as características específicas dos estados e aponta que há evidências empíricas de que as despesas correntes, o Fundo de Participação Estadual, e outros fatores sociais influenciam negativamente o crescimento econômico, para isso utiliza dados dos 26 estados brasileiros mais o Distrito Federal, considerando as variáveis que representam os gastos dos governos, despesas de capital, despesas correntes, e o FPE, além de variáveis para o capital humano, a partir de dados sobre o nível de formação da população, levando em consideração que essas variáveis possuem fortes disparidades entre os estados.

Mendes (2005) por sua vez, busca avaliar o crescimento econômico a partir de aspectos da descentralização fiscal brasileira, das atribuições constitucionais e legais dos municípios na provisão de serviços públicos e de como essas responsabilidades estão associadas ao comportamento da despesa pública local, discutindo sobre o papel das transferências intergovernamentais, e apontando as implicações do ambiente fiscal, financeira ou institucional sob o qual estão submetidos para a provisão de serviços públicos.

Em consequente, Araújo, Monteiro e Cavalcanti (2010), dialogam sobre a influência dos gastos públicos e crescimento econômico de 73 municípios do Ceará, na tomada de decisões relevantes para a implementação de políticas públicas, a partir de uma boa análise de variáveis que podem contribuir para a alocação eficiente de recursos públicos, destacando que os gastos públicos podem ser considerados como um dos principais meios de atuação do governo.

Oliveira, Hasegawa e Tomaz (2018), buscam determinar como o gasto público e seus componentes influenciaram o crescimento econômico dos municípios paranaenses no período de 1999 – 2011, estimando regressões lineares e quadráticas para verificar as relações entre os componentes do gasto público municipal e o seu crescimento econômico, por meio dos componentes econômicos do gasto corrente e de capital e por categoria do gasto funcional, considerando também variáveis de renda.

Suas principais conclusões destacam que a relação entre os gastos em saúde, educação, transporte e comunicação com o crescimento econômico é positiva. Por sua vez, a relação entre os gastos correntes e o crescimento econômico é positiva e não linear e entre os gastos de capital e taxa de crescimento é negativa e não linear. Para essa análise foi aplicado o método de efeitos fixos, que leva em conta características específicas dos municípios,

incluindo variáveis *dummies* de ano para captar fatores comuns, afetando a taxa de crescimento dos diferentes municípios e captando o efeito específico de tempo.

Para Reis e Bueno (2018), a análise do efeito dos gastos públicos sociais sobre o crescimento econômico é controversa, em que há depender do cenário econômico esse efeito pode ser negativo sobre o crescimento do produto interno bruto (PIB). Não eximindo a necessidade de realização de investimentos sociais, principalmente em países como o Brasil, com cenários de alta desigualdade e extrema pobreza.

O comportamento dos gastos dos governos públicos passa a ser então não apenas uma variável de análise quanto à composição e qualidade do gasto, mas um objeto de identificação quanto ao impacto no crescimento econômico dada às políticas fiscais implementadas, ademais as obrigações orçamentárias, e mensuração quanto às desigualdades inter-regionais no que se refere a composição do mesmo.

As parcelas dos gastos estaduais desagregados em infraestrutura social que compete a segurança e defesa nacional; educação e cultura; saúde e saneamento; habitação e urbanismo e os gastos em infraestrutura econômica, relacionados à comunicação, energia e transporte sobre os gastos totais, analisados por Teixeira et al (2016), ilustram um panorama referente a participação e intervenção do governo na economia, identificando por fim a relação entre esses gastos e o impacto no crescimento das regiões além das possíveis desigualdades geradas na composição dessas despesas, em que como cita Mendes (2005) a avaliação do gasto público segundo função demonstra a relação entre os gastos governamentais e o nível de efeito de provisão de serviços públicos.

Para Mendes (2005) a despesa pública deve ser avaliada levando-se em consideração não apenas a questão fiscal, mas outras variáveis que estão relacionadas com o papel da demanda local, entre elas as variáveis socioeconômicas, que podem ser definidas como fatores que representam a demanda local por serviços públicos de maneira geral ou específica.

Dessa forma, se faz presente a necessidade de análise da composição dos gastos referente às despesas públicas no tocante à provisão de serviços demandados e essenciais à população, em que a avaliação tão somente pela ótica do equilíbrio fiscal não está necessariamente associada a níveis de qualidade de serviços públicos locais, em que é possível existirem cidades mais ricas com grande arrecadação, mas com baixos níveis de provisão de serviços públicos, bem como municípios pequenos com níveis adequados de provisão de serviços (MENDES, 2005).

Sendo assim, a composição dos gastos com despesas públicas, partindo da desagregação dos dados, permite a avaliação das desigualdades inter-regionais provenientes

da repartição desses recursos que posteriormente se traduzem na necessidade de criação e manutenção de políticas públicas que levem em consideração diferentes características socioeconômicas locais e específicas que refletem no crescimento econômico dos estados.

## 2. METODOLOGIA E DADOS

Para alcançar os objetivos gerais e específicos desta pesquisa, pretende-se utilizar os dados do banco de informações da Secretaria de Tesouro Nacional - STN, disponibilizados através de relatórios, que compõem o Finbra, constituído das declarações recebidas pelo Tesouro Nacional por determinação da Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, atrelados as informações que constam no IPEAdata (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).

Em aspectos conceituais, os gastos públicos de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP-STN), seriam a soma de todos os gastos governamentais com funções e subfunções prefixadas de acordo com a sua natureza, finalidade e função. Todavia, observando-se o grau de detalhamento das informações, a apresentação dos gastos realizados pela administração direta e indireta pode ser dividida em grandes agregados, categorias econômicas ou em funções (RIANI, 2002).

Esses dados fazem parte do conjunto de informações que compreendem a execução orçamentária dos estados e municípios. Na medida em que foram feitas a extração dos dados relacionados às despesas públicas totais, os mesmos foram alocados sob classificação e padronização associada aos critérios descritos anteriormente. As classificações foram feitas por funções relacionadas às despesas em áreas de atuação do governo e classificação por categorias econômicas que refletem a divisão de gastos conforme sua natureza e impacto sobre o sistema econômico (IBGE, 2006).

Em síntese, as variáveis de despesas são inicialmente alocadas conforme classificação por categorias econômicas, despesas correntes, de capital, por funcionalidade, intraorçamentárias e orçamentárias, receita corrente e a transferência intergovernamental caracterizada pelo Fundo de Participação Estadual – FPE.

Em paralelo, serão coletados, dados oficiais referentes a um conjunto de variáveis socioeconômicas que servirão como vetor de controle para o modelo proposto, levantamentos feitos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que se referem ao total populacional, seus recortes territoriais e a densidade demográfica, além de dados sobre o Produto Interno Bruto (PIB) e PIB *per capita* dos estados brasileiros divulgados pelo Ipeadata, deflacionados pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM) para valores base de 2018, o ano escolhido leva em consideração a divulgação de dados oficiais do PIB 2018, duplicando os resultados para 2019, em que não há divulgação veiculada oficialmente.

Em um primeiro momento foi realizada uma análise qualitativa das informações sobre despesas agregadas e desagregadas sobre o total do gasto público, e em valores médios para o período em análise e a relação entre o fundo de participação dos estados e a receita corrente dos mesmos, com o intuito de avaliar a dinâmica dos gastos nesses últimos anos.

O comportamento dos gastos públicos foram, então, analisados de maneira agregada levando em consideração a análise feita por Teixeira (2010) em que os gastos são divididos em duas categorias, de infraestrutura social que compreendem gastos relacionados a soma de despesas em segurança e defesa nacional; educação e cultura; saúde e saneamento; habitação e urbanismo sobre o gasto total do estado. E, uma segunda categoria relacionada à infraestrutura econômica que compreende gastos relacionados a comunicação, energia e transporte sobre o gasto total.

