

EFEITOS DOS CICLOS SOBRE ESCOLHAS DE GASTOS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Eduardo Augusto Nascimento Rocha¹
José Marcelo Cardoso de Lima Filho²
Fernando Motta Correia³

Resumo: O objetivo da pesquisa é verificar se eventos cíclicos, sejam eventos econômico-fiscais ou políticos, são fatores relevantes nas escolhas intertemporais das despesas públicas nos municípios brasileiros. A pesquisa faz uso da teoria dos ciclos políticos orçamentários e do debate cíclico da atividade econômica. A metodologia levou em consideração duas estratégias: a primeira, uma análise dinâmica temporal; e a segunda, uma análise estática, fazendo uso da metodologia de análise multivariada em agrupamento de dados (análise de cluster). Os principais resultados da pesquisa sugerem que há uma influência política e dos ciclos fiscais econômicos na alocação das despesas dos municípios e tais preferências se intensificam quanto maior for o grau de dependência orçamentária dos entes municipais dos recursos advindos das transferências federais.

Palavras-chave: Gastos públicos. Ciclos políticos. Ciclos fiscais. Municípios. Brasil.

EFFECTS OF CYCLES ON PUBLIC SPENDING CHOICES: AN ANALYSIS FOR BRAZILIAN MUNICIPALITIES

Abstract: The article analyzes the impact of cyclical events, whether economic-fiscal or political winds are high factors in the intertemporal choices of public expenditure in Brazilian municipalities. The research is based on the theory of political budget cycles and the cyclical debate of economic activity. The empirical analysis took into account two strategies: the first, a dynamic temporal analysis and, the second, a static analysis, making use of the multivariate analysis methodology in grouping data (cluster analysis). The main results of the research suggest that there is a political influence and of the economic fiscal cycles in the allocation of the expenses of the municipalities and such preferences intensify the greater the degree of budgetary dependence of the municipal entities on the resources resulting from federal transfers.

Keywords: Public spending. Political cycles. Fiscal cycles. Municipalities. Brazil.

EFFECTOS DE LOS CICLOS EN LAS OPCIONES DE GASTO PÚBLICO: UN ANÁLISIS PARA LOS MUNICIPIOS BRASILEÑOS

Resumen: La investigación presenta la hipótesis de que los eventos cíclicos, sean económicos-fiscales o políticos, son factores importantes en las elecciones intertemporales del gasto público en los municipios brasileños. Se utiliza la teoría de los ciclos políticos presupuestarios y el debate cíclico sobre la actividad económica. La metodología considera dos estrategias: la primera, un análisis temporal dinámico

¹UFPR, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Econômico, Curitiba, Brasil, eanrocha@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-0805-2019>

²UFPR, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Econômico, Curitiba, Brasil, jmarcelolima@outlook.com, <https://orcid.org/0000-0001-7523-2496>

³UFPR, Departamento de Economia, Curitiba, Brasil, fmcorreia@ufpr.br, <https://orcid.org/0000-0002-0739-6103>

y, la segunda, un análisis estático, haciendo uso de la metodología de análisis multivariante en la agrupación de datos (análisis de conglomerados). Los principales resultados de la investigación sugieren que existe una influencia política y de los ciclos económicos fiscales en la asignación de los gastos de los municipios y estas preferencias se intensifican cuanto mayor es el grado de dependencia presupuestaria de las entidades municipales de los recursos resultantes de las transferencias.

Palabras clave: Gasto público. Ciclos políticos. Ciclos fiscales. Municipios. Brazil.

Introdução

Ao longo das últimas duas décadas, os municípios brasileiros têm apresentado importantes transformações nas suas estruturas orçamentárias. Alguns eventos podem justificar tais alterações, como a institucionalização da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no início dos anos 2000, e os diferentes episódios fiscais observados na economia brasileira no âmbito macroeconômico. O primeiro evento, por estabelecer limites para as despesas com pessoal, e o segundo, por produzir choques nos orçamentos dos entes subnacionais, uma vez que se constata um elevado grau de dependência orçamentária dos municípios ante as transferências advindas do governo federal.

Flutuações cíclicas na atividade econômica afetam as estruturas orçamentárias municipais. Um bom teste para identificar essas mudanças estruturais, ou seja, padrões de escolhas de gastos, é observar o impacto das flutuações cíclicas nas estruturas de despesas, e dessa forma verificar se há alguma alteração nas escolhas intertemporais de gastos.

Uma forma de medir as escolhas intertemporais do governo é por meio da relação entre despesas de capital e despesas correntes. Durante as últimas três décadas e meia, a composição do gasto público manteve-se praticamente constante nas economias desenvolvidas, mas mudou drasticamente nas economias em desenvolvimento. Desde 1980, observa-se um viés decrescente da importância relativa das despesas de capital nas economias em desenvolvimento. No caso dos municípios brasileiros, em função da heterogeneidade presente nas mais diversas regiões, seja a heterogeneidade socioeconômica ou mesmo a heterogeneidade fiscal, como explicar as preferências/escolhas intertemporais? Será que o efeito dos ciclos econômicos tem um papel de destaque?

Além do viés decrescente para as despesas de capital nos países em desenvolvimento, a literatura tem apontado que variáveis fiscais sofrem a influência do chamado ciclo político orçamentário. Entende-se por ciclos políticos orçamentários o uso de variáveis fiscais com objetivos eleitorais, tendo implicações

no orçamento público. Alguns trabalhos apontam que as despesas com investimento é uma fonte de uso político, haja vista a discricionariedade presente nesse tipo de despesa.

O objetivo do artigo é verificar se eventos cíclicos, sejam eventos econômico-fiscais ou políticos, são fatores relevantes nas escolhas intertemporais das despesas públicas nos municípios brasileiros. Nesse sentido, a pesquisa busca responder se as flutuações cíclicas na atividade econômica, bem como o ciclo político, podem ser considerados elementos que explicam as escolhas intertemporais na alocação de gastos públicos.

O entendimento da influência desses padrões cíclicos nas escolhas de gastos públicos é fundamental para perceber o quanto as regras fiscais são bons instrumentos na criação de um ambiente fiscal que possibilite a ampliação da capacidade de investimento dos entes subnacionais. Uma vez que a LRF busca construir um ambiente de equilíbrio fiscal, e por consequência possibilitar aos entes subnacionais uma maior capacidade de investimento, será que elementos cíclicos, presentes nos orçamentos municipais, contribuem para alocação intertemporal de despesas?

