
DETERMINANTES DA COMPOSIÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Determinants of the composition of public expenditure: an analysis for brazilian municipalities

Cibele De Biasi

Bacharel em Ciências Econômicas (UFPR). Mestre e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná (PPGDE/UFPR). Endereço: Av. Lothario Meissner, 632. E-mail: cibelebiasi@hotmail.com

Gabriela Raicyki Zilli

Bacharel em Ciências Econômicas (UDESC). Mestranda em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (PPGDE/UFPR). Endereço: Av. Lothario Meissner, 632. E-mail: gabizilli@hotmail.com

Fernando Motta Correia

Bacharel em Ciências Econômicas (UFPB). Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (PPGDE/UFPR). Professor Associado do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Endereço: Av. Lothario Meissner, 632. E-mail: fmcorreia@ufpr.br

Resumo: O objetivo do artigo é analisar a composição dos gastos públicos nos municípios brasileiros, na tentativa de observar mudanças nas despesas discricionárias (investimento) em detrimento das despesas com pessoal. A literatura aponta que a adoção de regras fiscais pode gerar um viés na composição do gasto público. Em função dos limites orçamentários estabelecidos a partir da regra do teto dos gastos com pessoal com a Lei de Responsabilidade Fiscal, um ajuste em tal despesa pode provocar cortes nas despesas com capital (investimento), limitando a capacidade de investimento dos entes municipais. Aliado a tal movimento, as regras de limite mínimo para as despesas com saúde e educação, por sua vez, deve intensificar o efeito das despesas com pessoal em detrimento das despesas com investimento. Os principais resultados a partir de uma análise econométrica em painel de dados apresentaram evidências para o chamado viés na composição dos gastos, de modo que expansões nas despesas obrigatórias, como educação e saúde, mesmo em anos de expansões ou contrações fiscais, geram uma expansão nas despesas com pessoal em detrimento das despesas com investimento.

Palavras-chave: Gastos Públicos; Composição dos Gastos; Municípios brasileiros.

Abstract: The article analyzes the composition of public spending in Brazilian municipalities, in order to understand changes in discretionary expenses (investment expenses) in relation to personnel expenses. The literature investigates the adoption of fiscal rules that can bias the composition of public spending. Due to the budget limits based on the personnel expenditures rule under the Fiscal Responsibility Law, an adjustment in such expenditure can lead to cuts in capital expenditures (investment), limiting the investment capacity of municipal entities. In addition to this movement, the minimum limit rules for health and education expenses, in turn, should intensify the effect of personnel expenses to the detriment of investment expenses. The results, based on the econometric analysis in a data panel, point to evidence for the presence of bias in the composition of expenditures, so that expansions in mandatory expenses, such as education and health, even in years of expansion or fiscal contraction, generate an expansion personnel expenses to the detriment of investment expenses.

Keywords: Public Spending; Expenditures Composition; Brazilian municipalities.

1 INTRODUÇÃO

Uma das formas de atuação do governo na economia é por meio da alocação dos gastos públicos. Na maior parte das vezes costuma-se medir o tamanho do governo a partir da relação Gasto/PIB. Todavia, em que medida o tamanho da economia pode influenciar não o tamanho do gasto, mas a sua composição?

Em função das disparidades entre os entes federativos no Brasil, a promulgação da constituição de 1988 desenhou uma estrutura federativa fiscal com o objetivo de atenuar a forte desigualdade regional. Nesse sentido, a literatura tem associado o nível de renda ou atividade econômica como uma variável relevante na determinação das despesas públicas. No entanto, o federalismo fiscal brasileiro atribuiu aos entes municipais responsabilidades na execução dos gastos com saúde e educação. Em contraste ao sistema federativo, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, instituída no início dos anos 2000, tem o objetivo de impor regras fiscais para a execução dos gastos públicos na tentativa de promover a estabilidade nas contas públicas, ao estabelecer metas para dívida e limites na execução das despesas com pessoal.

O marco legal das finanças públicas federativas no Brasil definiu limites máximos e mínimos na execução das despesas públicas. Constitucionalmente, os municípios devem alocar um piso de despesas para os gastos funcionais em educação e saúde. Por outro lado, a LRF definiu um limite máximo para as despesas com pessoal. Uma importante despesa, a despesa com investimento, tem apresentado uma baixa participação no orçamento dos municípios últimos anos. Isso porque, segundo dados do Tesouro Nacional, até 2017, em grande parte dos municípios brasileiros, a razão “despesas com investimento” e “receita corrente líquida” não ultrapassa os 20%.

Em função do caráter discricionário das despesas, com investimento, a literatura tem apontado esse tipo de despesa como uma variável de ajuste. O estabelecimento de regras fiscais associada a limites mínimos nas despesas, com saúde e educação, pode gerar um efeito de aumento nas despesas correntes (pessoal) em detrimento das despesas de capital (investimentos). Essa possível relação pode estar associada ao chamado viés na composição do gasto público. Sendo assim, a literatura tem associado a adoção de regras fiscais à presença de um viés na composição do gasto público.

Por sua vez, o viés na composição do gasto público pode ocorrer em um cenário no qual o uso de regras fiscais pode induzir um ajuste de gastos e algum tipo de despesa isenta de regras. Por exemplo: no caso da LRF, se a despesa com pessoal precisar ser ajustada para cumprir a regra fiscal, poderão ser feitos cortes nas despesas de capital para atender às exigências da regra. Além disso, as regras de limite mínimo para as despesas com saúde e educação podem exercer um impacto na composição das despesas com investimento em detrimento das despesas com pessoal.

Diante desse contexto, o objetivo do presente artigo é analisar a composição dos gastos públicos nos municípios brasileiros, na tentativa de observar mudanças nas despesas discricionárias (investimento) em detrimento das despesas com pessoal.

O artigo está dividido em seis seções, além desta introdução. A seção dois desenvolve uma discussão da composição dos gastos públicos e regras fiscais, na tentativa de elucidar o objeto de investigação da pesquisa e o estado da arte sobre o tema. A ideia é identificar os principais elementos determinantes na composição dos gastos. A seção três apresenta uma discussão sobre episódios fiscais observados na economia brasileira ao longo das duas últimas décadas na tentativa de identificar o comportamento da atividade econômica e com isso observar a natureza dos padrões cíclicos. A seção quatro realiza uma análise descritiva de indicadores de composição dos gastos nos municípios brasileiros. A seção cinco apresenta a estratégia metodológica da pesquisa, na tentativa de explicar o uso da análise em painel de dados. A seção seis expõe os resultados empíricos encontrados. Por fim, à guisa de conclusão, a seção seis traz as considerações finais do artigo.

2 COMPOSIÇÃO DO GASTO PÚBLICO E REGRAS FISCAIS: UMA ANÁLISE DA LITERATURA

O entendimento a respeito da composição das despesas públicas em um sistema federativo associa-se à teoria do federalismo fiscal, que tem como fundamento princípios econômicos baseados em teorias, que buscam refletir a melhor forma de alocação de competências entre os diferentes entes da federação.