Em conseqüente, foi realizada uma análise destinada ao modelo econométrico na estrutura de dados em painel, que forneceu informações de quais fatores estão associados ao crescimento dos estados brasileiros.

## 2.1 Modelo Econométrico

O modelo aqui estimado segue o modelo teórico desenvolvido por Devajaran (1996), aplicado por Rocha e Giubert (2007), Teixeira (2010), para os Estados brasileiros, e por Sant'anna (2018) para os municípios Paranaenses sendo adotado como metodologia uma vez que o objetivo principal desta análise é compreender como a composição dos gastos públicos e das transferências de renda federais, entre o período de 2000-2019, estão relacionados com o crescimento econômico dos Estados brasileiros.

A fim de examinar a ligação entre os componentes do gasto do governo e crescimento econômico para este trabalho, utiliza-se um painel composto pelos Estados brasileiros durante o período de 2000 – 2019. Hsiao (1986) destaca a vantagem dos dados em painel que permite o uso de mais observações, levando em consideração que as variáveis são analisadas no tempo, aumentando o número de graus de liberdade e diminuindo a colinearidade das variáveis explicativas, melhorando por fim a qualidade de estimação dos parâmetros.

Nonnemberg e Mendonça (2005) discorrem sobre a vantagem do emprego de modelos econométricos na estrutura de dados em painel, afirmando que esse método permite levar em consideração as características idiossincráticas (heterogeneidade) existentes entre as unidades estudadas. As características de dados em painel mostram-se mais apropriadas por permitir o controle da heterogeneidade não observável existente entre as unidades federativas analisadas.

A justificativa para o controle da heterogeneidade não-observável das unidades federativas brasileiras pode ser atribuída a diversos fatores, considerando que ao longo do território nacional os estados brasileiros apresentam características diferenciadas.

Com o objetivo de avaliar como os componentes do gasto, classificados em infraestrutura social e econômica (Teixeira, 2010) estão associados a um maior crescimento dos estados, às parcelas de cada um dos componentes do gasto no total do gasto do governo aparecem como as variáveis explicativas, incluindo-se a parcela do gasto do governo no PIB para controlar os efeitos de nível, permitindo que seja controlado o efeito do financiamento dos gastos sobre o crescimento, que é uma função do nível do gasto, inclui-se também como variável o PIB *per capita*, analisando dessa forma uma possível convergência de renda para esse período (TEIXEIRA, 2010).

A equação estimada tem a seguinte forma:

$$Y_{it} = \alpha_i + \gamma_t + \beta' X_{it} + \varepsilon_{it}$$

onde:  $Y_{it}$  é a taxa média de crescimento *per capita* anual para o período estudado, calculada pela diferença de logaritmos.

$\alpha_i$  corresponde aos efeitos específicos de cada estado,  $\gamma_t$  representa as variáveis constantes entre os Estados.  $X_{it}$  consiste de todas as variáveis independentes:

- 1)  $(GT/PIB)_{it}$  = parcela do gasto total do governo no PIB referente ao estado  $i$  para o período  $t$ .
- 2)  $(G/GT)_{it}$  = vetor de razões do gasto público para o estado  $i$  no período  $t$ , ou seja, a participação de cada tipo de gasto por funcionalidade, no gasto total. Sendo consideradas as frações relativas às despesas, classificadas a partir da análise de Teixeira (2010) como gastos em infraestrutura social e uma segunda categoria relacionada à infraestrutura sobre o gasto total.
- 3)  $(PIB \text{ per capita})_{it}$  = PIB *per capita* para o estado  $i$  no período  $t$
- 4)  $(FPE \text{ per capita})_{it}$  = FPE *per capita* para o estado  $i$  no período  $t$ , dada pela razão entre as cotas do fundo e o número de habitantes de cada estado, a inclusão da mesma busca analisar o impacto dessa política no crescimento dos estados.

Existem três maneiras de se realizar tal estimação, sendo por meio da Regressão *Pooled*, Efeitos Fixos e Efeitos Aleatórios. Considerando que a heterogeneidade possa ser observada para todas as unidades federativas, nesse caso não existem os efeitos não-observáveis. Sendo assim, a Regressão *Pooled* que é estimada por meio do método dos

Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) forneceria estimativas consistentes e eficientes (GRENNE, 2003).

Para o caso da existência da heterogeneidade não-observável, recomenda-se a utilização de modelos que exploram as características de dados em painel, em que por sua vez quando a heterogeneidade não-observável não for correlacionada com o termo  $x_{it}$ , então o modelo de Efeitos Aleatórios (*Random Effects*) é preferível para realizar a estimação. Entretanto se heterogeneidade não-observável for correlacionada com  $x_{it}$  é preferível a utilização do modelo de Efeitos Fixos (*Fixed Effects*) (GRENNE, 2003).

Alguns testes foram realizados a fim de identificar qual método mais se ajusta as variáveis analisadas neste modelo. Em que primeiro é necessário testar se realmente a heterogeneidade não-observada está presente no modelo a ser estimado, confrontando os modelos de Regressão *Pooled* com o de Efeitos Fixos e por meio do teste de Breusch-Pagan confrontando os modelos *Pooled* com o de Efeitos Aleatórios. Caso seja detectada a heterogeneidade não-observável, é necessário a realização do teste de Hausman para verificar qual o método é mais adequado, se o de Efeitos Fixos ou de Efeitos Aleatórios (GRENNE, 2003).

No caso de modelos de Dados em Painel são comuns os problemas de autocorrelação e de heterocedasticidade. Para detectar a presença do primeiro tipo problema aplica-se o teste de autocorrelação serial dos erros, proposto por Wooldridge (2002). Já para verificar a presença de heterocedasticidade no modelo estimado é necessário aplicar o teste de Wald. Diante da presença de heterocedasticidade e de autocorrelação serial, recomenda-se que seja realizada uma nova estimação do modelo selecionado com erros-padrão robustos (GREENE, 2003).

O quadro 1 a seguir resume as variáveis utilizadas para os modelos propostos:

**Quadro 1 - Variáveis do modelo de regressões para dados em painel**

Variáveis	Periodicidade	Unidade	Fonte
Taxa de crescimento do PIB per capita estadual (variável dependente)	Anual(2000-2018)	Deflacionado pelo IGPM	Construção do autor a partir de dados do Ipeada
PIB per capita estadual	Anual(2000-2018)	Deflacionado pelo IGPM	Construção do autor a partir de dados do Ipeada
Gasto Total sobre o	Anual(2000-	% do Gasto total	Construção do

Produto Interno Bruto	2019)	do estado sobre o PIB	autor a partir de dados da STN
Gastos estaduais em infraestrutura social	Anual(2000-2019)	% do Gasto total do estado	Construção do autor a partir de dados da STN
Gastos estaduais em infraestrutura econômica	Anual(2000-2019)	% do Gasto total do estado	Construção do autor a partir de dados da STN
Gastos de Capital	Anual(2000-2019)	% do Gasto total do estado	Construção do autor a partir de dados da STN
Gastos Correntes	Anual(2000-2019)	% do Gasto total do estado	Construção do autor a partir de dados da STN
Peso do Fundo de participação estadual (FPE) na receita corrente estadual	Anual(2000-2019)	% do FPE na Receita corrente estadual	Construção do autor a partir de dados da STN