O artigo está organizado em quatro seções além desta introdução. A primeira seção, a seguir, apresenta um debate conceitual a respeito do que representa a relação despesas de capital/despesa corrente em termos das escolhas de gastos públicos. A ideia é identificar tal relação como uma boa aproximação das preferências alocativas intertemporais e o quão importante é o entendimento de tais preferências. A segunda seção traz um debate a respeito dos 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 terceira seção desenvolve uma análise descritiva de indicadores relevantes do estudo, como a razão despesas de capital/despesas correntes e um indicador de composição de receitas, na tentativa de entender preliminarmente as variáveis relevantes do estudo. Por fim, a quarta seção traz as considerações finais.

Preferências alocativas intertemporais

Conforme destacado por Izquierdo, Pessino e Vuletin (2018), nas últimas décadas houve uma mudança significativa na composição dos gastos nos países em desenvolvimento, onde a participação das despesas com capital caiu em relação às

despesas correntes. De acordo com dados apresentados pelos autores, a participação das despesas de capital em relação ao gasto primário total nos países emergentes caiu de 32,1% para 23,5% entre 1980 e 2016 (uma queda de 8,5 pontos percentuais), a despeito do aumento dos gastos públicos em proporção do PIB (no mesmo período, essa queda foi de 3,5 pontos percentuais nos países desenvolvidos). Para os autores, essa tendência revela uma preferência dos policy makers em priorizar as despesas correntes em detrimento de investimentos que visam ao crescimento futuro.

Os dados ainda mostram que, quando os países em desenvolvimento enfrentam choques adversos – como durante a crise russa da década de 1990 –, a preferência pela expansão dos gastos correntes se acentua, ao passo que quando a crise é sanada não há uma reversão nesse viés. Em outras palavras, a tendência dos policy makers em preferir despesas correntes em detrimento às despesas com capital se mantém mesmo em tempos normais.

Essa tendência de queda nos gastos com despesa de capital é nociva para a economia como um todo, haja vista os efeitos sobre os multiplicadores fiscais. Ferreira e Nascimento (2005) associam a falta de investimentos em infraestrutura com um baixo crescimento econômico. Como evidenciado em Aschauer (1989), gastos em investimento podem ampliar o retorno do capital, gerando um efeito positivo no que diz respeito ao incentivo do investimento privado.

Diante desse cenário, faz-se necessário identificar quais são os fatores que determinam o comportamento do gestor público ao preferir os gastos correntes em detrimento dos gastos de capital.

Com o objetivo de avaliar o comportamento das despesas correntes e das despesas de capital em ciclos econômicos, Ardanaz e Izquierdo (2017) realizaram um estudo empírico tendo como base cerca de 100 países emergentes e em desenvolvimento. Utilizando um modelo econométrico, os autores identificaram que, em tempos de expansão econômica, os gastos com despesas correntes tendem a crescer, enquanto as despesas com investimentos caem em tempos de crises cíclicas. Em outras palavras, gastos com investimentos são majoritariamente usados para a realização de ajustes fiscais, enquanto as despesas correntes tendem a crescer em expansões econômicas mais do que os investimentos.

Esse estudo observou também que a preferência pelos cortes nos gastos com capital durante ajustes e pela expansão das despesas correntes em tempos bons são potencializadas em anos eleitorais. Conforme os resultados apresentados pela

pesquisa, os cortes nos investimentos públicos nos anos eleitorais em tempos de crise tendem a ser quatro vezes maiores do que em anos sem eleições.

Os estoques de capital também podem ser fator determinante para o volume de investimentos governamentais. Uma região com baixo estoque de capital inicial tende a apresentar índices maiores de despesas com investimento, dado que os retornos marginais para o investimento em capital são superiores nessa situação do que em locais com estoque de capital inicial mais altos. Para Maciel, Andrade e Teles (2008), recursos são investidos nas regiões que oferecem as melhores taxas de retorno, incrementando o estoque de capital.

A desigualdade é um outro determinante que gera preferências por gastos correntes. Países com alto índice de Gini, de acordo com um estudo de Romer (1975), tendem a sofrer com pressões sociais por políticas redistributivas, o que pressiona por elevação das despesas correntes. Essa tendência pode ser verificada na maioria dos países da América Latina – inclusive no Brasil –, que é conhecida por ser uma das regiões mais desiguais do mundo.

Países que apresentam maior vulnerabilidade quanto aos ciclos podem apresentar efeitos na composição dos gastos públicos. Izquierdo et al. (2018) salientam que os governos tendem a oferecer mais seguros sociais ou expandir o emprego público com o objetivo de proteger a população dos efeitos da volatilidade econômica resultante da globalização; por exemplo, exibem mais gastos correntes em detrimento aos gastos com capital. Nesse cenário, as despesas com salários e seguros sociais são as que mais crescem.

Dentre os fatores políticos que afetam a composição das despesas, a ideologia do partido que está no poder pode ser uma importante condição para justificar as alocações de despesas. Van Dalen e Swank (1996) afirmam que governos de esquerda tendem a se importar mais com gastos sociais e saúde. Os de direita, por sua vez, costumam privilegiar gastos com infraestrutura e defesa. Assim, governos de esquerda privilegiam as despesas correntes; e os de direita, as despesas de capital.

Quanto à qualidade das instituições, segundo Mauro (1998), a relação entre os indicadores de corrupção e a composição dos gastos demonstra que há uma tendência de países com índices ruins a apresentarem maiores índices com despesas de capital. Uma resposta para isso pode estar associada ao fato de que é mais fácil desviar dinheiro público por meio de obras públicas do que com gastos

com saúde e educação. Despesas nessas áreas geralmente estão relacionadas a contratação de pessoal ou compra de insumos de baixo valor, como livros didáticos.

Nas democracias, por sua vez, o eleitor mediano, que representa a principal parcela do eleitorado, inclina-se a demandar políticas redistributivas, o que pressiona os gastos sociais, e, por conseguinte, as despesas correntes, segundo Izquierdo et al. (2018). Todavia, na mesma linha da teoria do eleitor mediano, as discussões sobre o chamado ciclo político orçamentário apontam para uso de variáveis fiscais com fins eleitorais. A literatura internacional tem chamado a atenção para o impacto dos ciclos políticos orçamentários na alocação das despesas públicas. Os trabalhos seminais de Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990) verificaram que, em anos eleitorais, há um aumento de pequena escala nos gastos orçamentários. As pesquisas chamam a atenção para a possibilidade de o governo modificar não só o nível das despesas públicas, mas também a sua composição.