Oates (1999) aponta que tais teorias se centram em três grandes teóricos: Paul Samuelson, a partir dos desdobramentos da teoria dos bens públicos; Richard Musgrave, com as discussões sobre finanças públicas; e as contribuições de Kenneth Arrow, com o teorema da impossibilidade de equilíbrio competitivo em uma economia de mercado. Todavia, Musgrave (1959) e Samuelson (1954) assumem, de maneira implícita, que os gastos governamentais são de responsabilidade de um governo nacional. Foi com Tiebout (1956) que esse posicionamento chamou a atenção para os governos subnacionais, em que vários serviços básicos – como polícia, bombeiros, educação, hospitais e alguns outros bens e serviços públicos – não envolvem atividade em nível nacional.

Os princípios teóricos associados ao federalismo fiscal buscam orientar a distribuição da ação governamental por esfera de governo, tratando o gasto público, a receita pública e as transferências intergovernamentais como elementos-chave na determinação da equidade fiscal entre os diferentes entes federados.

No caso dos gastos públicos, os princípios teóricos do federalismo fiscal, ou seja, de como as responsabilidades de execução dos gastos públicos devem ser distribuídos, partem do pressuposto de que a descentralização aumenta as possibilidades de observância das preferências dos indivíduos, por ampliar a transparência e as possibilidades de controle. Ainda segundo Oates (1999) tem-se basicamente três princípios associados às despesas públicas: (a) a subsidiariedade, isto é, o gasto público deve permanecer na esfera de governo mais próxima do cidadão; (b) externalidade do gasto, de modo que gastos públicos que apresentem externalidades significativas entre as unidades da federação devem ser alocados em esferas mais altas; (c) significância na distribuição de renda, na medida em que gastos públicos que impliquem distribuição de renda muito significativa devem ficar na esfera mais alta na tentativa de evitar grande mobilidade de pessoas.

No Brasil, a atual estrutura federativa fiscal tem por base a Constituição de 1988, que, dentre os diferentes objetivos característicos em um sistema federativo, definiu a estrutura federativa fiscal, com o objetivo de atenuar a forte desigualdade regional orçamentária existente entre os diferentes entes federados. O pacto federativo definiu os mecanismos institucionais nas finanças regionais a partir da definição das responsabilidades de arrecadação tributária e de gastos públicos.

Por outro lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, instituída no início dos anos 2000, tem o objetivo de impor regras fiscais para a execução dos gastos públicos na tentativa de promover a estabilidade nas contas públicas. Uma importante despesa considerada nas regras fiscais no Brasil é a despesa com pessoal. A LRF introduziu os limites de gastos públicos no que tange às despesas com pessoal. Sendo assim, os orçamentos municipais estão subordinados às regras fiscais estabelecidas na LRF.

Assim, a definição desses dois marcos legais das finanças públicas federativas no Brasil – a Constituição de 1988 e a LRF – possibilita definir as despesas públicas mais representativas no conjunto de características dos orçamentos municipais, como é o caso das despesas com saúde e educação, sob a ótica das despesas por categoria funcional, e as despesas com pessoal, sob a ótica das despesas por categoria econômica. Já na partilha das responsabilidades constitucionais cabe aos municípios, no que tange às despesas com educação e saúde, as responsabilidades de despesas associadas à educação fundamental, e despesas com saúde de baixa complexidade, embora neste último caso, a depender do porte populacional do município, assume responsabilidades associadas às despesas com saúde de média e alta complexidade.

O fato é que, após a Constituição de 1988 definir as responsabilidades federativas na execução das despesas públicas, houve um conjunto de regulamentações que estabeleceram limites mínimos nos valores dessas despesas. Por outro lado, a tentativa de atenuar o acúmulo excessivo de *déficits* públicos pode ser considerada a justificativa central para a institucionalização de limites de despesas com pessoal presentes na LRF. Portanto, o modelo federativo fiscal brasileiro junto com a LRF define limites mínimos e máximos na execução das despesas públicas, que, dada a restrição orçamentária, pode causar o chamado viés na composição dos gastos públicos.

A literatura associa a adoção de regras fiscais com a presença de um viés na composição do gasto público. O viés na composição do gasto público pode ocorrer em um cenário no qual o uso de regras fiscais pode induzir um ajuste de gastos e algum tipo de despesa isenta de regras. Por exemplo: no caso da LRF, se a despesa com pessoal precisar ser ajustada para cumprir a regra fiscal, poderão ser feitos cortes nas despesas de capital para atender às exigências da regra. Além disso, as regras de limite mínimo para as despesas com saúde e educação podem exercer um impacto na composição das despesas, com investimento em detrimento das despesas com pessoal.

As discussões associadas ao chamado viés na composição dos gastos públicos encontram suporte na literatura teórica e empírica a partir das investigações sobre o efeito das instituições orçamentárias sobre o desempenho fiscal.

Desde o início da década de 90 um número expressivo de economias tem adotado regras fiscais associadas ao comportamento das despesas públicas. Alguns trabalhos como Poterba (1994), Alt e Lowry (1994), Alesina e Bayoumi (1996), Alesina *et al.* (1999) e Krogstrup e Wälti (2008) chamam a atenção para a eficácia das regras fiscais na redução dos *déficits* orçamentários em diferentes partes do mundo e em diferentes níveis de governo. Outros trabalhos – como em Amador *et al.* (2006), Halac e Yared (2014) e Azzimonti *et al.* (2016) – concentram-se no estudo sobre regras fiscais ótimas a partir do *trade-off* entre compromisso versus flexibilidade. Nesse caso, os autores chamam a atenção para a importância das regras fiscais como mecanismo de contenção de acúmulos excessivos de *déficits* em função de manobras políticas, minimizando não apenas os efeitos dos desajustes políticos, mas outros choques inesperados.

Nesse sentido, a literatura tem abordado o efeito de regras fiscais na determinação da composição do gasto público. Embora Dahan e Strawczynski (2010) encontrem resultados associados a uma relação entre regras fiscais e composição dos gastos do governo, os autores não encontraram evidências de um possível efeito estável das regras fiscais sobre determinados tipos de gastos, como as despesas com investimento. Por sua vez, alguns trabalhos como em Asatryan *et al.* (2018) e Heinemann *et al.* (2018) concentram-se principalmente nos impactos das regras fiscais sobre os resultados fiscais de nível global, como o saldo fiscal, o endividamento público ou o tamanho do governo.

Recentemente, a literatura passou a investigar a variação no desenho das regras fiscais. Caselli e Reynaud (2019) explicam outras dimensões do desempenho fiscal, como a pró-ciclicidade. Bova, Carcenac e Guerguil (2014) focaram nas chamadas metas fiscais ajustadas ciclicamente ou cláusulas de escape bem definidas, em que estas contribuíram para menos pró-ciclicidade. Com base em um índice de força das regras fiscais, Bergman e Hutchison (2015) encontram relações condicionais entre regras fiscais, eficiência do governo e o grau de pró-ciclicidade dos gastos totais, e Guerguil *et al.* (2017) mostram como diferentes características flexíveis afetam o comportamento cíclico dos gastos públicos.