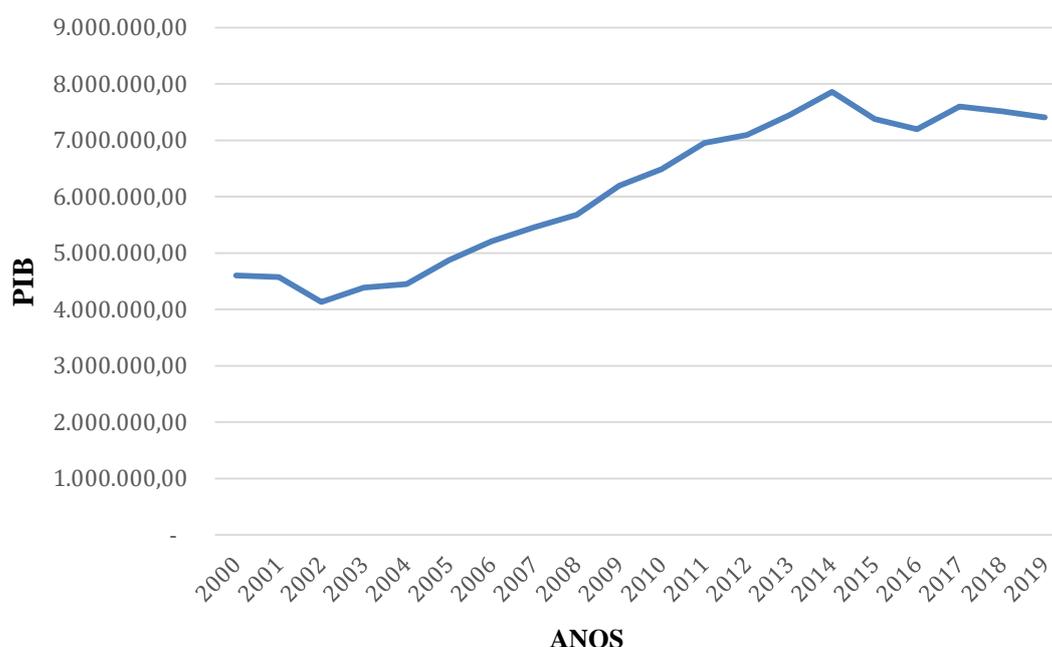
Fonte: Elaboração própria

## RESULTADOS

Nesta seção serão discutidos os resultados gerais dos padrões de comportamento destas categorias de gastos públicos, de infraestrutura social e econômica, e das transferências federativas que competem ao fundo de participação dos estados – FPE, dos estados brasileiros, tendo como objetivo dar visibilidade à distribuição das despesas realizadas pelos governos estaduais, permitindo avaliar o volume de oferta de bens e serviços públicos dispostos a sociedade. Em consequente serão analisados os resultados da estimação do modelo econométrico.

Com o controle da inflação no final de 1999, havia espaço para o crescimento no início dos anos 2000. O desafio da política econômica brasileira passou a ser aliar esse crescimento, a manutenção do controle inflacionário e o equilíbrio externo (TEIXEIRA, 2010). Os números desse período, 2000 – 2019 são muito diferentes dos observados nas décadas anteriores, entre 1950 e 1980, mas semelhantes ao período de 1980 até o final da década de 1990, apresentando um crescimento do PIB a uma taxa média anual de 2,66%. O comportamento do PIB nesse período pode ser visualizado na figura 1.

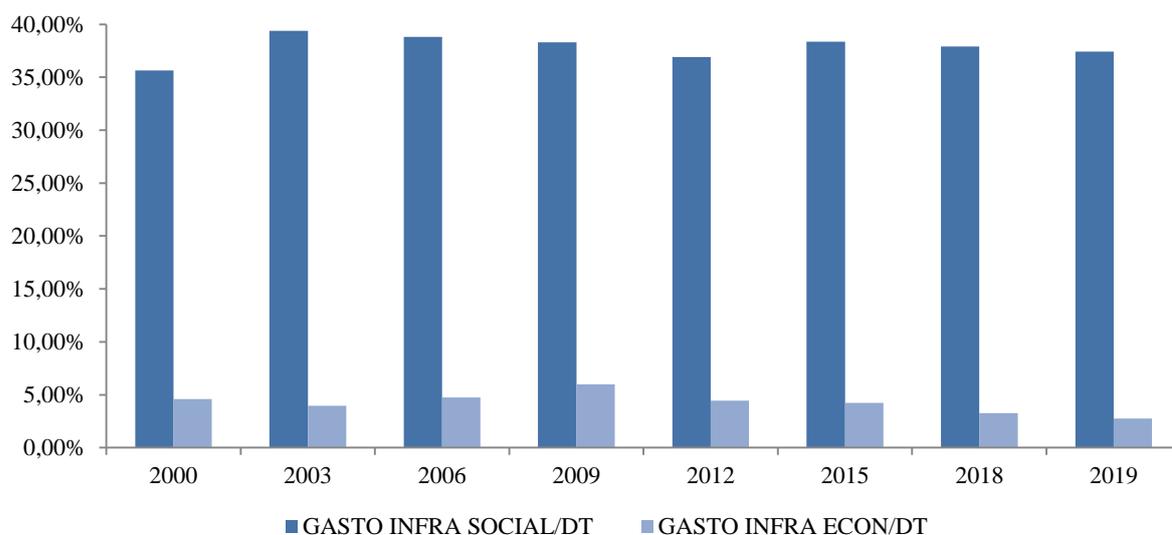
**Figura 1 - Produto Interno Bruto brasileiro, no período de 2000 a 2019 – R\$ de 2019 (mil)**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2020)

Ainda que, a partir da década de 1980, os compromissos assumidos pelo Estado, tenham se tornados maiores e que a ampliação do grau de descentralização e autonomia fiscal dos entes federativos, tenha sido um dos princípios base do federalismo fiscal, a FIGURA 2 a seguir ilustra o comportamento das séries temporais da parcela dos gastos estaduais em infraestrutura social e econômica com relação às despesas estaduais totais para o período em análise de 2000 a 2019, indicando que não há descentralização na trajetória dos gastos entre esses dezenove anos.

**Figura 2 - Evolução dos gastos por infraestrutura em relação às despesas orçamentárias estaduais totais - 2000 a 2019**



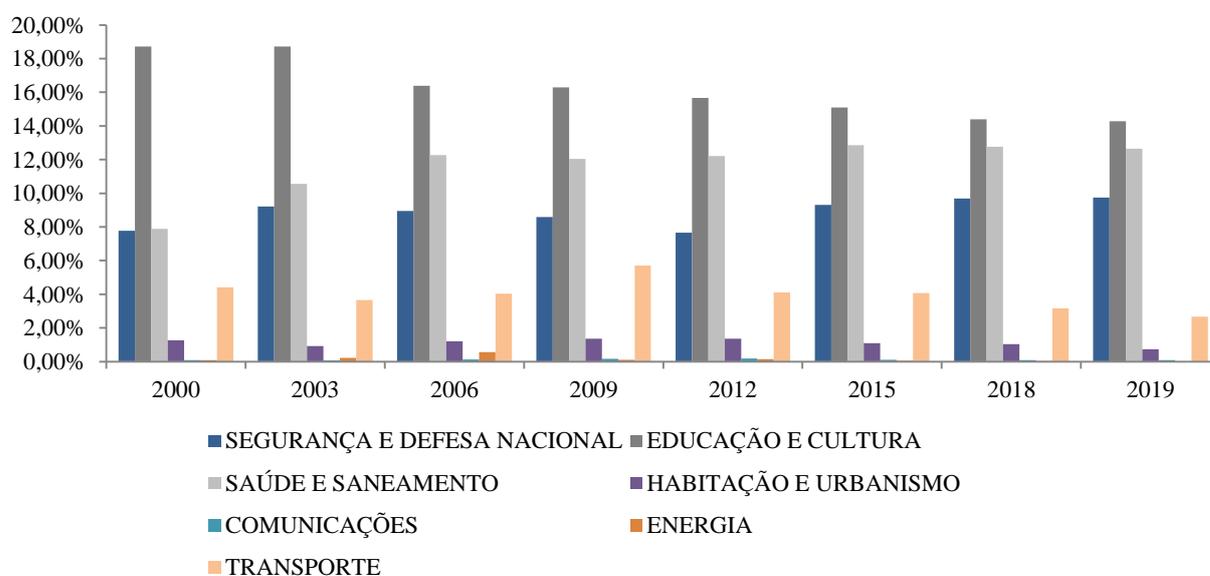
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN – (2020)