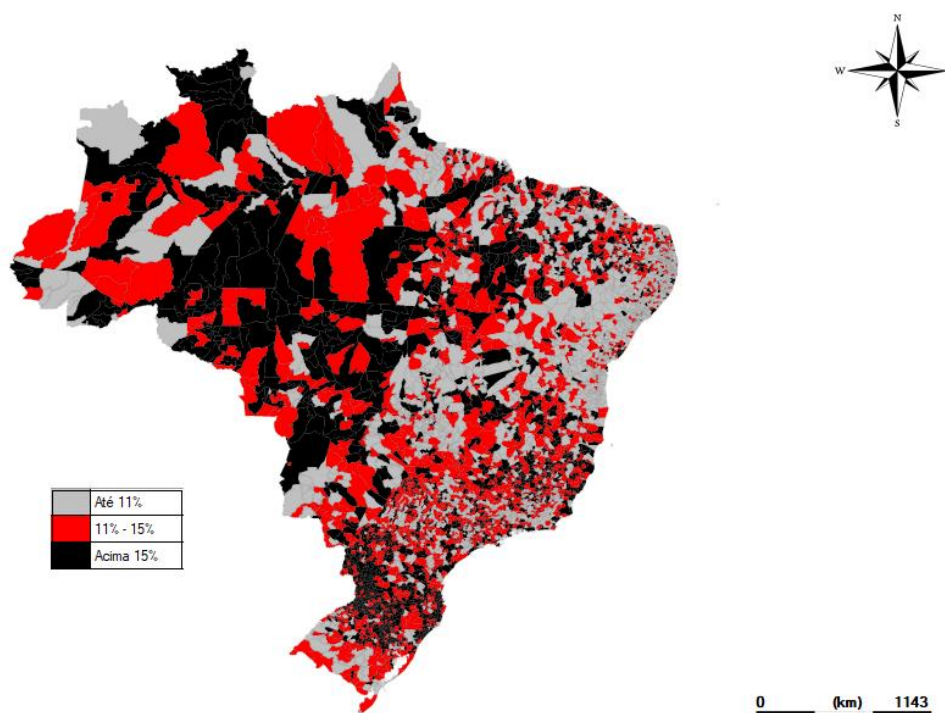
Quando se aborda o impacto de ajustes fiscais na composição dos gastos, o cumprimento das regras fiscais, quando estas não contemplam algum condicionante com relação à parcela do total de gastos que deva ser destinado ao investimento público, acaba por gerar incentivos ao aumento da participação das despesas correntes. Para Ardanaz e Izquierdo (2017), governos tendem a priorizar cortes nos investimentos em tempos de ajustes, já que os efeitos negativos dos cortes são menos observáveis pela população do que cortes em despesas correntes. Essa tendência pode ser observada com frequência nos países latino-americanos, que, a partir da década de 1990, passaram a adotar regras fiscais semelhantes aos países desenvolvidos como uma forma de sinalização quanto à boa gestão das contas públicas. No entanto, ao não proteger o investimento público, a legislação fiscal compromete o crescimento a longo prazo.

Assim, fatores políticos, institucionais e econômicos geram diferentes incentivos que mudam a composição dos gastos públicos. Com base nas explanações anteriores, foi possível observar que, de maneira geral, os incentivos que permeiam as pressões sobre as despesas correntes estão ligados ao fato de que tais gastos geram resultados no curto prazo, seja para atenuar os problemas resultantes dos ciclos econômicos, seja para suprir demandas imediatas de grupos de pressão. Contudo, esse tipo de viés tem sido bastante nocivo para o crescimento econômico a longo prazo, dado que as expansões dos gastos correntes, além de possuírem um baixo multiplicador, ocorrem à custa das despesas com capital que possuem um maior multiplicador sobre o crescimento e geram incentivos para o

investimento privado, gerando sustentabilidade para o crescimento. Portanto, identificar com acuracidade os fatores que geram pressões sobre os incentivos que levam os gestores públicos a nortear suas decisões visando a resultados de curto prazo é fundamental para que sejam propostas melhorias institucionais que possam auxiliar o gestor público a destinar uma maior parcela de orçamento para os investimentos públicos, resultando, assim, num crescimento sustentável a longo prazo.

No Brasil, apesar de os mecanismos de transferências intergovernamentais buscarem minimizar as distorções orçamentárias presentes nas mais diferentes regiões no país, um olhar para a distribuição das preferências de gastos entre 2002 e 2016 revela posicionamentos distintos entre os mais de 5 mil municípios brasileiros, como pode ser observado na Figura 01.

Figura 01 – Razão despesas capital/despesas correntes nos municípios brasileiros (média 2002-2016)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional.

A Figura 01 apresenta a distribuição da razão despesas capital/despesas correntes entre os municípios brasileiros a partir da média do período 2002-2016. O mapa distribui a razão em três estratos: municípios que apresentam uma despesa de capital em até 11% da despesa corrente, municípios com uma proporção na faixa acima de 11% até 15%, e o terceiro estrato, municípios que apresentam uma

despesa de capital acima de 15% em proporção da despesa corrente. Os dados revelam uma divergência na alocação de gastos, de modo que há uma predominância de municípios com uma baixa relação despesas capital/despesa corrente na região Nordeste, enquanto na região Centro-Sul do país há um número maior de municípios nos estratos mais elevados. Conforme discutido, uma série de fatores explica as preferências alocativas de gastos intertemporais. No caso dos municípios brasileiros, o perfil de desenvolvimento pode explicar essa heterogeneidade. Todavia, nas duas últimas décadas, o Brasil experimentou ciclos fiscais distintos em função do ambiente cíclico da atividade econômica. Em função da elevada dependência orçamentária junto às transferências da União, os entes municipais devem ter respondido a esses ciclos fiscais a partir da alocação das despesas públicas. Como foi dito, a literatura aponta os momentos de crise como momentos em que há uma clara preferência por alocações no que diz respeito às despesas correntes em detrimento das despesas com capital.

Episódios fiscais e identificação dos ciclos na economia brasileira

As duas primeiras décadas do século XXI apresentaram características bem distintas uma da outra. Nos primeiros dez anos, o Brasil experimentou um crescimento econômico expressivo, com taxas anuais de 3,77%. A razão receita/PIB também teve um significativo aumento nesse período. Nesse ponto cabe destacar que as receitas públicas no Brasil crescem a uma taxa superior à evolução da renda devido aos retornos produzidos pela maior arrecadação tributária. Contudo, a partir de 2008, sob os efeitos cíclicos da crise econômica mundial, houve um recuo nas arrecadações. Mas em 2010 o país já experimentava um cenário favorável, quando exibiu um crescimento de 7,5% do PIB.

Entre 2007 e 2015, a arrecadação caiu cerca de 2,6% em relação ao PIB. Essa perda de receita comprometeu a capacidade de gastos do governo federal e, conseqüentemente, o equilíbrio fiscal. Pires (2017) ressalta que grande parte dos gastos federais estavam delimitados por despesas obrigatórias e que somente 12% do orçamento pôde ser contingenciado.

Destaca-se que toda a preocupação com receitas e despesas culmina com o indicador de dívida pública. Esse índice marca as relações existentes entre as receitas e as despesas primárias, mais os pagamentos de juros. Conseqüentemente, a política fiscal estará condicionada ao comportamento desse indicador.

