DE QUE MANEIRA SE DISTRIBUEM OS RECURSOS DA UNIÃO? COMPOSIÇÃO REGIONAL E ESTADUAL DA EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL — 1995*

Antonio Carlos F. Galvão**
Maria Lelia O. F. Rodriguez***
Nelson Fernando Zackseski****

Resumo

Este artigo analisa os gastos públicos federais dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social na sua composição regional e estadual, concentrando-se no exercício de 1995.

Conclui-se pela evolução positiva da distribuição dos gastos em favor dos estados e regiões de

---

* *Este artigo se baseia no Texto para Discussão do IPEA intitulado "Perfil Regional e Estadual da Execução da Despesa Orçamentária da União - 1995". As opiniões expressas no artigo são de responsabilidade dos autores.*

** *Técnico do CNPq e coordenador geral de Política Regional do IPEA.*

*** *Consultora da CEPAL junto à Coordenação Geral de Política Regional do IPEA.*

**** *Técnico de planejamento e pesquisa da Coordenação Geral de Política Regional do IPEA.*

menor nível de renda, embora, dada sua intensidade e composição, não necessariamente configure enfrentamento compatível com a redução das desigualdades.

Constata-se que persistem algumas distorções, como os elevados patamares de dispêndio por habitante dos estados menos populosos da região Norte (em virtude das transferências intergovernamentais) e do Rio de Janeiro (antiga capital).

Introdução

A estabilização monetária dominou até há bem pouco tempo o cenário da política econômica, condicionando todas as discussões e iniciativas do governo federal. oje, com a superação inicial do problema, as reflexões se encaminham crescentemente para questões relacionadas à retomada do desenvolvimento, revalorizando a abordagem dos temas regionais.

A lógica do desenvolvimento regional não mais se coaduna com o receituário de antes, o que torna o debate dessas questões ainda mais estimulante e desafiador. Nesses termos, é preciso tornar a medir e caracterizar os fenômenos que lhe estão associados, repensar os parâmetros básicos adotados em sua análise e, por fim, redefinir os mecanismos adequados de intervenção, se consideramos que ainda constitui campo apropriado de ação das políticas públicas, para além da *mão invisível* dos mercados.

á que se considerar a profunda mudança no padrão dos dispêndios federais, decorrente não apenas do novo quadro constitucional mas também da permanência de um ambiente fiscal restrito e de poucas opções. Só essa alteração já representa um estímulo para o estudo da composição espacial dos gastos enquanto algo a ser detidamente analisado, particularmente por aqueles que se preocupam com a perspectiva de o Estado vir a apoiar com vigor as unidades da Federação com menores volume de recursos próprios e nível relativo de desenvolvimento.

Cabe assinalar que são poucos os referenciais existentes na literatura recente sobre a questão da composição regional e estadual dos dispêndios federais. Além de dificuldades metodológicas relacionadas a adequado tratamento e apropriação dos dados, e diante da má definição primária da regionalização constante do Sistema Integrado de Arrecadação Financeira do Governo Federal (SIAFI), subsistiu por um longo tem-

po o empecilho representado pelos elevados níveis de inflação.

O quadro fiscal recente é conhecido. Sabe-se, por exemplo, que os investimentos públicos retraíram-se ao longo da década passada e que provavelmente ainda deverão situar-se, pelo menos por algum tempo, em patamares inferiores aos alcançados durante a década de 70. Em contrapartida, é possível observar o pesado esforço recente empreendido pelo setor público federal para atender aos preceitos constitucionais de universalização das políticas sociais, ampliando o alcance dos benefícios antes concedidos de forma mais restrita, como no caso da previdência social. verdade que, afora os problemas relacionados com a dívida diante dos elevados juros reais, a posição relativa dos estados e municípios no bolo de recursos públicos melhorou, sobretudo para os últimos.

No que respeita ao conjunto dos recursos tributários federais, chegou-se mesmo a vincular fração da receita dos impostos sobre produtos industrializados e sobre a renda de pessoas físicas e jurídicas aos chamados fundos constitucionais, que se destinam a apoiar os investimentos privados nas regiões menos desenvolvidas: Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Ademais, mantiveram-se, em particular no âmbito regional, vários dos incentivos, subsídios e isenções fiscais que já prevaleciam antes da edição do novo texto constitucional.