Portanto, a adoção de regras fiscais também é um elemento determinante da composição dos gastos públicos. As regras fiscais servem para garantir a sustentabilidade das contas fiscais de um governo, assegurando poupança em tempos bons para possibilitar um aumento de gastos quando necessário. Entretanto, a literatura sugere que a adoção de regras fiscais pode acarretar um viés na composição dos gastos públicos. Isso acontece porque não existe especificidade acerca de qual gasto ser realizado nas diferentes fases do ciclo econômico. Desse modo, se, por exemplo, caso algum gasto necessite de ajuste para cumprir uma regra fiscal, poderá ser feito um corte na despesa de capital para se adequar à regra (PESSINO; IZQUIERDO; GUILLERMO, 2018).

Ardanaz *et al.* (2021), por exemplo, investigou os padrões de comportamento do investimento público durante as consolidações fiscais em setenta e cinco economias avançadas e emergentes durante 1990-2018. Os autores encontraram evidências de que os resultados diferem significativamente dependendo do desenho das regras fiscais. As regras fiscais podem ser flexíveis, o que significa que incluem mecanismos para acomodar choques exógenos (como as metas fiscais ajustadas ciclicamente, cláusulas de escape bem definidas e tratamento diferenciado das despesas de investimento) ou rígidas, o que significa que estabelecem limites numéricos nas metas fiscais sem levar em conta recursos flexíveis da conta.

No Brasil, alguns trabalhos investigaram o efeito da imposição de regras fiscais na determinação da composição dos gastos. Meneses e Junior (2006) mostraram que a LRF conteve o aumento das despesas totais, porém, em virtude da queda nas despesas com investimento ao invés da redução esperada nas despesas com pessoal. Já Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009) chamam a atenção para a regra fiscal associada às despesas com pessoal, na medida em que – quando comparada com as despesas com investimento – essa última tem um caráter discricionário em função da própria ausência de regras para esse tipo de despesa.

Nesse sentido, enquanto as despesas com pessoal apresentam uma rigidez orçamentária em função da própria natureza desse tipo de despesa, a despesa com investimento é uma variável discricionária, que pode variar de acordo com as necessidades do processo orçamentário e dos ciclos políticos. Na perspectiva de Sakurai (2009), o autor avalia as despesas públicas a partir das funções orçamentárias dos municípios brasileiros, trazendo evidências de uma recomposição das despesas municipais ao longo do tempo, influenciada pela instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal e pelos ciclos políticos orçamentários. Ademais, Sakurai (2009) também sugere a existência de ciclos eleitorais e partidários nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros.

Nessa linha de pesquisas associadas ao efeito dos ciclos políticos orçamentários nas despesas nos municípios brasileiros, Klein e Skurai (2015) concluíram que, durante as eleições, prefeitos de primeiro mandato mudam a composição do gasto através de reduções em despesas correntes e aumentos em despesas de capital, mantendo inalterados o balanço orçamentário e o gasto total.

Assim, as discussões apresentadas com relação ao estado da arte no que se refere à composição do gasto público e regras fiscais nos auxiliam no entendimento do chamado viés na composição do gasto público. A literatura reconhece que o estabelecimento de regras fiscais – no que tange o controle das despesas públicas – pode exercer um impacto na determinação e no perfil da composição de tais gastos públicos. O marco legal das finanças públicas federativas no Brasil impõe regras fiscais aos municípios brasileiros associadas aos limites na execução das despesas públicas, seja pela ótica das despesas por categoria econômica (ao estabelecer um teto para as despesas com pessoal), seja pela ótica das despesas por categoria funcional, ao estabelecer um limite mínimo para as despesas com saúde e educação.

Sendo assim, a literatura tem investigado a forma como a imposição de regras fiscais pode influenciar a composição das despesas públicas. Além disso, outros elementos – como ciclicidade da economia, bem como o ciclo político orçamentário – podem influenciar a composição das despesas públicas.

3 UMA ANÁLISE DOS CICLOS FISCAIS NA ECONOMIA BRASILEIRA

Nas duas últimas décadas a economia brasileira experimentou três ciclos fiscais: o ajuste cíclico de 2003; a política anticíclica de 2008/09; o ajuste fiscal realizado em 2015. A política fiscal foi um importante instrumento para estabilizar esses ciclos econômicos. Nesse ponto, como apontado por Pires (2017), o desempenho de receitas e despesas primárias e do pagamento de juros define o comportamento de um dos pilares da política fiscal, que é a dívida pública. Por isso, faz-se necessária a análise entre a dinâmica da dívida e os ciclos econômicos.

Na década de 90, o Brasil iniciou uma nova transição econômica. O período que vai de 1990 até 1999 apresentou um baixo crescimento da economia, no entanto, foi uma fase de ajustes com importantes reformas institucionais. A abertura da economia, o controle da inflação e a privatização resultaram em uma melhora fiscal, que sinalizou o início de um novo ciclo de crescimento no início dos anos 2000. A década em questão foi um marco para a economia brasileira por apresentar um crescimento considerável durante o período associado à experiência no uso do tripé de política macroeconômica, metas de inflação, câmbio flexível e responsabilidade fiscal. Também se caracterizou por um crescimento do PIB junto com maior distribuição de renda da economia brasileira.

Depois de duas décadas de baixo crescimento, a média entre 2000 e 2010 foi de 3,7%. A partir de 2004 a média foi de 4,5% e 5,2% se desconsiderarem o ano de 2009 por conta da crise internacional (SILVA, 2018). Esse crescimento elevou as receitas e permitiu ao governo federal apresentar resultados primários, além de reduzir o endividamento público. Entretanto, após essa recuperação dos anos 2000, a economia ingressou em uma crise que durou três anos.

Na referida crise, o país passou pelo que se chamou de “inferno astral” composto por cinco problemas. O primeiro grande problema apresentou-se em 2001, com um racionamento de energia devido ao baixo índice pluviométrico acompanhado de uma falha regencial e falta de investimento. Em segundo lugar, o Brasil sofreu os efeitos da crise na Argentina, em 2001, que acabou por decretar moratória. O terceiro problema foi consequência da economia internacional marcada pela crise da bolsa, baixo crescimento dos EUA e ataques às torres gêmeas, que dificultou o acesso ao crédito devido à baixa liquidez internacional. Em um quarto momento, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso teve perda de sua influência e houve o rompimento do PFL e PSDB. Por fim, ocorreram as incertezas relacionadas ao futuro do país a partir de 2003 em razão dos resultados eleitorais das eleições de 2002.

Já em 2002, o candidato pelo Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, mostrava-se à frente nas pesquisas. Esse fato causou um certo receio aos observadores internacionais, uma vez que temiam a declaração de alguma forma de moratória em 2003 (GIAMBIAGI *et al.*, 2011). Diante desse período de incertezas, o país sofreu uma fuga de capitais que depreciou fortemente o câmbio. Essa depreciação do câmbio levou ao aumento da dívida pública federal e, por consequência, de sua indexação à taxa de câmbio. Por isso, muitas empresas que buscavam financiamento externo também tiveram impacto em suas finanças. Somando isso a um aumento de inflação e taxa de juros, as consequências se mostraram na dívida líquida do setor público (PIRES, 2017).