Nessas duas décadas, pode-se identificar três ciclos para as finanças públicas no Brasil. O primeiro ocorreu entre os anos de 2001 e 2003. Nesse período, vários acontecimentos afetaram negativamente a economia nacional. Destacam-se, entre eles, a crise da Argentina, que abalou as exportações industriais brasileiras; um severo racionamento de água devido à escassez de chuvas; e a provável eleição do então candidato Lula, em 2002, que era vista como um potencial risco para o agravamento da dívida pública.

Todavia, dois fatores positivos atenuaram os efeitos do primeiro ciclo fiscal. Um deles foi, indiscutivelmente, o crescimento econômico mundial, impulsionado principalmente pela demanda chinesa. Esse fato elevou as exportações brasileiras em uma taxa anual superior a 5%. O outro suporte veio das medidas contracionistas anunciadas pelo então presidente Lula. Após empossado, o novo governo elevou a meta primária do PIB de 3,75% para 4,25%. Como consequência, entre 2002 e 2004, o resultado primário subiu cerca de 0,40% pontos, passando a ser de 2,52% do PIB.

Embora o superávit tenha ficado abaixo da meta, ele foi significativamente representativo para sinalizar ao mercado que o risco de default estava, aparentemente, afastado. Entretanto, o maior peso nas reduções das despesas do governo ficou por conta dos cortes nos investimentos. No período, estes caíram cerca de 0,36% do PIB. Mesmo reconhecendo esforço fiscal na geração de saldo primário positivo, até antes de 2003, Ramos (2001), Rocha e Picchetti (2003) e Giambiagi (2008) associam o baixo crescimento brasileiro, no início dos anos 2000, a uma execução orçamentária com baixas despesas em investimentos públicos, associada a uma elevada dívida pública, o que poderia gerar mais incerteza e vulnerabilidade para o crescimento econômico de longo prazo, inviabilizando o ajuste fiscal, conforme aponta Brito Gadelha (2011).

Nesse primeiro ciclo fiscal, observou-se também uma redução nas transferências para estados e municípios. Entre 2002 e 2004, os repasses caíram de 3,49% do PIB para 3,27%, de acordo com Pires (2017).

Com a crise financeira de 2008, o Brasil registrou o segundo período fiscal. O bom desempenho econômico brasileiro nos anos anteriores à crise atenuou, de certa forma, os efeitos mais graves desse ciclo. Em termos anualizados, até o terceiro trimestre de 2008 o PIB crescia acima de 6%. Cenário bem diferente do observado nas economias desenvolvidas, que se encontravam praticamente em estagnação, de acordo com dados do Banco Mundial.

No entanto, tudo mudou em setembro de 2008, com a quebra do banco Lehman Brothers. A crise internacional promoveu uma grande fuga de capitais, depreciando drasticamente o Real e agravando as dívidas de empresas com financiamentos estrangeiros. As taxas de juros aumentaram e o crédito já não estava tão disponível quanto antes.

Para minimizar os efeitos da crise, o governo federal implementou medidas expansionistas, que podem ser separadas, segundo Barbosa (2010), em três etapas. A primeira diz respeito às políticas que já estavam sendo adotadas antes do agravamento da crise. A segunda etapa refere-se às medidas temporárias de curto prazo. Por fim, vieram as políticas implementadas durante a crise.

Pires (2017) relembra que, dentre as medidas que já vinham sendo implementadas antes da crise, a atenção para com a área social, que teve grande impulso com o governo do presidente Lula, foi de grande relevância. A proteção social saltou de 6,52% do PIB para algo em torno de 7,93%, entre 2002 e 2008. No ano seguinte houve um aporte de mais 0,55% do PIB. A valorização do salário mínimo, os benefícios previdenciários, o seguro-desemprego e o Bolsa Família estão entre as principais medidas adotadas nessa área.

O investimento público também estava em plena recuperação. Após chegar ao insignificante 0,31% do PIB em 2003, ele saltou para 2% e 2,5% nos anos de 2008 e 2009, respectivamente. Nesse montante, incluem-se os investimentos da Petrobras. Segundo Gobetti (2010), no ano de 2009 observou-se a maior taxa de investimento em relação ao PIB desde 1995. Outras medidas, como a desoneração promovida pela nova política industrial e a reestruturação da carreira dos servidores, serviram para dar um impulso adicional de 0,67% ao PIB em 2009.

É importante destacar que, conforme salienta Pires (2017), como o Brasil já vinha nessa empreitada fiscal expansionista desde antes de setembro de 2008, quando ocorre a crise, os efeitos das políticas adotadas já estavam repercutindo na economia. Isso evitou o natural descasamento entre uma crise financeira e a resposta fiscal. Ou seja, as ações de estímulo fiscal tiveram respostas mais rápidas e atenuaram, de início, o agravamento da crise financeira no País.

No curto prazo e de caráter temporário, outras medidas fiscais foram adotadas. A que mais teve influência foi a redução de IPI para automóveis, linha branca e alguns outros produtos.

Para evitar que as políticas expansionistas federais fossem anuladas por medidas contracionistas adotadas por parte dos estados e municípios, o governo

tentou aumentar os repasses a esses entes subnacionais. Todavia, os repasses apresentaram uma redução anual ainda maior em 2009.

Durante a crise de 2008, o governo antecipou algumas medidas que já estavam sendo estudadas. Destaca-se o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida, que previa a construção de um milhão de residências para famílias pobres. Outra medida relevante foi a inclusão de mais duas alíquotas intermediárias no Imposto de Renda, a de 7,5% e a de 22,5%. Essa última medida, além de proporcionar maior progressividade para o Imposto de Renda, aumentou a arrecadação.

Como as políticas fiscais adotadas foram preponderantemente de caráter expansionista, a meta fiscal de 3,8% do PIB ficou inviabilizada. Com isso, houve uma redução dessa meta para 2,5% em 2009.

No conjunto total de medidas adotadas pelo Brasil, devido à crise de 2008, estima-se que a cifra global tenha atingido 5,6% do PIB. Nesse contexto, conforme relata Pires (2017), estão os empréstimos ao BNDES e a liberação de compulsórios. Por fim, a recuperação do País foi rápida, baseada muito estritamente na demanda interna e nas exportações de commodities.

Em 2014, inicia-se o terceiro ciclo fiscal. Este já começou com um déficit primário de 0,6% do PIB em 2014. Alguns eventos exógenos impactaram negativamente na economia brasileira. O mundo já não crescia tanto, e, com isso, as exportações se deterioraram. Uma crise hídrica, comparável à de 2001, voltou a assolar a economia, principalmente com relação à oferta de energia elétrica. Por fim, desinvestimentos da Petrobras, aceleração inflacionária e depreciação cambial corroboraram para o agravamento desse ciclo recessivo.