No entanto, a *progressividade* (do ponto de vista espacial) dos recursos e investimentos federais continua a representar um ponto importante para a perspectiva de uma paulatina redução dos desníveis regionais ou estaduais de renda. Como se comportam, nesse sentido, os dispêndios federais Que compartimentos dos gastos deveriam ser mais criteriosamente distribuídos entre as unidades da Federação Qual o papel que desempenham as transferências intergovernamentais, constitucionais ou não, nesse aspecto Buscar respostas para estas e outras questões análogas é o objetivo central deste artigo.

1 A Distribuição Regional e Estadual do Gasto

Antes de aprofundar a análise da estrutura regional do exercício de 1995, cabe responder como se comportou a composição regional dos gastos federais nas últimas décadas. Afinal, qual foi sua trajetória de evolução Um quadro resumido é apresentado na tabela 1.1, na qual podem ser identificadas as seguintes tendências principais:

a) recuo constante e pronunciado da participação da região Sudeste (de 62,6%, em 1970, para 34,7%, em 1995), que perde razoável parcela do bolo de recursos federais e inclusive das transferências intergovernamentais;

b) relativa estabilidade da participação da região Sul (que oscila em torno de 11% dos recursos totais); e

c) avanços na participação relativa das regiões Norte (de menos de 3%, em 1980, para 5,7%, ao final da série), Nordeste (de aproximadamente 13%, na década de 70 e princípios dos 80, para 18,6%, em 1995) e Centro-Oeste (de 9%, em 1970, para cerca de 30%, em 1995, refletindo especialmente a consolidação de Brasília como capital federal) nos dispêndios federais, com as duas primeiras (sobretudo a região Norte) absorvendo frações crescentes do conjunto das transferências intergovernamentais.

A participação relativa dos gastos federais frente aos resultados consolidados das três instâncias do setor público (à exceção do ano de 1995 — ver penúltima linha da tabela 1.1) cresceu de 61,6%, em 1970, para 79,8%, em 1985, numa clara tendência ascendente no período pré-constitucional. Posteriormente, caiu, em 1992, para 65,6%, o que reflete o movimento oposto — de descentralização — na repartição do bolo tributário arrecadado pela União, conforme foi determinado pela Constituição Federal de 1988.

TABELA 1.1

Participação Percentual das Regiões na Despesa Total do Governo Federal — Administração Central e Descentralizada (Exclusive Juros e Amortizações das Dívidas Interna e Externa), Anos Selecionados

(Em porcentagem)

	Anos					
Regiões	1970	1975	1980	1985	1992	1995[1]
Norte	3,5	3,6	2,9	3,4	5,3	5,7
Nordeste	14,5	12,0	13,4	13,2	18,1	18,6
Sudeste	62,6	59,1	54,1	47,0	38,5	34,7
Sul	10,3	9,6	11,4	10,0	12,6	10,9
Centro-Oeste	9,0	15,7	18,0	26,3	25,6	30,1
Gasto Federal Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Federal/Consolidado[2]	**61,6**	**68,0**	**74,5**	**79,8**	**65,6**	**...**
Transf./Gasto Federal	10,2	9,5	9,4	11,8	17,2	19,6

Fonte: FGV/IBRE/CEF(1970 a 1985); IBGE/DPE/DECNA (1992); e COSIS/STN (SIAFI 1995).

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Nota: 1 Para tornar comparável o ano de 1995 com os demais, as parcelas *nacional* e *exterior* dos dispêndios foram incorporadas ao Distrito Federal e então integradas ao Centro-Oeste.

2 Este resultado refere-se à proporção dos gastos públicos federais (administrações central e descentralizada) no total consolidado de gastos do setor público (União, estados e municípios, considerados os mesmos âmbitos de administração).