O então Presidente Lula, no início de seu mandato, comprometeu-se a assegurar a estabilidade econômica e a honrar os pagamentos da dívida pública, além de anunciar a elevação da meta de resultado primário de 3,75% do PIB para 4,25% do PIB (PIRES, 2017). Para atingir a meta, o governo resgatou a reforma tributária por meio: da uniformização da legislação do ICMS; da prorrogação da Desvinculação de Receitas da União (DRU), a fim de reduzir parcialmente a vinculação das despesas às receitas; da renovação da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPFIM); e da transformação da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Confins). Ainda nesse contexto, a reforma previdenciária entrou também para a agenda. O foco era aumentar o grau de justiça do sistema e diminuir as discrepâncias entres o regime geral e próprio (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

Assim, com esse pacote de medidas, a partir de 2003 a economia demonstrou sinais de recuperação influenciados pela evolução da economia internacional e cumprimento das metas de inflação. O desempenho da economia naquele ano foi também impulsionado para o ano de 2004, mostrando a geração de um maior crescimento econômico e a volta das receitas ao nível anterior ao ajuste. A resposta refletiu no resultado primário do governo e contribuiu para quebrar o ciclo vicioso de forte queda do PIB (PIRES, 2017).

Já o segundo ciclo fiscal foi a crise econômica, que atingiu o mundo em 2008. A crise já dava sinais em meados de 2007 e acabou alcançando outro patamar em setembro do ano seguinte, com o fracasso do Lehman Brothers. Naquele momento o período de ascensão econômica foi interrom-

pido e as consequências refletiram-se na economia brasileira. As empresas tiveram seus créditos limitados juntamente com taxas de juros mais altas. O preço das *commodities* caiu e a taxa de câmbio se depreciou, o que gerou endividamento de algumas empresas (PIRES, 2017). Em resposta, o país adotou políticas expansionistas na tentativa de restabelecer o equilíbrio econômico do Brasil.

Loureiro (2011) destaca duas vertentes dessa política. A primeira tinha o intuito de garantir liquidez ao sistema financeiro por meio de redução dos depósitos compulsórios, fornecimento de financiamento de curto prazo às exportações e desoneração de alguns setores. A segunda vertente atuou no âmbito estrutural, com a política de programa habitacional direcionado à população mais pobre, além de induzir uma política de expansão de crédito por meio dos bancos públicos.

No ano de 2008, o Copom ainda anunciou elevação nas taxas de juros. A política fiscal implementada também atuou na contenção dos impactos na economia à medida que estimulou a demanda agregada, o setor automobilístico reduzindo o IPI e, por fim, motivou o crédito privado com a desoneração do IOF (ASSUNÇÃO, 2012). Esse tipo de política é anticíclico, pois afrouxa as políticas fiscal e monetária juntamente com a expansão da demanda agregada. Já no primeiro trimestre de 2009, o PIB apresentou um crescimento superior a 7% resultante do estímulo à demanda agregada. A expansão dos investimentos também contribuiu para o crescimento (PIRES, 2017). Até o ano de 2010 ainda foi possível observar um crescimento, mas voltou a cair em 2011.

O terceiro ciclo fiscal foi o do ano de 2015. Após passar por um período de desaceleração do crescimento econômico, a partir de 2011, em 2014 a economia apresentou crescimento econômico de apenas 0,1% com um resultado primário deficitário. Essa desaceleração gerou um debate e dividiu opiniões a respeito da condução da política fiscal, tendo como base o cumprimento das regras fiscais (DWECK; TEIXEIRA, 2017). Nesse momento de desaceleração, a dívida retornou à sua trajetória de desaceleração e seria preciso, então, definir um novo cronograma de metas fiscais para reestabelecer uma trajetória sustentável. Esperava-se que, ao adotar essa nova etapa, haveria um crescimento da economia brasileira de 0,8%, em 2015, e 2,0% em 2016. Entretanto, isso não ocorreu (PIRES, 2017).

A partir dos anos 2015/16, presenciamos uma das maiores recessões da economia brasileira. Os dados mostram um recuo anual de 3,5%. A queda do investimento antecedeu a queda do produto, alcançando, ao fim de 2016, níveis 30% mais baixos se comparados ao fim do ano de 2013 (HORTA; GIAMBIAGI, 2018). Essa recessão reduziu o crescimento das receitas, implicando no não cumprimento das metas fiscais.

Oreiro e Marconi (2016) alegam que a recessão foi resultado de uma combinação da desaceleração estrutural com outras questões da economia e que o ajuste deveria ser feito para a retomada do crescimento. Diante desse cenário, o governo adotou algumas medidas corretivas dos lados das despesas e receitas. Pires (2017) aponta inicialmente duas medidas provisórias. O foco era revisar as regras de concessão, bem como a de cálculo para equilibrar alguns programas com despesa em trajetória crescente, a saber: abono salarial; seguro-desemprego; pensões por morte; auxílio-doença; seguro pescador artesanal. Pelo lado das receitas, buscou reverter desonerações.

Todo o pacote de medidas gerou uma economia de R\$ 134 bilhões. Entretanto, apesar das medidas adotadas, as receitas apresentaram retração em resposta à queda da atividade econômica. Junto a isso, os investimentos reduziram 0,61 pontos percentuais do PIB e o elevado contingenciamento adotado no ano de 2015 foi ineficaz. A solução seria estruturar reformas para o longo prazo.

Em suma, os ciclos fiscais levantaram importantes questões a respeito da economia brasileira, bem como as políticas fiscais adotadas para amenizar os efeitos desses ciclos. Com o ajuste de 2003, apesar a rigidez fiscal, o país conseguiu estabilizar a economia. Posteriormente, a crise de 2008 ocasionou em uma política expansionista, com o objetivo de amenizar os efeitos da crise. Por fim, o ajuste de 2015 mostrou que, em momentos de queda de atividade econômica, pode ser um tanto quanto desafiador implementar um ajuste fiscal.

Portanto, a contração fiscal adotada não foi suficiente para restabelecer um quadro de estabilidade econômica. A justificativa reside na rigidez dos gastos e pelo fato de se fazer um ajuste pelo lado da receita. A esse respeito, alguns trabalhos como em Gobetti (2015), discute-se sobre as dificuldades do ajuste de 2015 associados a problemas estruturais, que comprometeram os resultados esperados.

4 INDICADORES DE COMPOSIÇÃO DE GASTOS: UMA ANÁLISE PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), elaborada no início dos anos 2000, buscou dar transparência, equilíbrio fiscal e moralização à gestão pública, um dos tripés da política macroeconômica da época. A LRF é um instrumento fiscalizador e punitivo, com alguns indicadores e valores de referência para definir limites de aplicações de despesas em relação à receita, bem como garantir que o gestor aja de acordo com a legalidade e tenha melhor gerenciamento e controle de gastos.