O governo adotou algumas medidas severas para conter o ciclo de recessão que se avizinhava. No total, as medidas fiscais envolveram um estímulo de 2,27% do PIB. Pires (2017) observa que o corte nas despesas foi responsável por 81% desse montante, sendo que os investimentos, devido aos contingenciamentos das despesas discricionárias, foram os que mais se contraíram. Os gastos obrigatórios também sofreram redução. Os demais 19% do estímulo vieram das receitas.

Destarte, pelo lado das receitas, conforme ressalta Pires (2017), o governo promoveu uma revisão das desonerações. Os principais alvos foram a sustação no desconto do IPI, o aumento do IOF, a elevação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) em combustíveis e o fim da isenção do PIS/COFINS sobre receitas financeiras, além de outras medidas.

Por fim, destaca-se que, mesmo sob a grave crise financeira desse terceiro ciclo fiscal, as transferências de renda e os gastos com pessoal tiveram substancial aumento. Apesar de essas medidas terem um certo poder para contrabalancear, parcialmente, as quedas nos investimentos, torna-se muito mais latente que esses atos objetivaram interesses políticos e eleitoreiros. Essas transferências, observadas por Pires (2017), superaram inclusive os repasses para estados e municípios, que recuaram de 3,52% do PIB, em 2014, para 3,47% em 2015.

Dada a forte dependência orçamentária dos municípios brasileiros dos recursos federais, os efeitos dos ciclos fiscais na economia brasileira entre 2002 e 2016 devem ter produzido alterações nas preferências alocativas das despesas públicas dos municípios. Além disso, fatores políticos, como os ciclos políticos orçamentários, podem ter contribuído para explicar essas preferências alocativas

Uma análise das preferências de despesas para os municípios brasileiros

Para avaliar as preferências alocativas das despesas públicas nos municípios brasileiros, foram utilizados dados das despesas de capital e de despesas correntes de 4.364 municípios brasileiros, extraídos do banco de dados do Tesouro Nacional, cujo período está compreendido entre os anos de 2002 e 2017. Esse corte temporal engloba ciclos orçamentários municipais. O período termina em 2017, que é o primeiro ano de um novo mandato municipal e representa o último ano do ciclo orçamentário, tendo como referência os planos plurianuais municipais.

A partir da definição do corte temporal da pesquisa, foi calculado um índice por meio da razão entre as despesas de capital e a despesa corrente para cada ano. A análise empírica buscou avaliar a razão entre as despesas levando em consideração duas estratégias. A primeira, uma análise dinâmica temporal, em que se busca compreender o comportamento ao longo do tempo, tendo como referência dois apontamentos, os ciclos fiscais apresentados na seção anterior e o calendário político das eleições municipais. Este último critério foi inserido haja vista a hipótese de que fatores políticos podem ser uma fonte de explicação da alocação das despesas públicas. A segunda estratégia, uma análise estática, fazendo uso da metodologia de análise multivariada em agrupamento de dados (análise de cluster).

Para a análise temporal, os municípios foram agregados conforme o seu porte populacional de acordo com o Censo 2010, de forma que os municípios com até 25 mil habitantes foram considerados de pequeno porte; entre 25 mil e 500 mil, de médio porte; e aqueles que tinham mais de 500 mil habitantes são os de grande

porte. Destarte, foi calculada a razão média para cada faixa municipal, conforme pode ser observado no Gráfico 1.

Com relação ao porte populacional, os dados demonstram uma tendência à queda ao longo do tempo em todas as faixas observadas. Destacam-se os municípios situados na faixa de pequeno porte, onde o indicador que era 0,23 (ou seja, as despesas de capital representavam 23% das despesas correntes) em 2002 foi para 0,08 em 2017, indicando uma queda de 65%.

A partir do Gráfico 01, é possível observar duas quebras temporais, em todos os estratos populacionais. As quebras temporais ocorreram em todos os estratos entre os anos de 2002 e 2003 e a partir de 2014. Elas indicam os reflexos das políticas de contração fiscal realizadas em 2003 e 2014. Os municípios de médio e pequeno porte foram os mais atingidos, dado que estes são os mais dependentes quanto aos repasses da União por meio do Fundo de Participação Municipal (FPM), como poderá ser observado na sequência.

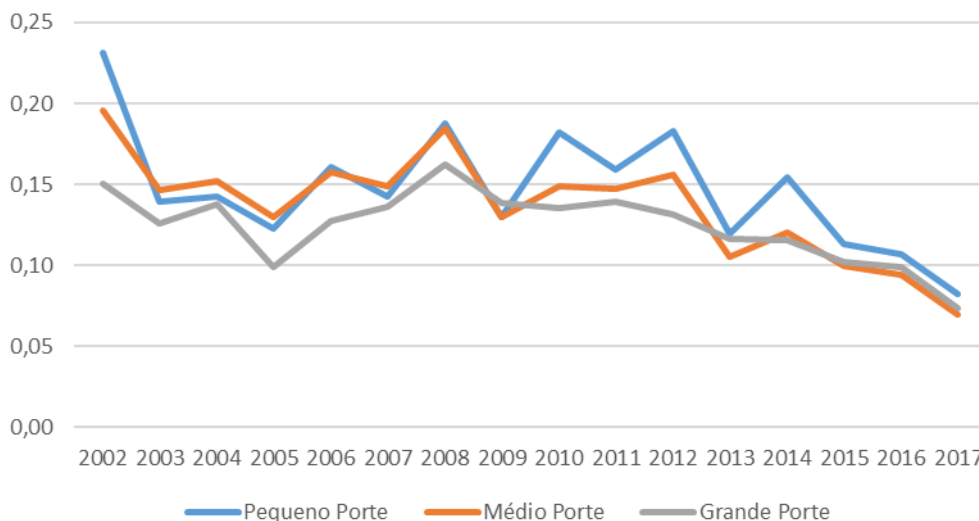
O Gráfico 02 apresenta o grau de dependência dos municípios em relação aos recursos do FPM (razão FPM/Receitas tributárias próprias). A análise da estrutura de receitas de um ente subnacional é importante para se observar as possíveis fragilidades orçamentárias. Um município com maior capacidade de gerar seus recursos pode estar blindado a crises que envolvam os governos federal ou estadual. Por outro lado, uma maior dependência aos repasses federais torna os municípios vulneráveis a diversos fatores exógenos, inclusive a posicionamentos político-partidários, conforme aponta Videira e Mattos (2011), em que a coligação partidária do prefeito com o governador ou o presidente provoca um efeito positivo sobre os gastos com investimentos. De acordo com o Gráfico 02, os municípios com maior dependência orçamentária são os municípios de pequeno porte, os mesmos que tiveram as maiores quedas na razão despesas de capital/despesas correntes nas fases de contrações fiscais, em 2002 e 2003 e entre 2014 e 2017.