O exame do gráfico mostra que a categoria de gastos, classificados em infraestrutura social, abrange a maior parcela do total dos gastos governamentais durante todo o período, corroborando com a análise feita por Teixeira (2010), para o período de 1986 a 2006, em que predominam o gasto nas áreas sociais. Observa-se que nos anos 2000 os gastos em infraestrutura social representavam 35,64% das despesas totais governamentais, entretanto, dezenove anos depois, esse gasto apresentou um acréscimo de sua participação de apenas 1,77%, perfazendo um total de 37,41% em 2019. Apresentando uma maior relação percentual para o ano de 2002, quando a parcela do total dos gastos corresponde a 40,05%, e um menor dispêndio do mesmo em 2013 com 36,26%. Um período de relativa estabilidade nessa relação foi de 2002 a 2011, quando a parcela do gasto se matinha a um valor médio de 38,70%.

Com relação aos gastos em infraestrutura econômica, essa trajetória passa a ser negativa, quando a parcela do gasto com relação ao total dos gastos governamentais durante o período de 2000 – 2019 apresenta uma variação de -1,82% quando comparado ao ano de 2000. Quando nos anos 2000, a parcela do gasto correspondia a 4,59% e em 2019 passou a ser 2,76%. A partir de 2013 o total despendido com infraestrutura econômica apresenta diminuições anuais. O que pode-se destacar é a relação entre essas despesas, quando em períodos de crescimento dos gastos em infraestrutura social há redução das despesas em infraestrutura econômica, ao passo que o contrário também é válido, no ano de 2002 quando as despesas em infraestrutura social atingiram 40,05%, as despesas em infraestrutura econômica chegaram a um de seus menores percentuais de 4,82%. A partir de 2015, ambas as despesas passam a apresentar reduções anuais. Quando somadas as despesas atingem aproximadamente 45% do orçamento dos estados.

O exame da FIGURA 3 ilustra o comportamento desses gastos governamentais de forma desagregada, analisando as despesas por funções, a saber segurança e defesa nacional; educação e cultura; saúde e saneamento; habitação e urbanismo, comunicação, energia e transporte.

**Figura 3 - Evolução dos gastos públicos por tipo de função com relação às despesas orçamentárias estaduais – 2000 a 2019 – UF's**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN – (2020)

A categoria de gastos relacionadas à educação e cultura abrange a maior parcela dos gastos estaduais durante todo o período de análise, alcançando um patamar de 19,05% em 2001. Entretanto nos anos seguintes essa relação passa a apresentar reduções anuais, quando comparativamente ao ano de 2019, há uma queda de aproximadamente -5%, atingindo 14,28% nesse mesmo ano. Essa relação negativa se dá também para as despesas que compreendem habitação e urbanismo, energia e transporte. Em que ambas as despesas se encontram em patamares menores ao longo do período analisado.

Em 2000, o total das despesas na função transporte, representavam 4,41% do total dos gastos estaduais, em 2019, os mesmos alcançaram o patamar de 2,66%, uma queda de -1,75%. As despesas em habitação e urbanismo, comunicação e energia, não chegam a representar 1% dos gastos totais.

Por outro lado, os gastos relacionados à saúde e saneamento, apresentaram um crescimento de 4,75%, quando em 2000 correspondiam a 7,89%, passando para 12,64% em 2019, assumindo assim a segunda função de gastos com maior peso na esfera estadual, seguido pelos gastos em segurança e defesa nacional, sendo estes, gastos ascendentes para o período em análise, com crescimento de aproximadamente 2% quando relacionados ao percentual despendido nos anos 2000 e 2019.

Os resultados apresentados sobre a composição e distribuição das despesas nos gastos totais estaduais, corroboram com a análise de Castro (2009), em que aponta que apesar da preocupação dos governos estaduais com a descentralização do gasto associada ao federalismo fiscal, não houve descentralização significativa nas despesas, nem uma mudança estrutural do padrão de gastos.

A tabela 1 abaixo apresenta a média do gasto público durante o período de 2000 – 2019, de acordo com sua classificação funcional, para as principais categorias avaliadas nesse trabalho. Ao longo do período analisado as despesas dos governos estaduais apresentam dois principais componentes, as despesas associadas às funções de educação e cultura, saúde e saneamento, apresentando valores médios de 16,08% e 13,86% respectivamente. Com relação a educação e cultura, observa-se um menor percentual, 10,54% no Espírito Santo e o maior, 23,27% no Amapá, superando o Paraná em 2,04%. Enquanto que para saúde e saneamento, têm-se valores entre 8,59% no Mato Grosso do Sul e 18,43% no Amazonas.

Os gastos com segurança pública representam em média 9,11% do gasto total dos Estados, variando de 5,57% no Piauí, para 14,60% em Minas Gerais. Com relação aos gastos em infraestrutura econômica, transporte, que perfaz a quarta maior categoria de gastos,

apresenta valores médios de 4,06%, seguidos dos gastos em habitação e urbanismo 1,47%, energia 0,34% e comunicações 0,26%, para valores médios.

**Tabela 1 - Gastos do governo por função em relação às despesas orçamentárias estaduais – valores médios referentes ao período de 2000 - 2019**

UF	SEGURANÇA PÚBLICA	EDUCAÇÃO E CULTURA	SAÚDE E SANEAMENTO	HABITAÇÃO E URBANISMO	COMUNICAÇÕES	ENERGIA	TRANSPORTE
AC	8,668%	20,238%	16,681%	3,512%	0,301%	0,021%	6,247%
AL	12,688%	13,232%	15,389%	0,518%	0,296%	0,046%	3,575%
AM	8,740%	17,199%	18,439%	4,738%	0,645%	0,005%	1,796%
AP	8,007%	23,273%	15,396%	2,052%	0,326%	2,497%	4,372%
BA	9,439%	13,777%	16,859%	2,128%	0,238%	0,184%	1,853%
CE	7,742%	16,890%	13,930%	1,306%	0,151%	0,057%	5,231%
DF	3,924%	21,381%	17,748%	8,673%	0,000%	0,430%	6,135%
ES	8,280%	10,547%	15,010%	1,179%	0,198%	0,063%	4,570%
GO	10,275%	17,765%	13,597%	0,203%	0,045%	0,012%	4,290%
MA	8,525%	16,996%	13,222%	2,095%	0,000%	0,104%	3,321%
MG	14,609%	12,901%	9,988%	0,481%	0,028%	0,042%	2,662%
MS	9,335%	13,572%	8,591%	0,469%	0,331%	0,013%	6,671%
MT	10,116%	14,465%	9,571%	0,799%	0,101%	0,049%	5,526%
PA	10,087%	15,836%	13,164%	1,117%	0,409%	0,036%	3,213%
PB	10,438%	19,920%	13,887%	1,101%	0,533%	0,034%	2,136%
PE	8,786%	11,382%	17,174%	1,202%	0,015%	0,001%	3,174%
PI	5,579%	16,068%	15,386%	1,108%	0,351%	0,015%	3,458%
PR	7,098%	21,230%	10,288%	1,168%	0,041%	0,000%	2,636%
RJ	12,154%	12,358%	9,531%	1,762%	0,219%	0,002%	3,492%
RN	8,822%	16,558%	14,378%	0,363%	0,190%	0,080%	2,039%
RO	12,626%	16,646%	13,688%	0,243%	0,000%	0,012%	3,744%
RR	7,756%	19,283%	17,727%	0,892%	0,088%	5,150%	5,920%
RS	7,152%	11,030%	9,967%	0,108%	0,028%	0,014%	2,046%
SC	9,403%	14,887%	12,553%	0,226%	0,199%	0,000%	3,988%
SE	10,353%	13,567%	14,301%	1,353%	0,260%	0,026%	2,474%
SP	6,397%	17,843%	11,031%	0,690%	0,053%	0,141%	6,580%
TO	9,217%	15,451%	16,929%	0,447%	0,525%	0,265%	8,704%