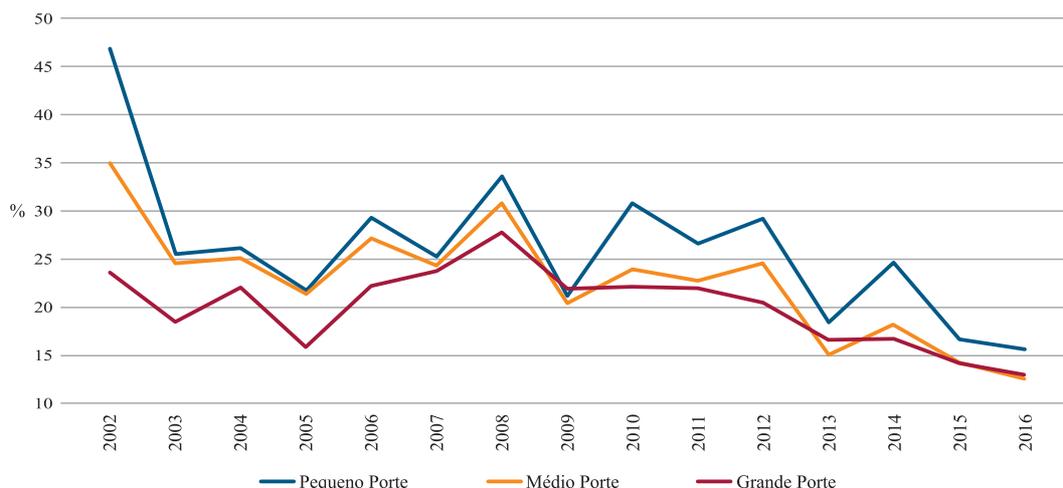
Ademais, a LRF estabelece normas gerais para as finanças públicas, com foco sobre restrições de dívida e gastos com pessoal, aplicadas nas três esferas de governo. Nesse sentido, limita os gastos com pessoal dos municípios em 60% da Receita Corrente Líquida. Desse modo, apesar de a LRF impor limites máximos de gastos, com pessoal e endividamento, ela não possui critérios para gastos com investimentos, o que abre margem para políticos utilizarem o orçamento para maximizar o resultado eleitoral. A literatura apresenta resultados que corroboram o uso das despesas com investimento como variável associada aos ciclos políticos. Vicente e Do Nascimento (2012), Orair *et al.* (2014), Klein e Skurai (2015) oferecem evidências empíricas que exploram a presença de ciclos políticos eleitorais nos investimentos públicos no Brasil.

Assim, a análise da razão despesas com investimento/despesas com pessoal permite avaliar a forma como os municípios têm alocado as despesas com categoria econômica. A análise da série temporal da razão investimento/pessoal, por sua vez, possibilita identificar alguns eventos na determinação das preferências alocativas. O Gráfico 1, a seguir, apresenta a evolução da Razão Despesas Investimento/Despesas com Pessoal nos municípios brasileiros segundo porte populacional ao longo do período 2002 – 2016. Os dados mostram que para todos os estratos de municípios há uma redução significativa das despesas, com investimento em detrimento das despesas com pessoal. Um segundo resultado que chama a atenção é que – embora a LRF busque minimizar o ciclo político associado aos anos de eleição – para todas as séries há um movimento cíclico associado aos anos de eleição municipal, estadual e presidencial. Uma terceira característica das séries ainda é a influência dos ciclos fiscais característicos nessas duas últimas décadas: o ajuste de 2002/03, a política anticíclica de 2008-09 e o ajuste fiscal iniciado em 2014.

O Gráfico 2, por sua vez, traz ainda mais evidências da presença do ciclo político na razão despesas com investimento/despesas com pessoal. Como o ciclo eleitoral é definido a cada dois anos, observa-se a diferença entre esses anos de aumento de investimento e a sua distribuição ao longo do mandato eleitoral. Além disso, o Gráfico 2 apresenta a razão Despesas Investimento/Despesas com Pessoal nos municípios brasileiros segundo as regiões brasileiras por ano de mandato municipal para o período 2002-2016. O ano 1 representa a média da razão entre tais despesas para todos os anos do primeiro ano de mandato, o ano 2 representa a média da razão entre tais despesas para todos os anos do segundo ano de mandato e, assim, sucessivamente para os anos 3 e 4.

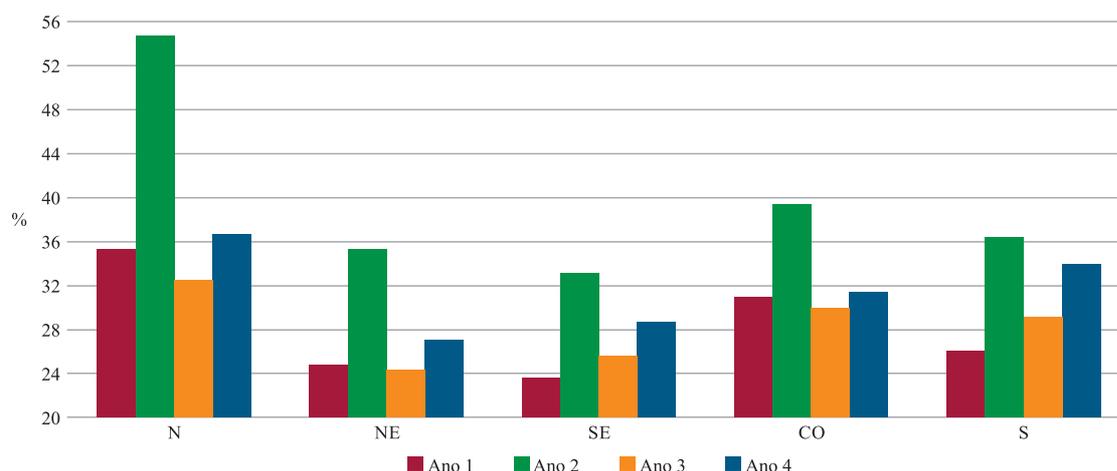
Pode-se observar também que há uma mudança significativa na alocação das despesas, com investimento em detrimento das despesas com pessoal de acordo o ciclo do mandato municipal, sendo que, no segundo ano de mandato, há uma elevação considerável das despesas com investimento em detrimento das despesas com pessoal independente da região considerada.

Gráfico 1 – Razão Despesas Investimento/Despesas com Pessoal nos municípios brasileiros segundo porte populacional (2002-2016)



Fonte: Elaboração própria a partir do Tesouro Nacional

Gráfico 2 – Razão Despesas Investimento/Despesas com Pessoal nos municípios brasileiros segundo as regiões brasileiras por ano de mandato municipal (2002-2016)

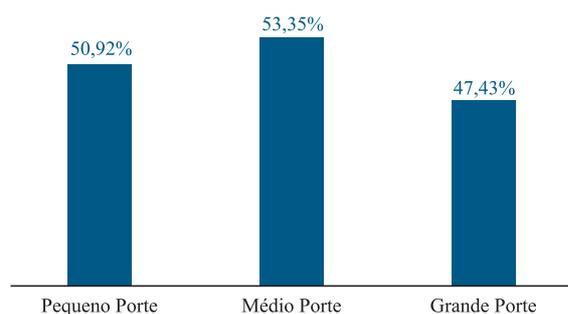


Fonte: Elaboração própria a partir do Tesouro Nacional

A importância de analisar o impacto dos gastos públicos municipais é observar a efetividade desses gastos no que tange às políticas necessárias ao atendimento das necessidades básicas da população, como educação e saúde.