A partir do Gráfico 01, é possível observar, também, movimentos cíclicos pela ocorrência dos picos, de maneira recorrente, nos anos pares. Esse comportamento pode indicar que os municípios, de todos os portes, tendem a aumentar as despesas em capital nos anos eleitorais, independentemente de os pleitos serem de nível municipal, estadual ou federal.

Com o objetivo de avaliar os movimentos cíclicos do indicador de despesas ao longo do tempo e suas peculiaridades conforme o tamanho do município, foram

realizadas agregações médias dos índices de despesa de capital/despesas correntes conforme os anos dos ciclos eleitorais municipais (Tabela 01).

Gráfico 01 – Razão despesas capital/despesas correntes nos municípios brasileiros segundo porte populacional (2002-2017)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional.

A Tabela 01 traz a média da razão despesas de capital/despesas correntes para cada ano de mandato municipal, de modo que os movimentos das despesas de capital em detrimento das despesas correntes estão associados ao ciclo político orçamentário. Observa-se que no segundo ano de mandato há um aumento para todos os estratos municipais, sendo mais intenso para os municípios de pequeno porte, diminuindo consideravelmente quanto maior o porte populacional do ente federativo.

Com relação à composição das receitas, ela é analisada pela razão entre os repasses do governo federal, via Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e os recursos originados pelos tributos municipais (receitas próprias). O Gráfico 2 demonstra a razão entre o FPM e as receitas tributárias dos municípios, ao longo de 2002 até 2017, num cenário de porte populacional. Verifica-se que os municípios menores têm maior dependência para com o FPM. Em 2017, a parcela do FPM na composição orçamentária desses entes subnacionais era 13 vezes maior do que a própria arrecadação tributária. Em 2002, essa fatia era de 17 vezes.

Tabela 01 – Razão despesas capital/despesas correntes nos municípios brasileiros segundo os anos de mandato municipal

Porte populacional	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Até 5.000 hab.	0,12	0,20	0,15	0,16
De 5.001 a 10.000 hab.	0,11	0,18	0,14	0,15

De 10.001 a 25.000 hab.	0,11	0,17	0,13	0,15
Pequeno porte	0,11	0,18	0,14	0,16
De 25.001 a 50.000 hab.	0,10	0,16	0,13	0,14
De 50.001 a 100.000 hab.	0,10	0,15	0,13	0,14
De 100.001 a 500.000 hab.	0,12	0,16	0,14	0,15
Médio porte	0,11	0,16	0,14	0,15
Mais de 500.000 hab.	0,11	0,13	0,13	0,13
Grande porte	0,11	0,13	0,13	0,13

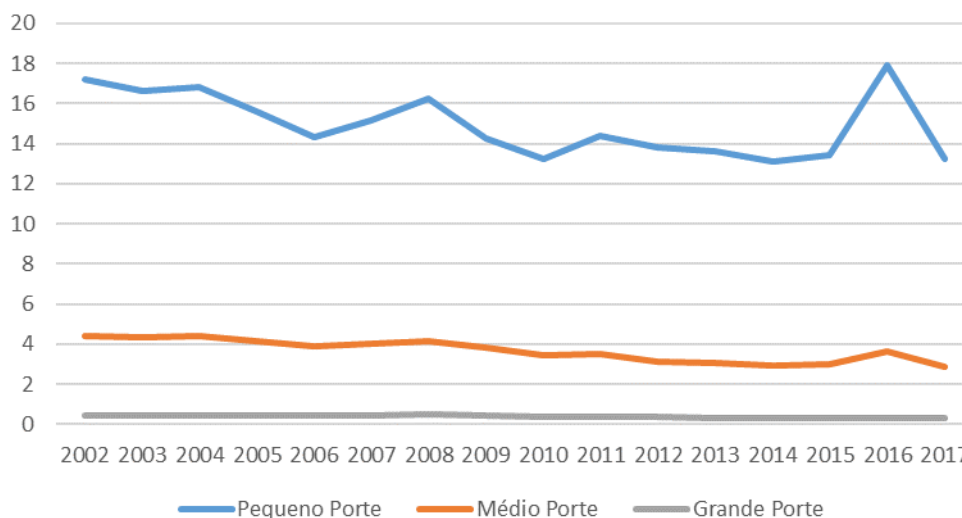
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional.

Constata-se que as transferências federais vêm caindo, relativamente, desde 2002. Os municípios de até 25 mil habitantes foram os que apresentaram a maior oscilação anual nos repasses. Os municípios de médio porte tiveram uma estrutura orçamentária mais estável, mas observaram a participação do FPM, que era de quatro vezes a arrecadação tributária, em 2002, cair para cerca de duas vezes, em 2017.

Os municípios de grande porte, com mais de 500 mil habitantes, são bem menos dependentes dos repasses federais. Entre 2002 e 2017, houve uma pequena redução da participação do FPM nas receitas desses municípios. Mesmo assim, o FPM refere-se, na média, a menos de 0,5% do valor da arrecadação própria.

Como o Brasil passou por três ciclos fiscais, entre 2002 e 2017. Essas crises orçamentárias ficaram nitidamente representadas nos gráficos que demonstram a composição das receitas dos municípios brasileiros. Salvo alguns repiques, essas crises derrubaram os gastos com investimentos, bem como reduziram os repasses federais.

Gráfico 02 – Razão FPM/Receitas tributárias nos municípios brasileiros segundo porte populacional (2002-2017)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional.

É importante salientar que pequenos incrementos nas despesas de capital em municípios de até 500 mil habitantes geram uma grande volatilidade na sua proporção com as despesas correntes em relação aos municípios de grande porte. Isso ocorre em função da inferioridade orçamentária dos primeiros em comparação aos últimos.

Diante disso, no Brasil, uma situação muito comum é observar um aumento na quantidade de obras urbanas nos meses que antecedem o sufrágio. Essa observação também fora apresentada por Videira e Mattos (2011), que mostraram que os gastos com investimentos e com educação, nos momentos prévios às eleições, influenciam na decisão de voto dos eleitores.

Izquierdo et al. (2018), que argumentam haver uma tendência de maiores gastos nas despesas sociais nos anos de eleição, mostram que os eleitores brasileiros são mais sensíveis às melhoras nas estruturas sociais quando vão escolher em quem votar para chefe do Poder Executivo municipal. Por isso, nos anos pares (segundos e quartos anos de mandato) os gastos em capital têm sempre uma elevação com relação ao ano anterior. Esse comportamento é claramente representado pela Tabela 01, sobretudo para os municípios de pequeno porte.