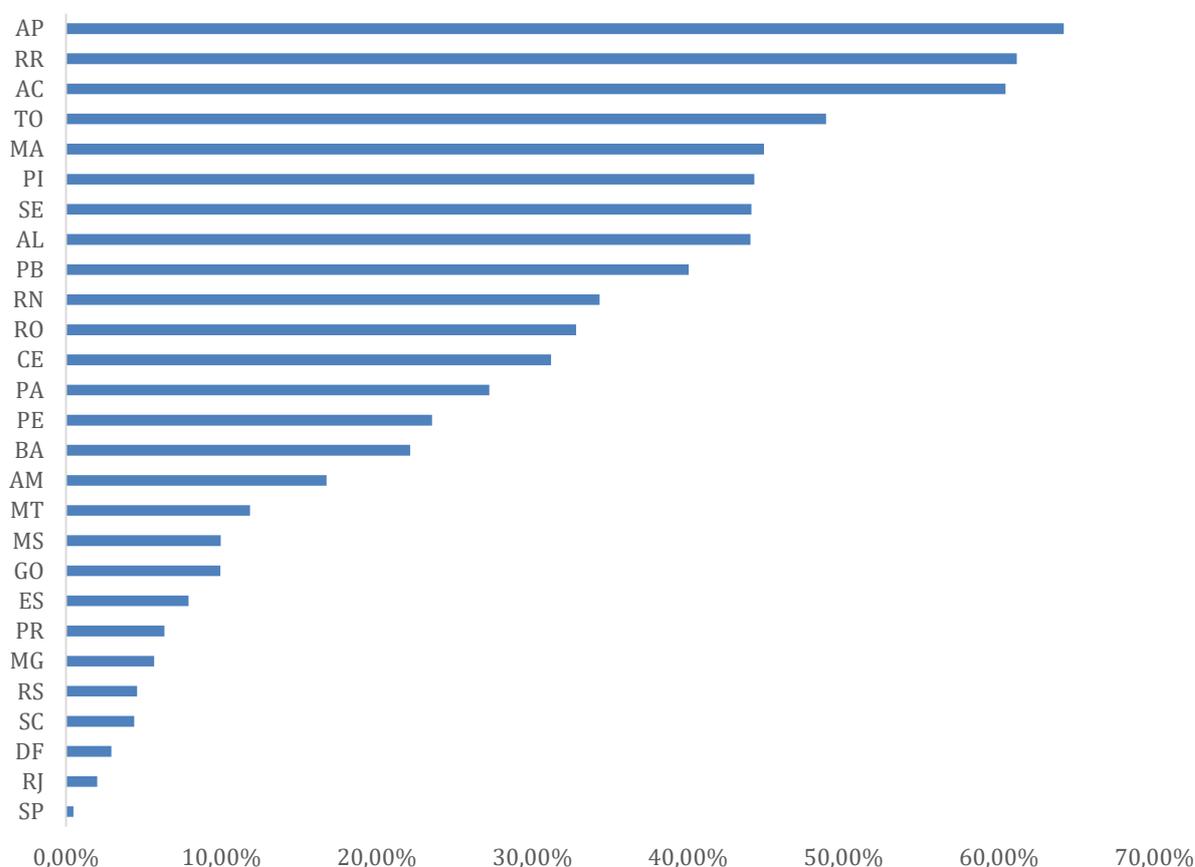
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN – (2020)

Para analisar a composição das despesas governamentais, é necessário ter em mente o ambiente econômico conjuntural e estrutural no qual os governos estão inseridos, bem como o aparato legal que a influencia, como cita Teixeira (2010). A composição das despesas está fortemente relacionada com a legislação existente, explicitando que tipo de despesa pública

deve ser privilegiada, estabelecendo percentuais obrigatórios de gastos com saúde e educação, o que explica, em parte, a distribuição dos gastos conforme representada e analisada na tabela 1, permitindo a avaliação das desigualdades ligadas a distribuição desses recursos quanto aos entes.

Existe, por sua vez, um amplo sistema de transferências intergovernamentais, financiados por recursos provenientes de tributos federais, em que sua repartição leva em consideração a necessidade de atenuar disparidades relativas às desigualdades regionais e sociais, a FIGURA 4 a seguir, mostra o percentual do fundo de participação estadual com relação à receita corrente para valores médios referentes ao período de 2000 – 2019.

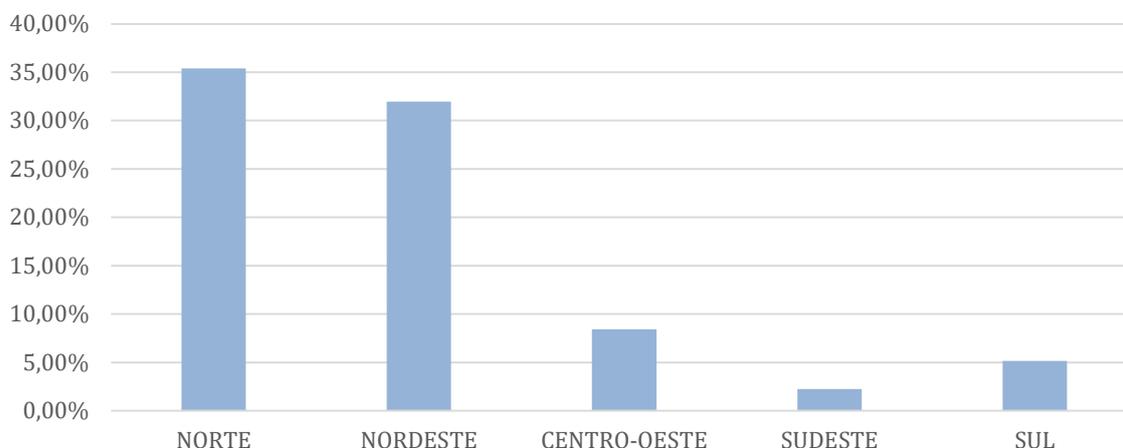
**Figura 4 - Fundo de participação estadual em relação à receita corrente – valores médios referentes ao período de 2000 - 2019**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN – (2020)

Em que a baixa capacidade de arrecadação tributária gera uma dependência desses mecanismos de financiamento por parte dos estados da região Norte e Nordeste, o que pode ser ilustrado pela FIGURA 5 a seguir.