A proporção entre as transferências a estados, DF e municípios e os gastos federais totais (ver última linha da tabela 1.1) representou, nos quatro primeiros anos pesquisados, algo em torno de 10%, passando a 17,2%, em 1992, e che-

gando a 19,6%, em 1995. Portanto, as transferências, no seu conjunto, dobraram de patamar ao longo desses anos.[1]

Em suma, o quadro evolutivo da composição regional dos dispêndios federais foi, em linhas gerais e nesse compartimento expressivo relativo aos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, favorável às regiões de menor nível relativo de desenvolvimento. No entanto, no último ano desse período, quais foram as nuances e características básicas do perfil regional e estadual dos dispêndios, considerando-se os principais compartimentos e categorias da execução orçamentária

Para responder a essa questão, a análise a seguir se debruça exclusivamente sobre o exercício de 1995. Os dados integrantes da base fornecida pela STN (relativos aos empenhos liquidados nominais)[2] foram depurados de suas tradicionais distorções: as transferências intragovernamentais e o componente relativo aos juros, encargos e amortizações das dívidas interna e externa.[3]

Os dados contemplam as seguintes categorias espaciais de análise: *exterior* — relativa aos gastos fora do país; *nacional + Distrito Federal* — que aqui engloba os dispêndios de âmbito nacional (não regionalizados) e os realizados no Distrito Federal[4], alguns registros *regionais não-estadualizados*

---

[1] *Mais detalhes sobre a evolução da distribuição regional das transferências intergovernamentais podem ser vistas em Galvão* et alii *(1997).*

[2] *Incluem parcela de restos a pagar, cujos valores incritos no OGU 1996 montam a R$ 8,4 bilhões, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).*

[3] *Esta parcela financeira dos gastos apresenta grau de regionalização muito baixo, distorcendo a análise do ponto de vista espacial. Além disso, os registros existentes incorporam uma dimensão meramente contábil, associada ao chamado giro da dívida, o que ocasiona certa ilusão quanto à efetiva dimensão dos recursos globais previstos no orçamento e executados ao longo do exercício.*

[4] *A agregação do Distrito Federal à categoria nacional não representa uma perda significativa de qualidade da análise. De um lado, o Distrito Federal representa uma unidade da Federação peculiar, que distorce, em grande*

(gastos no Nordeste, Norte, Sudeste, Sul e Centro-Oeste) e, por fim, os gastos em cada uma das *unidades da Federação*, que, agregados aos registros *regionais* disponíveis, reproduzem as *regiões.*

Conforme a tabela 1.2, dos R$ 316,9 bilhões de gastos previstos pelo Orçamento Geral da União — 1995, expresso na Lei nº 8 980 de janeiro de 1995, R$ 132,1 bilhões eram referentes às despesas que apresentam maior relevância para uma análise regional do gasto público, ou seja: pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras e outras despesas de capital. Deste montante, R$ 128,6 bilhões foram executados.

TABELA 1.2

Quadro Comparativo do Orçamento e da Execução Financeira da União — 1995

(Em R$ bilhões)

Especificação	Orçamento 1995[1]	Execução 1995[2]
Valores Globais	316,9	241,3
Juros e Amortizações( )	184,8	112,7
Outros Gastos (sem juros e amortizações)	132,1	128,6

Fonte: [1] OGU 1995 — Dotação Orçamentária; [2] COSIS/STN; SIAFI 1995 — Empenho Liquidado.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Nota: ( ) Juros e Amortizações incluem a previsão (1) e a efetiva (2) *rolagem* das dívidas interna e externa. O saldo líquido desses pagamentos totalizou R$ 25,8 bilhões (BGU — 1995).

medida, as conclusões sobre as outras unidades da Federação. De outro, a dissociação dos gastos no Distrito Federal dos da categoria nacional sempre é problemática, mesmo quando explícita, como no trabalho realizado sobre o OGU *1995. Ver Galvão* et alii *(1996).*

Por uma questão de relevância, os dispêndios com os Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO) foram incluídos *a posteriori* na base de dados do SIAFI.[5] Dessa forma, os empenhos liquidados (registrados na tabela 1.2) foram acrescidos de R$ 1,1 bilhão relativo aos fundos constitucionais, perfazendo os dispêndios totais sob análise a quantia de R$ 129,7 bilhões.