Esses resultados podem estar associados ao fato de que são esses os municípios que mais dependem dos recursos advindos do FPM para o financiamento do orçamento local, o que resultaria numa respectiva subordinação quanto ao ciclo fiscal da União.

Por outro lado, observa-se que essa oscilação das despesas de capital, com nítidos picos nos segundos e quartos anos de mandato, pode comprometer a maturação de investimentos. Como resultado, a sociedade tem que conviver com inúmeras obras inacabadas ou finalizadas com uma qualidade aquém da projetada. Esse comportamento nocivo, que também desfavorece a produtividade, inviabiliza um maior crescimento econômico de médio e longo prazos.

A análise temporal dos movimentos das despesas em capital e corrente mostrou que as preferências alocativas de gastos nos municípios brasileiros são influenciados pelos eventos fiscais e pelos ciclos políticos orçamentários. Na tentativa de identificar a presença de comportamentos homogêneos entre um conjunto de dados relacionados aos municípios brasileiros, desenvolveu-se uma análise estática, haja vista o uso da média de um conjunto de variáveis, entre 2002 e 2017, fazendo uso da metodologia de análise multivariada em agrupamento de dados (análise de cluster). A análise de agrupamentos é uma metodologia de análise multivariada com o objetivo de agrupar uma quantidade relativamente restrita de conglomerados homogêneos ou heterogêneos entre si. Portanto, as observações de cada conglomerado devem apresentar relativa semelhança entre si, tendo como parâmetro as variáveis selecionadas na análise.

Pode-se associar dois métodos para análise de agrupamento: o método hierárquico e o não hierárquico. O primeiro identifica o ordenamento e a alocação das observações, oferecendo a quantidade de agrupamentos formados, enquanto o segundo, o método não hierárquico, assume uma quantidade conhecida de conglomerados e, a partir dessa informação, avalia-se a representatividade de cada variável introduzida na análise.

A escolha do método na análise de agrupamento precisa estar associada aos objetivos da pesquisa. Alguns autores, como Bussab et al. (1990) e Johnson e Wichern (2007), chamam a atenção para os diferentes critérios associados às medidas de distância e métodos de aglomeração, uma vez que tais escolhas podem levar a distintos agrupamentos a depender dos objetivos desenhados na pesquisa. Como os métodos não hierárquicos apresentam vantagens em relação aos métodos hierárquicos, sobretudo por serem capazes de reagrupar os objetos em clusters diferentes daqueles em que foram colocados inicialmente, tais métodos foram os escolhidos para esta pesquisa. Assim, a metodologia de análise multivariada por aglomeração não hierárquico (k-means) é aplicada quando não se tem ideia da

quantidade de clusters que poderão ser constituídos, sobretudo para grandes amostras.

Os resultados para a análise de agrupamento podem ser sintetizados na Tabela 02 e na Figura 02. Os resultados foram extraídos a partir da identificação de três conglomerados de municípios, levando em consideração as correlações cofenéticas para todas as possíveis combinações de distâncias e ligações. Os arranjos mais adequados foram aqueles formados pela distância Euclidiana, distância Minkowski e distância Average.

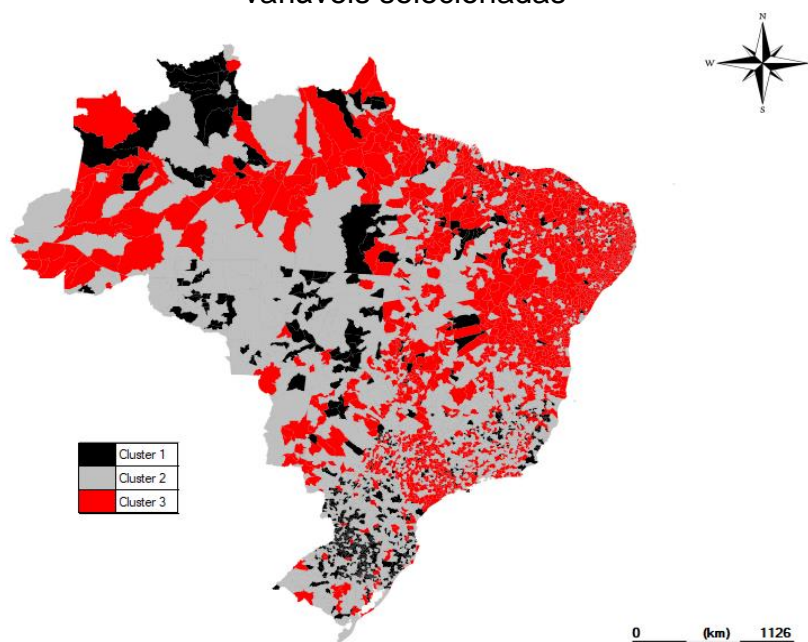
Tabela 02 – Média das variáveis selecionadas nos clusters municipais

<i>Cluster</i>	PIB <i>per capita</i>	Razão despesas capital/despesas corrente	FPM/Receita tributária
1	R\$ 26.999,34	21%	2,7
2	R\$ 20.021,08	14%	8,3
3	R\$ 13.061,28	11%	12,1

Fonte: Elaboração própria a partir da análise de agrupamento.

Os resultados da análise de agrupamento mostram que a identificação dos três conglomerados, a partir do método não hierárquico, associou o tamanho das despesas com capital em relação às despesas correntes com o nível do PIB per capita e com o grau de dependência orçamentária, a partir da razão FPM/Receita tributária. Um menor grau de dependência associado a um elevado PIB per capita denota maiores despesas com capital. O resultado da Tabela 02 pode ser reproduzido na Figura 02, em que se observa a distribuição dos três conglomerados municipais identificados na análise de agrupamento.

Figura 02 – Análise de agrupamento para os municípios brasileiros a partir de variáveis selecionadas



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional.

Em resumo, a partir da análise temporal dos dados, bem como da análise estática, fazendo uso da metodologia de análise multivariada em agrupamento de dados (análise de cluster), os resultados chamam a atenção para a influência política e dos ciclos fiscais econômicos, bem como para as características estruturais, mensuradas a partir do PIB per capita, e as características federativas, a partir do grau de dependência orçamentária dos entes municipais, na determinação das preferências alocativas das despesas municipais. Ciclos recessivos associados a políticas de ajustes fiscais parecem exercer impactos nas preferências por mais despesas correntes em detrimento das despesas por capital. Todavia, ciclos eleitorais denotam preferências por mais despesa de capital, de modo que tal preferência alocativa se expande quanto maior for o grau de dependência orçamentária dos municípios em relação às transferências dos recursos advindas do governo federal.