**Figura 5 - Fundo de participação estadual por regiões em relação a receita corrente - valores médios referentes ao período de 2000 - 2019**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN - 2020

As bases da tributação estão concentradas nas regiões mais desenvolvidas do país (Sudeste e Sul), sendo destinadas majoritariamente (75%) para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, conforme exame da FIGURA 5. A Lei Complementar nº 143/2013 extinguiu o critério de rateio de 85% para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% para Sul e Sudeste, passando a vigorar com novas regras de distribuição que levam em consideração a correção monetária referente ao valor recebido no exercício anterior, o montante a ser distribuído e outras considerações para a partilha dos recursos.

O que se leva em consideração para o exame do referido trabalho é a dependência gerada pela repartição desses recursos ligados a descentralização fiscal e ao dispositivo de repartição dos mesmos, em que estados menos desenvolvidos tornam-se dependentes desses recursos para manter o funcionamento dos órgãos e a oferta de bens e serviços à sociedade. Estados como Amapá, Roraima e Acre têm 60% de suas receitas correntes compostas por transferências intergovernamentais ligadas ao FPE, conforme figura 4. O que levanta a questão analisada por Souza (1999) em que os efeitos da descentralização e a capacidade dos governos subnacionais de prover serviços sociais é altamente desigual, existindo centenas de municípios e alguns estados que não são capazes de sobreviver sem ajuda federal. O ajuste fiscal e orçamentário e a melhor adequação das despesas conforme as demandas da sociedade continua sendo uma agenda recorrente após mais de trinta anos da constituição que promove a descentralização fiscal.

Portanto, para Souza (1999), é importante saber como esses serviços estão sendo dispostos pelos governos subnacionais e como os cidadãos estão tendo acesso a eles. Em que a análise do impacto dessas variáveis na taxa de crescimento dos estados pode auxiliar na melhor identificação de como essas despesas devem compor o orçamento dos estados, contribuindo por fim na tomada de decisão dos agentes formuladores de políticas.

Na tabela 2 constam os resultados da estimação, utilizando como variável dependente a taxa média de crescimento dos entes federativos. Dentre as variáveis explicativas estão às despesas em infraestrutura econômica e social sobre a despesa total, as despesas correntes e de capital sobre a despesa total, a despesa total sobre o PIB, o FPE *per capita*, e o PIB *per capita*, a constante remete as características específicas dos estados consideradas no modelo, todas as variáveis estão empregadas na forma funcional de logaritmos, aplicando-se a defasagem em um período para as variáveis explicativas pelo fato de que deve demorar algum tempo para que o gasto público afete o crescimento e que um possível problema de endogeneidade entre o gasto público e o crescimento econômico é minimizado uma vez que aqui o gasto afeta o crescimento em  $t - 1$ . Dessa forma, constam as regressões *Pooled*, de Efeitos Fixos e de Efeitos Aleatórios.

Por meio dos testes de Breusch-Pagan constatou-se que as características não-observadas afetam a taxa de crescimento das unidades federativas. Nessa situação, as estimativas provenientes do modelo de regressão *Pooled* são inconsistentes e viesadas.

Identificada a existência da heterogeneidade, aplica-se o teste de Hausman para verificar se o componente não-observado é correlacionado com as variáveis explicativas. Os resultados do teste de Hausman indicaram a presença da correlação entre os termos, dessa forma, o modelo mais adequado é o de Efeitos Fixos.

Ademais, a escolha do modelo de efeitos fixos está relacionada ao fato de ele ser o mais adequado para analisar o impacto de políticas sobre os estados, corroborando com trabalhos similares como Rocha e Giuberti (2007), Divino e Silva Júnior (2012) e De Oliveira, Hasegawa e Thomaz (2018), e por sua vez, a disponibilidade dos dados para o período de 2000 – 2019.

**Tabela 2 Estimativas dos determinantes da taxa de crescimento dos estados brasileiros**

Variáveis <sup>a</sup>	Modelo		
	<i>Pooled</i>	Efeito aleatório	Efeito Fixo <sup>b</sup>
(Desp.Infra. Econômica/Desp. Total) <sub>it-1</sub>	0.3992***	0.3992***	0.3625*
(Desp.Infra. Social/Desp.Total) <sub>it-1</sub>	0.1045*	0.1045*	0.3198***
(Despesa total/PIB) <sub>it-1</sub>	-0.0270*	-0.0270*	-0.0077

(Despesa corrente/Desp. Total) $_{it-1}$	0.1145*	0.1145*	0.1297*
(Despesa capital/Desp. Total) $_{it-1}$	-0.1778**	-0.1778**	-0.1755*
(FPE <i>per capita</i> ) $_{it-1}$	-0.0022	-0.0022	0.2101***
(PIB <i>per capita</i> ) $_{it-1}$	-0.0411***	-0.0411***	-0.1830***
Constante	0.1991**	0.1991**	-0.8382***
Obs.	508	508	508
Estados	27	27	27
R <sup>2</sup>	0.077	0.077	0.1538
Teste Breusch-Pagan (Prob > chibar2)		0.000	
Teste Hausman (Prob>chi2)			0.000
Teste Wald (Prob>chi2)			0.000
Teste Wooldridge (Prob > F)			0.000

<sup>a</sup> Variáveis estão em logaritmos; <sup>b</sup> Modelo estimado com erros padrões robustos. Para os modelos de efeitos fixos e efeitos aleatórios é utilizado o R<sup>2</sup> do *within groups*.

+ p<0.10, \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001.

O modelo a ser utilizado para a discussão dos resultados foi o de Efeitos Fixos. Entretanto, é necessário que sejam realizados testes para a verificação dos problemas de autocorrelação e heterocedasticidade. Pelos testes de Wooldridge (autocorrelação) e Wald (heterocedasticidade) foram detectados os dois problemas, no qual os resultados foram menores que o nível de significância adotado de 5% ou 1%, dessa forma a hipótese nula de não autocorrelação e heterocedasticidade foi rejeitada, sendo assim para correção desses problemas foi realizada uma nova estimação do modelo escolhido com erros-padrão robustos, conforme recomendado por Greene (2003).

Os resultados alcançados indicam que as variáveis de despesas com infraestrutura econômica e social contribuem para a taxa de crescimento dos estados brasileiros, em que nota-se uma correspondência positiva e estatisticamente significativa. Entretanto a análise descritiva feita por meio da figura 3 mostra que a partir de 2015 os gastos despendidos com essas funções vêm sendo reduzidos anualmente, o que influencia diretamente na taxa de crescimento dos entes federativos, e repercute no fato de que novos ajustes fiscais foram adotados e suas implicações refletem a longo prazo no que diz respeito a provisão de bens e serviços a sociedade.

A parcela do gasto corrente no gasto total apresenta a mesma relação positiva e estatisticamente significativa. Entretanto a parcela do gasto de capital no gasto total apresenta uma relação negativa e estatisticamente significativa, ou seja, um aumento unitário nesta razão reduz a taxa de crescimento dos entes em 0,175 pontos percentuais.

Esse resultado corrobora com a análise feita por Devajaran (1996), reforçando a ideia de que o retorno do gasto não depende apenas da sua produtividade, mas também da

quantidade destinada a essa despesa, em que essas são efetuadas pela máquina pública com a intenção de adquirir ou construir bens de capital que por sua vez serão capazes de gerar novos bens e serviços, relacionada a despesas com investimentos, inversões financeiras e amortizações da dívida, ou seja, a maneira com que essas despesas estão sendo alocadas influenciam no seu retorno sobre o crescimento.

Ademais, essa relação positiva para os gastos correntes, que incluem despesas com pessoal, e negativa para o gasto de capital, enfatiza que os efeitos dos gastos correntes sobre o crescimento não devem ser negligenciados frente aos investimentos em bens de capital. Encontra-se a mesma relação negativa para as despesas totais sobre o PIB, entretanto a mesma não é estatisticamente significativa.