Tratamento distinto foi dispensado aos fundos de incentivos fiscais: Fundo de Investimento do Nordeste — FINOR —, Fundo de Investimento da Amazônia — FINAM — e Fundo para a Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo — FUNRES —, também não integrados à base de dados. A despeito de sua importância nos aspectos regionais do gasto, esses fundos, no valor de R$ 336 milhões, R$ 355 milhões e R$ 12 milhões, respectivamente, têm como fonte recursos oriundos de renúncias tributárias, razão pela qual optou-se por não agregá-los aos montantes de dispêndios aqui considerados.[6]

1.1 O Perfil Regional Básico

Na tabela 1.3, estão os perfis regionais da execução dos orçamentos Fiscal e da Seguridade, desconsiderando-se a parcela de juros, encargos e amortizações.

Os R$ 129,7 bilhões executados distribuíram-se espacialmente da seguinte forma: cerca de um quarto (25,6%) dos recursos foram gastos em itens de abrangência nacional ou no Distrito Federal; 1,1%, no exterior; 5,8%, na região Norte;

---

[5] *O próprio texto que acompanha o Balanço Geral da União — 1995 ressalta que informações relativas a alguns fundos não estavam disponíveis no momento de sua edição final e que, por isso, não integravam os resultados ali apresentados. Balanço Geral da União, Exercício de 1995 (1996, p. 8 e 26).*

[6] *Em 1995, estas rubricas ainda integravam o Orçamento Fiscal da União, tendo sido excluídas — pelo motivo antes citado — do orçamento de 1997.*

19,0%, no Nordeste; 34,4%, no Sudeste; 10,8%, no Sul; e 3,4%, no Centro-Oeste (sem DF). [7]

A esfera fiscal apresentou uma distribuição regional mais progressiva, privilegiando mais intensamente as regiões de menor nível de renda, embora a parcela *nacional* + *Distrito Federal* dos gastos tenha sido mais elevada (aproximadamente um terço dos gastos da esfera fiscal foram apropriados nas categorias *nacional* + *Distrito Federal* ou *exterior*). A da seguridade tendeu a se concentrar mais nas regiões Sudeste (43,0%) e Sul (11,9%). Nessas duas regiões, as participações relativas dos estados nos gastos da esfera fiscal foram invariavelmente menores que nos da esfera da seguridade. No caso de São Paulo, sua fração relativa na esfera da seguridade foi quase três vezes a observada para a esfera fiscal.

TABELA 1.3

Despesa Realizada pela União por Esfera Orçamentária, Regiões e Unidades da Federação — 1995

(Em R$ milhões)

Região/Estado	Fiscal	(%)	Seguridade	(%)	**Total**	(%)
Nacional DF	18 033,6	31,0	15 197,4	21,3	**33 231,0**	25,6
Exterior	1 382,1	2,4	0,0	0,0	**1 382,1**	1,1
Norte	**5 119,8**	**8,8**	**2 372,1**	**3,3**	**7 491,9**	**5,8**
Não-Estadualizado	221,8	0,4	43,0	0,1	**264,8**	0,2
Acre	404,0	0,7	150,8	0,2	**554,8**	0,4
Amazonas	786,6	1,4	458,4	0,6	**1 245,0**	1,0
Amapá	509,4	0,9	99,1	0,1	**608,5**	0,5
Pará	1 572,9	2,7	1 129,7	1,6	**2 702,6**	2,1

(continua)

[7] *A título de ilustração, a inclusão dos fundos de incentivos fiscais (FINOR, FINAM e FUNRES) pouco teria alterado a distribuição total do gasto. As variações percentuais no total do gasto teriam sido de +0,2 para o Norte, +0,1 para o Nordeste, -0,2 para o Sudeste, e -0,1 para o Sul e Centro-Oeste.*

(continuação)