Considerações Finais

O objetivo do artigo foi verificar a influência de eventos cíclicos, sejam eventos econômico-fiscais ou políticos, como eventos que possam determinar as escolhas intertemporais das despesas públicas nos municípios brasileiros. A pesquisa buscou responder se as flutuações cíclicas na atividade econômica, bem

como o ciclo político, podem ser considerados elementos que explicam as escolhas intertemporais na alocação de gastos públicos.

De acordo com a literatura, as preferências governamentais por mais despesas correntes em detrimento das despesas com capital podem influenciar negativamente a promoção do desenvolvimento da economia a longo prazo. No caso das despesas correntes, além de possuírem um baixo multiplicador em comparação aos investimentos em capital, não geram incentivos ao investimento privado, que por sua vez seria um importante vetor para dar sustentabilidade ao crescimento econômico.

A pesquisa fez uso de uma amostra compreendendo 4.364 municípios brasileiros, extraída do banco de dados do Tesouro Nacional, no período entre 2002 e 2017.

A análise empírica avaliou, num primeiro momento, a dinâmica temporal das escolhas intertemporais na tentativa de compreender o impacto dos ciclos fiscais e políticos no comportamento das despesas correntes em detrimento das despesas de capital. Em um segundo momento, foi desenvolvida uma análise empírica a partir de uma análise estática com o uso da metodologia de análise multivariada em agrupamento de dados (análise de *cluster*). Esta última teve como finalidade identificar elementos estruturais como justificativas das preferências alocativas.

De fato, de acordo com a análise temporal dos movimentos das despesas em capital e corrente, eventos fiscais e políticos influenciam as preferências alocativas de gastos nos municípios brasileiros.

A análise de agrupamento mostrou a identificação de três *clusters*, a partir do método não hierárquico. Levou-se em consideração as seguintes variáveis na análise de agrupamento: a razão despesas com capital/despesas correntes, PIB *per capita* e o grau de dependência orçamentária, a partir da razão FPM/Receita tributária. Os resultados mostraram que um menor grau de dependência, associado a um elevado PIB *per capita* denota maiores despesas com capital.

A pesquisa sugere que as despesas correntes tendem a aumentar sua participação nos orçamentos dos entes municipais, reduzindo a participação dos gastos em capital. Os municípios com um elevado grau de dependência orçamentária, ou seja, com um elevado grau de dependência de recursos de origem federal, possuem também uma preferência maior por despesas correntes em detrimento das despesas com capital.

Portanto, a partir da análise temporal dos dados, bem como da análise estática, os resultados chamam a atenção para a influência política e dos ciclos fiscais econômicos, bem como para as características estruturais, mensuradas a partir do PIB *per capita* e do grau de dependência orçamentária, na determinação das preferências alocativas das despesas municipais. Ciclos recessivos, associados a políticas de ajustes fiscais, parecem exercer impactos nas preferências por mais despesas correntes em detrimento das despesas por capital. Todavia, ciclos eleitorais denotam preferências por mais despesa de capital, de modo que tal preferência alocativa se expande quanto maior for o grau de dependência orçamentária dos municípios em relação às transferências dos recursos advindas do governo federal.

REFERÊNCIAS

ARDANAZ, M.; IZQUIERDO, A. Current expenditure upswings in good times and capital expenditure downswings in bad times? New evidence from developing countries. **IDB Working Paper Series**, n. 838, p. 1-41, 2017.

ASCHAUER, D. A. Is public expenditure productive? **Journal of Monetary Economics**, v. 23, n. 2, p. 177-200, 1989.

BARBOSA, N. H. Latin America: counter-cyclical policy in Brazil: 2008-09. **Journal of Globalization and Development**, v. 1, n. 1, p. 1-12, 2010.

BRITO GADELHA, S. R. Política fiscal anticíclica, crise financeira internacional e crescimento econômico no Brasil. **Revista de Política Econômica**, v. 31, n. 5, p. 794-812, 2011.

BUSSAB, W. O.; MIAZAKI, E. S.; ANDRADE, D. F. Introdução à análise de agrupamentos. In: **IX Simpósio Nacional de Probabilidade e Estatística**. São Paulo: IME-USP, 1990.

FERREIRA, P. C.; DO NASCIMENTO, L. G. Welfare and growth effects of alternative fiscal rules for infrastructure investment in Brazil. **EPGE – Ensaios Econômicos**, n. 604, 2005.

GIAMBIAGI, F. 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991-2008. **Economia Aplicada**, v. 12, n. 4, p. 535-580, 2008.

GOBETTI, S. **Qual é a real taxa de investimento público no Brasil?** Nota técnica. Brasília: Ipea, Diretoria de Estudos Macroeconômicos (DIMAC), 2010.

IZQUIERDO, A.; PESSINO, C.; VULETIN, G. **Melhores gastos para melhores vidas: como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos**. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018.

JOHNSON, R. A.; WICHERN, D.W. **Applied multivariate statistical analysis**. Upper Saddle River: Pearson Education, 2007.

MACIEL, P.; J. ANDRANDE; V. TELES. Convergência regional brasileira revisitada. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 38, n. 1, p. 37-66, 2008.

MAURO, P. Corruption and the composition of government expenditure. **Journal of Public Economics**, v. 69, n. 2, p. 263-279, 1998.

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

RAMOS, A. P. A política fiscal do Plano Real e o ajuste fiscal para 1999-2001. **Revista de Economia Política**, v. 21, n. 4 (84), p. 654-672, 2001.

ROCHA, F; PICCHETTI, P. Fiscal adjustment in Brazil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 57, n. 1, p. 239-252, 2003.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **The Accounting Review**, v. 80, n. 1, p. 21-36, 1990.

ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and macroeconomic cycles. **The Review of Economic Studies**, v. 55, n. 1, p. 1-16, 1988.

ROMER, T. Individual welfare, majority voting, and the properties of a linear income tax. **Journal of Public Economics**, v. 4, n. 2, p. 163-185, 1975.

VAN DALEN, H. P.; SWANK, O. H. Government spending cycles: ideological or opportunistic? **Public Choice**, v. 89, n. 1-2, p. 183-200, 1996.

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

NOTAS DE AUTOR

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Eduardo Augusto Nascimento Rocha – Concepção, participação ativa na discussão dos resultados, revisão e aprovação da versão final do trabalho.

José Marcelo Cardoso de Lima Filho – Concepção, análise de dados, elaboração e revisão do manuscrito.

Fernando Motta Correia - Concepção, coleta e análise de dados, elaboração e revisão do manuscrito.

FINANCIAMENTO

CAPES e CNPq.

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica.

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

CONFLITO DE INTERESSES

Não se aplica.

LICENÇA DE USO

Este artigo está licenciado sob a [Licença Creative Commons CC-BY](#). Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, criar para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra.

HISTÓRICO

Recebido em: 18-06-2021

Aprovado em: 28-06-2022