Nesse sentido, o Gráfico 3 apresenta a participação dos gastos em educação e saúde em relação ao total de gastos nos municípios brasileiros segundo o porte populacional, levando em consideração a média para o período 2002-2016. Os dados mostram que na média os grandes municípios brasileiros, municípios de grande porte populacional, apresentam uma participação menor das despesas com educação e saúde no gasto total se comparado aos outros estratos. Vale ressaltar que a Constituição brasileira prevê no art. 212 que os municípios devem destinar pelo menos 25% de seu orçamento para educação e 15% para saúde.

Gráfico 3 – Participação das Despesas com Educação e Saúde na Despesa Total nos municípios brasileiros segundo porte populacional (média 2002-2016)

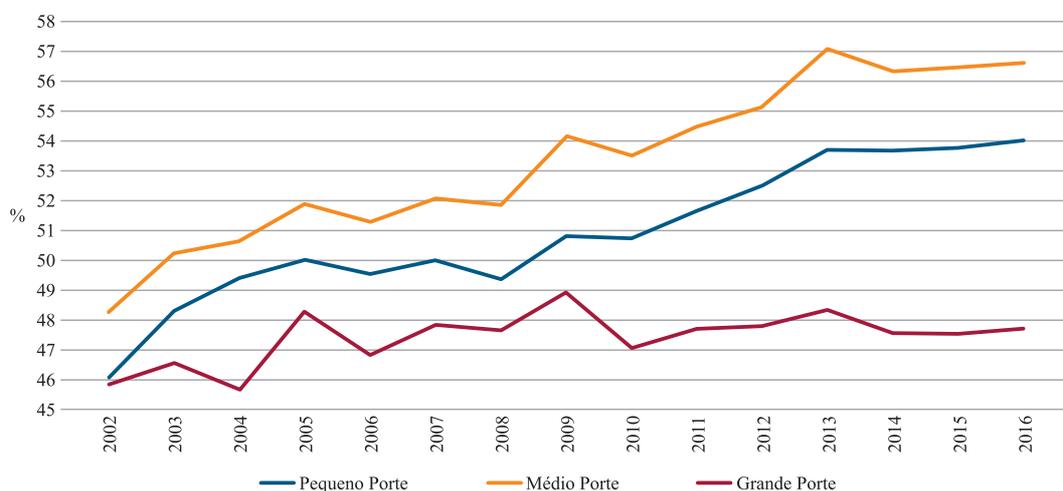


Fonte: Elaboração própria a partir do Tesouro Nacional

Por fim, o Gráfico 4 apresenta a participação das despesas, com educação e saúde no gasto total dos municípios, segundo o porte populacional ao longo de todo o período 2002-2016. No geral observa-se um aumento na participação das despesas com educação e saúde nas despesas totais no conjunto geral dos municípios brasileiros. As características dos dados mostram que nos municípios de grande porte houve um aumento pouco expressivo na participação das despesas, com educação e saúde, ao contrário dos municípios de médio e pequenos porte entre 2002 e 2016. Os ciclos fiscais que se fizeram presentes ao longo do período proporcionaram uma quebra na tendência da série para os municípios de grande porte a partir da crise de 2008.

As séries, embora com menor intensidade se comparada às despesas por categoria econômica – investimento e pessoal, parecem captar efeitos nos anos de eleições, municipais, estaduais e presidencial.

Gráfico 4 – Participação Despesas com Educação e Saúde na Despesa Total nos municípios brasileiros segundo porte populacional (2002-2016)



Fonte: Elaboração própria a partir do Tesouro Nacional.

De acordo com as análises descritivas apresentadas, alguns insights ficam evidentes: há uma tendência de queda na razão entre despesas com investimento e despesas com pessoal; a alocação das despesas entre investimento e pessoal são suscetíveis ao ciclo político; é representativa a participação das despesas com educação e saúde no total das despesas dos municípios; há uma tendência de aumento na participação das despesas com educação e saúde no total das despesas municipais.

5 METODOLOGIA

A pesquisa faz uso da metodologia em painel de dados em função da especificidade do estudo em investigar a composição dos gastos públicos nos municípios brasileiros na tentativa de observar mudanças nas despesas discricionárias (investimento) em detrimento das despesas com pessoal. Em função da heterogeneidade das finanças públicas municipais, a metodologia em painel de dados é adequada, haja vista que tal método leva em conta variáveis individuais com variabilidade e menos colinearidade. Os efeitos individuais podem ser livremente correlacionados com os regressores, dando maior robustez estatística.

5.1 Especificação econométrica

O modelo econométrico adotado para analisar empiricamente a composição dos gastos públicos nos municípios brasileiros segue a seguinte especificação:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 PIB_{pcit} + \beta_2 Urb_{it} + \beta_3 Edu_{it} + \beta_4 Saú_{deit} + \beta_5 D1 + \beta_6 D2 + \beta_7 D3 + \beta_8 D4 + \beta_9 D5 + \beta_{10} D6 + \beta_{11} D7 + \beta_{12} D8 + u_{it}$$

em que:

Y_{it} = relação entre gastos com investimento e gastos com pessoal para o município i no período t

PIB_{pcit} = é o PIB *per capita* do município i no período t

Urb_{it} = mede o grau de urbanização do município i no período t ;

Edu_{it} = relação dos gastos em educação com os gastos totais do município i no período t ;

$Saú_{deit}$ = relação dos gastos em saúde com os gastos totais do município i no período t ;

$D1$ = variável dummy para anos de eleições municipais;

$D2$ = variável dummy para anos de eleições estaduais e federal;

$D3$ = variável dummy para anos de anos de ajuste fiscal;

$D4$ = variável dummy para anos de anos de expansão fiscal;

$D5$ = variável dummy interativa ($Edu_{it} * D3$);

$D6$ = variável dummy interativa ($Saú_{deit} * D3$);

$D7$ = variável dummy interativa ($Edu_{it} * D4$);

$D8$ = variável dummy interativa ($Saú_{deit} * D4$);

u_{it} é o termo de erro.

5.2 BASE DE DADOS

A base de dados construída para as análises conduzidas no presente artigo foi retirada do Tesouro Nacional e compreende informações dos 5.568¹ municípios brasileiros para o período de 2002 a 2016.

Inicialmente, foi preciso lidar com o problema das observações faltantes na base de dados. Observou-se que a exclusão das mesmas não seria a melhor alternativa, pois acabaria excluindo grande parte das informações. Logo, optou-se por realizar a imputação de valores a partir do cálculo de uma taxa média de crescimento para as séries. Esse método do cálculo da taxa de crescimento foi

1 Brasília e Fernando de Noronha não foram considerados.

aplicado nas informações de Educação, Saúde, Investimento, Pessoal e Despesa Total, bem como para calcular os valores faltantes das variáveis de PIB e PIB *per capita*, em 2016, e acabou por resultar na exclusão de 130 municípios da base (2,33%). A variável urbanização mantém os valores fixos ao longo dos anos. Para o presente estudo, utilizou-se os dados referentes ao ano de 2010.