Para uma melhor interpretação dos resultados obtidos quanto as despesas, devem ser levados em considerações fatores relacionados a conjuntura econômica do período em análise, marcado por períodos de expansão do gasto e em consequente uma série de ajustes fiscais. O início dos anos 2000, e o crescimento econômico ligado ao período, veio acompanhado de uma expansão dos investimentos públicos e da oferta de crédito, dado o esforço fiscal das décadas anteriores para conter o processo inflacionário, resultando em espaço orçamentário para a realização de políticas de transferência de renda e diversas medidas de desoneração tributária em incentivo aos setores de construção, de infraestrutura e afins, CARVALHO (2018). Os entes federativos utilizaram de operações de crédito abrindo espaço fiscal para a realização de novos investimentos, ampliando o espaço para a realização dessas despesas ligadas a oferta de bens e serviços a sociedade.

Entretanto os primeiros sinais de inflexão nessa trajetória de altos investimentos públicos foram vistos a partir de 2011, havendo uma reorientação na política fiscal, em que os incentivos passam a ser orientados ao setor privado, resultando em diminuição do investimento público direto, a saber, por ser uma despesa discricionária permite uma maior flexibilização quanto ao percentual destinado a cada uma de suas funções, as medidas adotadas refletem no orçamento dos estados, que entre os anos de 2011 e 2014 as despesas em infraestrutura social e econômica passam por forte retração, para em 2015 novos ajustes fiscais serem adotados. A nova orientação da política econômica buscava superávits primários para conter o aumento da dívida pública.

Novos contingenciamentos foram adotados no ano de 2017, em que cortes nas despesas deveriam ser feitos para cumprimento das metas fiscais adotadas, abalando a confiabilidade dos setores, e resultando em crises fiscais para os estados. O fato da composição orçamentária dos estados está relacionado a uma série de fatores, incluindo ciclos

políticos e econômicos, características específicas, fatores culturais e afins, destacam a importância de uma distribuição orçamentária que melhor se adequa a necessidade dos agentes e que influencie no seu crescimento.

Para a variável FPE *per capita*, a relação é positiva e estatisticamente significativa, em que um aumento unitário nesta razão aumenta a taxa de crescimento dos entes em 0,21 pontos percentuais, entretanto a literatura aponta que a expansão dessas transferências pode se dar de forma ineficiente ou improdutivo, tendo em vista o fato de que os estados que possuem uma menor capacidade de geração própria de receitas se tornam cada vez mais dependentes desses recursos e seu crescimento dependente de fatores como ciclos econômicos e políticos.

A velocidade de convergência de renda apresenta um coeficiente estimado para o logaritmo de renda (PIB *per capita*), igual a -0,183, negativo e estatisticamente significativo a 1%, podendo ser melhor interpretada através da definição de meia-vida (half-life), isto é, a metade do tempo que as economias levam para alcançar a metade da distância até o seu estado estacionário, em outras palavras, o tempo necessário para que seja reduzida à metade a distância entre as economias mais pobres e as mais ricas. O resultado obtido, na estimação por efeitos fixos, demonstra a existência de convergência relativa de renda entre os estados brasileiros, dentro desses dezanove anos de análise, dessa forma as economias convergiriam para o mesmo estado estacionário a partir de características semelhantes. E corroboram com a discussão apresentada por Easterly e Rebelo (1993), em que há uma forte associação entre o desenvolvimento, nível de crescimento e estrutura fiscal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo tem como questão central a análise da relação entre os gastos públicos, as transferências intergovernamentais, a saber, o fundo de participação dos estados – FPE, e o crescimento econômico dos estados para o período de 2000 – 2019. Sendo as despesas instrumentos de políticas públicas, em especial, os gastos em infraestrutura social e econômica. O modelo estimado buscou identificar uma possível vinculação dos gastos públicos com um maior crescimento no futuro.

No que diz respeito à relação entre composição dos gastos e crescimento econômico dos Estados brasileiros, tem-se que a relação entre os gastos com infraestrutura social e econômica é positiva, bem como os gastos correntes e o fundo de participação estadual, entretanto a relação entre os gastos de capital e a taxa de crescimento dos entes é negativa.

A existência de um efeito negativo dos gastos de capital sobre o crescimento indica à necessidade de reorientação na composição dos gastos em direção às despesas em infraestrutura social e econômica, uma vez que essas têm um efeito positivo maior sobre o produto. A relação com as despesas correntes requer a compreensão de que os mesmos não devem ser negligenciados quanto às demais despesas.

Os resultados expõem também que dada as grandes transformações trazidas com a descentralização fiscal, o fundo de participação dos estados, apresentou relação positiva com o crescimento dos entes, estando ligado à ampliação do papel dos governos subnacionais à oferta de bens e serviços, entretanto o padrão de alocação dessas despesas está fortemente relacionado à legislação atuante sobre as finanças públicas, definindo limites constitucionais e quais despesas devem ser privilegiadas.

Vale ressaltar que esses repasses federativos estão concentrados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, indicando a fragilidades dos entes que compõem essas regiões na geração própria de receitas a partir da sua dinâmica econômica e arrecadação tributação, gerando por sua vez um certo grau de dependência desses repasses para manter suas políticas e ofertas de serviços à sociedade. A transferência de recursos financeiros para os estados não tem-se mostrado suficiente para atacar as desigualdades e desequilíbrios regionais no que diz respeito à distribuição desses gastos.

Por sua vez, a trajetória das despesas com infraestrutura social, abrange a maior parcela do total dos gastos governamentais durante todo o período e os gastos com infraestrutura

econômica apresentam ao longo desses dezenove anos uma tendência decrescente com relação as despesas estaduais totais.

Ainda que ambas as despesas apresentam uma relação positiva com o crescimento dos entes federativos, as mesmas vêm apresentando reduções anuais, expondo dessa forma um menor espaço na composição do orçamento público, o que explicita um contexto de limitação fiscal após uma série de ajustes sofridos pelo funcionalismo público.

A avaliação macroeconômica da composição das despesas é importante, contudo, se mostra insuficiente, ainda que gastos com infraestrutura social se mostrem como promotores do crescimento, torna-se de fundamental importância uma avaliação microeconômica desses gastos. Duas décadas após a promulgação da lei que rege as finanças públicas estaduais, LRF, a composição orçamentária, para a melhor adequação das demandas da sociedade, é tida como pauta quanto a oferta de bens e serviços, influenciada por diversos fatores, ciclos e períodos de crescimento econômico como um todo, na atualidade são as despesas de maior flexibilidade orçamentária ainda que os impactos dessas variáveis para o crescimento dos entes sejam expressivos e positivos.

Uma sugestão para trabalhos futuros será aprofundar a análise de regressões para dados em painel dinâmico, incluindo como variável explicativa a variável dependente defasada, levando em consideração para a análise que o crescimento passado, afeta o crescimento futuro, a partir do Método de Momentos Generalizados (GMM) contornando possíveis problemas de endogeneidade no modelo, utilizando variáveis *dummies* de ano para captar fatores comuns, como choques macroeconômicos, que afetam a taxa de crescimento dos diferentes estados.

Por fim, conclui-se que a avaliação tão somente pela ótica do equilíbrio fiscal não está necessariamente associada a maiores níveis de qualidade de serviços públicos locais, havendo necessidade de adequação dos gastos as demandas de bens e serviços fundamentais ao desenvolvimento da sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVITZ, M. Catching up, forging ahead, and falling behind. *Journal of Economic History*, v. 46, p. 385-406, 1986.
- AMARAL FILHO, J. do. (2008); Federalismo e Recentralização Financeira no Brasil. In: 41o Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, 2008. 41º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas.
- ALMEIDA, A. O. de. Evolução e crise da dívida pública estadual. 1996. **Repositório IPEA**.
- ALMEIDA, R. D. C. de; MOREIRA, T. B. da S. Convergência de renda entre os estados brasileiros: uma análise em painel dinâmico. 2019. **Repositório IPEA**
- ASCHAUER, D. Is public expenditure productive? **Journal of Monetary Economics**, v. 23, 177-200, 1989.
- AO SETOR, **Manual de Contabilidade Aplicada**. Público (MCASP). 2011.
- ARAÚJO, J. A. de; MONTEIRO, V.r B.s; CAVALCANTE, C. A.. Influência dos gastos públicos no crescimento econômico dos municípios do Ceará. **Economia do Ceará em Debate**, p. 176-200, 2010.
- BARRO, R. J. Government spending in a simple model of endogenous growth. **The journal of Political Economy**, v.98, n.5, part 2. 1990. Disponível em: <<http://www.jstor.org>>. Acesso em: 29 out. 2020.
- BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 26 de novem. 2020.
- BRASIL. Lei Complementar Federal nº 101 - LRF, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Brasília - DF**, 04 mai. 2000.
- BRASIL. Ministério de Orçamento e Gestão. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 março 1964.
- BRASIL. Ministério de Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília**, 15 abr. 1999. Disponível em: [http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/leg\\_contabilidade.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/leg_contabilidade.asp)
- CASHIN, P. Government Spending, Taxes and Economic Growth. **IMF Staff Papers**, v. 42, n. 2, p. 237-269, June, 1995.
- CANDIDO, J. Os gastos no Brasil são produtivos. **Ipea/TD**, v. 781, 2001.

- CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. Editora Todavia SA, 2018.
- CHEN, Been-Lon. Economic growth with an optimal public spending composition. **Oxford Economic Papers**, v. 58, n. 1, p. 123-136, 2006.
- DEVARAJAN, S.; SWAROOP, V.; ZOU, H. The composition of public expenditure and economic growth. **Journal of Monetary Economics**, v. 37, p. 313-344, 1996.
- DIVINO, J. A.; SILVA JUNIOR, R. L. S. Composição dos gastos públicos e crescimento econômico dos municípios brasileiros. *Economia*, v. 13, n. 3, p. 507-528, 2012.
- DE CASTRO, K. P.; AFONSO, J. R.. Gasto social no Brasil pós 1988: uma análise sob a ótica da descentralização fiscal. 2009. **Revista de Política, Planejamento e Gestão da Saúde ABRASCO**, vol.1, nº1, jul-set/2009, pp.34-56
- DE OLIVEIRA, A. S.; HASEGAWA, M. M.; THOMAZ, R. A. Gastos públicos e crescimento econômico: uma análise para os municípios paranaenses. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 12, n. 4, p. 397-416, 2018.
- EASTERLY, W.; REBELO, S. Fiscal policy and economic growth. **Journal of monetary economics**, v. 32, n. 3, p. 417-458, 1993.
- FERREIRA, P. C. ELLERY JÚNIOR, R. Convergência Entre a Renda *per capita* dos Estados Brasileiros. **Revista de Econometria**, v. 16, n. 1, p. 83-103, 1996.
- FERREIRA, P.C. E MALLIAGROS, T.G. (1998); Impactos produtivos da infraestrutura no Brasil – 1950/95. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.28 n.2, 315-338
- GIAMBIAGI, F. e ALÉM, A. C. – **Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil**, Ed.Campus, 3a ed., 2007
- GIAMBIAGI, F. e RIGOLON, F. A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados. Rio de Janeiro. **BNDES**, 2000.
- GREENE, W. H. **Econometrics Analysis**. New Jersey: Pearson Education, 2003.
- HIGACHI, H; CANUTO, O.; PORCILE, G. Modelos evolucionistas de crescimento endógeno. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 19, n. 4, 1999.
- HOLTZ-EAKIN, D.; NEWEY, W.; ROSEN, H. Estimating vector autoregressions with panel data. **Econometrica**, v. 56, p. 1371-1395, 1988.
- HSIAO, C. et al. Analysis of panel data. Cambridge Books, 2015.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. (2006); Despesas Públicas por funções 1999-2002. Rio de Janeiro.
- LOPREATO, F. L. C. O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. **Unesp**, 2002.
- MAZONI, M.G. Gastos públicos e crescimento econômico no Brasil: análise dos impactos dos gastos com custeio e investimento. São Paulo: Dissertação (Mestrado) – FEA/ USP, 2005.

- MENDES, C. C. A demanda por serviços públicos municipais no Brasil: a abordagem do eleitor mediano revisitada. 2005. Tese de Doutorado. Disponível em <https://repositorio.unb.br/handle/10482/5002> Acesso em: 02 out. 2020.
- MOURA, T. T. de S. et al. Elementos da receita e da despesa pública: implicações para o crescimento econômico dos municípios de Alagoas para o período de 2000 a 2010. Dissertação, 2016. Disponível em <http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/1771> Acesso em: 29 set. 2020.
- NONNENBERG, M. J. B.; MENDONÇA, M. J. C. Determinantes dos investimentos diretos externos em países em desenvolvimento. **Estudos Econômicos**, v. 35, n. 4, p. 631-655, 2005.
- OLIVEIRA, F. A. de. Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil: 1980/1996. Texto para Discussão (TD) 649. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)** 1999.
- RAM, R. Government size and economic growth: a new framework and some evidence from cross-section and time-series data. *The American Economic Review*. v.76, n. 1, 1986. Disponível em: < <http://www.jstor.org> >. Acesso em: 26 out. 2020.
- REIS, A. G. B.; BUENO, N. P. O efeito dos gastos públicos sociais no crescimento econômico: uma análise comparativa entre os países membros da CEPAL e OCDE. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 19, n. 1, p. 73-89, 2019.
- RIANI, F. Economia do setor público: uma abordagem introdutória. 4.ed. São Paulo: **Atlas**, 2002.
- ROCHA, F; GIUBERTI, A. C. Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros. **Economia Aplicada**, v. 11, n. 4, p. 463-485, 2007.
- SALA-I-MARTIN, X. Regional cohesion: evidence and theories of regional growth and convergence. *European Economic Review*, v. 40, n. 15, p. 1.325-1.352, 1996.
- SANTOLIN, R.; JAYME J., Frederico G.; REIS, J. C. dos. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 39, n. 4, p. 895-923, 2009.
- SEMEGHINI, U. S. Política Fiscal nos Estados Brasileiros e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Dissertação** (Mestrado). FGV. 2011.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL - STN. Cartilha do Finbra. Acesso em outubro de 2020. Disponível em <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/> Acesso em: 25 out. 2020.

SOUZA, C. Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), Petrópolis, RJ, 23-27 outubro de 1999.

SUMMERS, R.; HESTON, A. Improved international comparisons of real product and its composition: 1950–1980. **Review of Income and wealth**, v. 30, n. 2, p. 207-219, 1984.

TEIXEIRA, K. H. Os instrumentos de políticas públicas estaduais importam na dinâmica do crescimento econômico e concentração industrial? Evidências para o Brasil. 2010. 140 p. Tese (Doutorado). UFPE. Recife.

TEIXEIRA, K. H. et al. Gastos públicos estaduais, transferência de renda e desequilíbrios regionais: Evidências para o Brasil. **REVISTA ECONOMIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO**, v. 5, n. 14, p. 9-32, 2016.