6 RESULTADOS EMPÍRICOS

A presente seção analisa os resultados empíricos obtidos, com o modelo a partir da estimação em painel de dados, conforme a Tabela 1 a seguir.

No que diz respeito aos resultados estimados obtidos, verificou-se, primeiramente, através do teste de Hausman², que a heterogeneidade não observada possui um comportamento fixo em todos os casos, fazendo com que os resultados obtidos a partir do modelo com efeitos fixos sejam preferíveis aos obtidos a partir do modelo com efeitos aleatórios. Entretanto, os resultados obtidos por ambos os modelos foram semelhantes tanto em termos de magnitude dos parâmetros quanto em nível de significância, indicando robustez dos resultados.

Tabela 1 – Resultados da estimação do modelo a partir de dados em painel (2002-2016)

Variáveis	Dados em Painel Efeitos Fixos	Dados em Painel Efeitos Aleatórios
<i>PIBpcit</i>	-0.173*** (0.009)	-0.080*** (0.006)
<i>Urbcit</i>	0 Omitted	-0.159*** (0.014)
<i>Educit</i>	-0.841*** (0.018)	-0.793*** (0.015)
<i>Saúdecit</i>	-0.495*** (0.014)	-0.504*** (0.013)
<i>D1</i>	0.125*** (0.005)	0.121*** (0.005)
<i>D2</i>	0.362*** (0.006)	0.369*** (0.006)
<i>D3</i>	-0.639*** (0.039)	-0.691*** (0.039)
<i>D4</i>	-0.557*** (0.048)	-0.544*** (0.048)
<i>D5</i>	-0.079*** (0.018)	-0.090*** (0.017)
<i>D6</i>	-0.278*** (0.021)	-0.275*** (0.021)
<i>D7</i>	-0.275*** (0.019)	-0.296*** (0.019)
<i>D8</i>	-0.190*** (0.024)	-0.190*** (0.024)
<i>Constante</i>	-1.970*** (0.096)	-2.889*** (0.069)

2 O teste de Hausman pode ser utilizado para determinar o melhor modelo a ser utilizado: com efeitos fixos ou com efeitos aleatórios. A hipótese nula subjacente ao teste é que os estimadores do modelo de efeitos fixos e do modelo de componente dos erros não diferem substancialmente. O teste possui uma distribuição qui-quadrada assintótica. Se sua hipótese nula for rejeitada, a conclusão é que o modelo de componente dos erros não é adequado e que é preferível empregar o modelo de efeitos fixos.

Variáveis	Dados em Painel Efeitos Fixos	Dados em Painel Efeitos Aleatórios
Observações	81422	81422
R ²	0.1227	0.1388
Teste de Hausmann	(0.000)	(0.000)

Fonte: os autores (2020).

Notas: Entre parênteses estão os desvios padrão.

*, **, *** significância estatística ao nível de 10%, 5% e 1% respectivamente.

As variáveis PIB *per capita* e Grau de Urbanização foram consideradas variáveis controle do modelo. Em relação à variável PIB *per capita*, o sinal negativo obtido sugere que as expansões econômicas têm um impacto alocativo de mais despesas com pessoal em detrimento das despesas com investimento. É importante ressaltar, entretanto, que esse resultado não implica que uma expansão no PIB *per capita* se reflète numa queda nas despesas com investimento necessariamente.

A variável Grau de Urbanização, por sua vez, obteve sinal negativo. Esse resultado significa que um aumento no grau de urbanização se reflète em um aumento nas despesas com pessoal em detrimento das despesas com investimento. É um resultado bem peculiar, uma vez que a elevação no grau de urbanização implica em uma maior necessidade em infraestrutura pública, ou seja, mais investimento. Nesse caso, o sinal do parâmetro indica que os municípios expandem mais intensamente as despesas com pessoal em comparação as despesas com investimento com o aumento no grau de urbanização.

A literatura chama a atenção para o efeito controverso do grau de urbanização na determinação da composição dos gastos públicos. Sakurai (2009) associa os resultados contraditórios ao perfil demográfico característico dos municípios. Isto é, o peso da população jovem ou idosa no perfil populacional pode determinar o quanto os municípios dão importância para as despesas com educação e saúde e, dessa forma, poderá ser determinante na contratação de pessoal.

As duas variáveis que captam o efeito das despesas em educação e saúde na alocação entre despesas com investimento e pessoal apresentaram sinais negativos. Uma justificativa para tal pode ser o viés da composição do gasto público. Geralmente a literatura tem abordado o viés na composição do gasto associado à gestão de demandas por gasto redistributivo. Conforme Pessino, Izquierdo e Guillermo (2018) a gestão da política de gasto público ao longo do ciclo econômico deve ser levada em conta, especialmente, porque a desigualdade contribui para o viés na composição das despesas correntes. Assim, tanto a gestão das demandas por gasto redistributivo como as despesas associadas à saúde e educação, produzem uma preferência por mais despesas com pessoal em detrimento das despesas com investimento.

No que tange às variáveis *dummies* (D1 e D2), que captam os efeitos do ciclo político orçamentário, apresentaram sinais que corroboram a existência de ciclo político orçamentário nos anos de eleição municipal, estadual e presidencial, de modo que nos anos de eleição há uma recomposição de gastos em investimento em detrimento dos gastos com pessoal. Os resultados encontrados para as *dummies* (D3 e D4) que captam os efeitos dos ciclos fiscais, por sua vez, sugerem que nos períodos de ajuste há uma recomposição das despesas de menos investimento em detrimento de mais pessoal, enquanto em fases de políticas anticíclicas – como foi no período da crise de 2008 – há uma recomposição de mais investimento em detrimento de pessoal.

Os resultados para as *dummies* interativas D5, D6, D7 e D8 mostraram sinais negativos, indicando que, independente do ciclo fiscal – seja em anos de contração (ajuste), seja em anos de expansão fiscal –, o efeito das despesas com educação e saúde aponta para uma recomposição das despesas com pessoal em detrimento das despesas com investimento.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção de regras fiscais pode gerar viés na composição do gasto público, na medida em que é capaz de induzir ajustes de gastos a partir de despesas isentas de regras. Por exemplo: se a despesa com pessoal precisa ser ajustada para se enquadrar na regra fiscal, pode-se realizar cortes nas despesas de capital. Além disso, o estabelecimento de regras de gastos mínimos, como é o caso das despesas com educação e saúde, pode, por sua vez, influenciar a relação entre as despesas com investimento em detrimento das despesas com pessoal, gerando o chamado viés na composição dos gastos.

Isso posto, a contribuição principal do presente artigo foi realizar uma análise acerca da composição dos gastos públicos nos municípios brasileiros na tentativa de observar mudanças nas despesas discricionárias (investimento) em detrimento das despesas com pessoal influenciadas pelo chamado viés na composição dos gastos.

Assim, a partir dos resultados obtidos com as estimações e considerando todos os grupos de variáveis determinantes na alocação de despesas, apenas o ciclo político orçamentário gerou impulsos nas despesas com investimento em detrimento das despesas com pessoal. Depreendemos que expansões nas despesas obrigatórias, como educação e saúde, mesmo em anos de expansões ou contrações fiscais, geram uma expansão nas despesas com pessoal em detrimento das despesas com investimento.

REFERÊNCIAS

ALESINA, A.; BAYOUMI, T. A. The costs and benefits of fiscal rules: evidence from US states. In: **National Bureau of Economic Research**, n. 5614, p. 1-11, 1996.

ALESINA A.; HAUSMANN, R.; HOMMES R.; STEIN E. Budget institutions and fiscal performance in Latin America. In: **Journal of Development Economics**, v. 59, n. 2, p. 253-273, 1999.

ALT J.; LOWRY, R. Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: evidence from the States. In: **American Political Science Review**, v. 88, n. 4, p. 811-828, 1994.

AMADOR, M.; WERNING, I.; ANGELETOS, G.-M. Commitment Vs. Flexibility. In: **Econometrica**, v. 74, n. 2, p. 365-396, 2006.

ARDANAZ, M.; CAVALLO, E.; ALEJANDRO IZQUIERDO, A.; PUIG, J. Growth-friendly fiscal rules? Safeguarding public investment from budget cuts through fiscal rule design. In: **Journal of International Money and Finance**, v. 111, n. C, p. 102319, 2021.

ASATRYAN, Z.; CASTELLÓN, C.; STRATMANN T. Balanced budget rules and fiscal outcomes: Evidence from historical constitutions. In: **Journal of Public Economics**, v. 167, n. C, p. 105-119, 2018.

ASSUNÇÃO, J. J. **A crise financeira de 2008 e a arrecadação tributária: Lições para o desenho de transferências e federalismo fiscal**. Brasil: Tesouro Nacional, 2012.

AZZIMONTI, M.; BATTAGLINI, M.; COATE S. The Costs and Benefits of Balanced Budget Rules: Lessons from a Political Economy Model of Fiscal Policy. In: **Journal of Public Economics**, v. 136, n. C, p. 45-61, 2016.

BERGMAN, U.; HUTCHISON M. **Economic stabilization in the post-crisis world: Are fiscal rules the answer?** In: **Journal of International Money and Finance**, v. 57, n. C, p. 31-60, 2015.

BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Elsevier, 2004.

- BOVA, E.; CARCENAC, N.; GUERGUIL, M. Fiscal Rules and the Procyclicality of Fiscal Policy in the Developing World. In: **IMF Working Papers**, N. 14/122, 2014.
- CASELLI, F.; REYNAUD, J. Do fiscal rules improve the fiscal balance? A new instrumental variable strategy. In: **IMF Working Paper**, N. 19/49, 2019.
- DAHAN, M.; STRAWCZYNSKI, M. Fiscal Rules and Composition Bias in OECD Countries. In: **CESifo Working Paper**, Series 3088, CESifo, 2010.
- DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. In: **Texto para Discussão**, Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2017.
- GIAMBIAGI, F.; CASTRO, L. B.; HERMANN, J.; VILELLA, A. **Economia brasileira contemporânea (1945-2010)**. 2. ed. Rio de Janeiro. 2011.
- GOBETTI, S. W. **Ajuste fiscal no Brasil: os limites do possível**. Ipea. 2015.
- GUERGUIL, M.; MANDON, P.; TAPSOBA, R. Flexible fiscal rules and countercyclical fiscal policy. In: **Journal of Macroeconomics**, v. 52, n. C, p. 189-220, 2017.
- HALAC, M.; YARED, P. Fiscal Rules and Discretion under Persistent Shocks. In: **Econometrica**, v. 82, n. 5, p. 1557-1614, 2014.
- HEINEMANN, F.; MOESSINGER, M.D.; YETER, M. Do fiscal rules constrain fiscal policy? Ameta-regression-analysis. In: **European Journal of Political Economy**, v. 51, n. C, p. 69-92, 2018.
- HORTA, G. T. L.; GIAMBIAGI, F. **Perspectivas DEPEC 2018: o crescimento da economia brasileira 2018-2023**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2018. 60 p.
- KLEIN, F. A.; SAKURAI, S. N. Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy. In: **European Journal of Political Economy**, v. 37, n. C, p. 21-36, 2015.
- KROGSTRUP S.; WÄLTI, S. Do fiscal rules cause budgetary outcomes? In: **Public Choice**, v. 36, n. (1-2), p. 123-138, 2008.
- LOUREIRO, M. R.; SANTOS, F. P.; GOMIDE, A. A. Democracia, arenas decisórias e política econômica do governo Lula. In: **Revista Brasileira Ciências Sociais**, v. 26, n. 76, p. 63-76, 2011.
- MENEZES, R. T. de; JÚNIOR, R. T. Regras Fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 29, p. 7-37, 2006.
- MUSGRAVE, R. **The theory of public finance**. Nova Iorque: McGraw-Hill, 1959.
- OATES, W. An essay on fiscal federalism. In: **Journal of Economic Literature**, v. 27, n. 3, p. 1120-1149, 1999.
- ORAIR, R. O.; GOUVÊA, R. R.; LEAL, Ésio Moreira. Ciclos Políticos Eleitorais e Investimentos das Administrações Públicas no Brasil. In: **Texto para discussão**. Brasília: Ipea, 2014.
- OREIRO, J. L.; MARCONI, N. O novo-desenvolvimentismo e seus críticos. In: **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 11, n. 19, p. 167-179, 2016.
- PESSINO, C.; IZQUIERDO, A.; GUILLERMO, V. Melhores gastos para melhores vidas: como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos. In: **Banco Interamericano de Desenvolvimento**, 2018.

PIRES, M. **Política fiscal** e ciclos econômicos: teoria e a experiência recente. Rio de Janeiro: Elsevier e FGV, 2017.

POTERBA, J. State responses to fiscal crises: The effects of budgetary institutions and politics. In: **Journal of Political Economy**, v. 102, n. 4, p. 799-821, 1994.

SAMUELSON, P. The pure theory of public expenditure. In: **Review of Economics and Statistics**, v. 36, n. 4, p. 387-389, 1954.

SAKURAI, S. N. Ciclos Políticos nas Funções Orçamentárias dos Municípios Brasileiros: Uma Análise para o Período 1990 2005 via Dados em Painel. In: **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 39-58, 2009.

SANTOLIN, R.; JAYME JR., F. G.; REIS, J. C. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. In: **Estudos Econômicos**, v. 39, n. 4, p. 895-923, 2009.

SILVA, J. A. O Milagre Econômico e a Primeira Década dos anos 2000: crescimento comparado sob a ótica dos regimes de demanda Wage-Led e Profit-Led. In: **Revista Pesquisa e Debate**, v. 29, n. 1, p. 187-214, 2018.

TIEBOUT, C. A pure theory of of local expenditures. In: **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424. 1956.

VICENTE, E. F. R.; DO NASCIMENTO, L. S. A efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros: Um enfoque contábil. In: **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 6, n. 14, p. 106-126, 2012.