Região/Estado	Fiscal	(%)	Seguridade	(%)	Total	(%)
Rondônia	683,3	1,2	255,4	0,4	**938,6**	0,7
Roraima	387,4	0,7	56,3	0,1	**443,7**	0,3
Tocantins	554,4	1,0	179,4	0,3	**733,8**	0,6
Nordeste	**11 817,1**	**20,3**	**12 822,0**	**17,9**	**24 639,1**	**19,0**
Não-Estadualizado	1 076,7	1,8	127,6	0,2	**1 204,3**	0,9
Alagoas	719,0	1,2	721,8	1,0	**1 440,7**	1,1
Bahia	2 219,4	3,8	3 033,6	4,2	**5 253,0**	4,0
Ceará	1 620,7	2,8	2 104,4	2,9	**3 725,1**	2,9
Maranhão	1 221,2	2,1	1 160,6	1,6	**2 381,9**	1,8
Paraíba	1 023,3	1,8	1 173,2	1,6	**2 196,5**	1,7
Pernambuco	1 775,2	3,0	2 406,5	3,4	**4 181,7**	3,2
Piauí	739,4	1,3	741,2	1,0	**1 480,6**	1,1
Rio G. do Norte	833,2	1,4	887,6	1,2	**1 720,8**	1,3
Sergipe	589,0	1,0	465,5	0,7	**1 054,4**	0,8
Sudeste	**13 922,8**	**23,9**	**30 726,5**	**43,0**	**44 649,4**	**34,4**
Não-Estadualizado	-	-	-	-	**-**	-
Espírito Santo	555,9	1,0	885,1	1,2	**1 441,0**	1,1
Minas Gerais	3 058,6	5,3	5 398,6	7,6	**8 457,2**	6,5
Rio de Janeiro	6 509,4	11,2	11 713,8	16,4	**18 223,1**	14,0
São Paulo	3 799,0	6,5	12 729,0	17,8	**16 528,0**	12,7
Sul	**5 483,7**	**9,4**	**8 503,2**	**11,9**	**13 986,9**	**10,8**
Não-Estadualizado	-	-	3,7	0,0	**3,7**	0,0
Paraná	1 751,9	3,0	2 592,0	3,6	**4 344,0**	3,3
Rio G. do Sul	2 692,4	4,6	4 228,8	5,9	**6 921,2**	5,3
Sta. Catarina	1 039,4	1,8	1 678,7	2,3	**2 718,1**	2,1
Centro-Oeste (s/ DF)	**2 487,5**	**4,3**	**1 876,7**	**2,6**	**4 364,2**	**3,4**
Não-Estadualizado	225,6	0,4	1,5	0,0	**227,1**	0,2
Goiás	883,0	1,5	1 012,8	1,4	**1 895,8**	1,5
Mato G. do Sul	540,0	0,9	456,0	0,6	**995,9**	0,8
Mato Grosso	838,9	1,4	406,4	0,6	**1 245,3**	1,0
Brasil	**58 246,5**	**100,0**	**71 497,9**	**100,0**	**129 744,4**	**100,0**

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995 (com inclusão dos fundos constitucionais).

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Já para as regiões Norte e Centro-Oeste (sem DF) ocorreu o inverso, sendo maiores as respectivas participações relativas na esfera fiscal. No Nordeste, os três maiores estados (Bahia, Pernambuco e Ceará) apresentaram comportamentos análogos ao dos estados do Sudeste e Sul, enquanto que os demais seguiram o padrão das regiões Norte e Centro-Oeste.

Uma explicação para esses comportamentos deriva da maior correlação dos principais itens compreendidos na esfera da seguridade com os estados em que há maior nível de organização e formalização do mercado de trabalho. Os gastos diretos com a previdência, que respondem pela maior parcela desses recursos, tendem a apresentar maior grau de concentração em estados mais populosos e de maior nível relativo de desenvolvimento, sendo menos suscetíveis a uma orientação deliberada em favor daqueles de menor renda.

O estado do Rio de Janeiro representa um caso singular, pois sua participação relativa, tanto na esfera fiscal quanto na da seguridade, foi muito elevada, concorrendo para que seja o estado que recebe a maior fatia dos recursos totais (14,0 %, só superado pela categoria espacial *nacional Distrito Federal*).

A tabela 1.4 apresenta o perfil regional e estadual dos gastos por habitante e dos produtos internos brutos *per capita*.[8] Confrontados os dispêndios totais regionalizados (soma dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) com as respectivas populações, observa-se um gradiente de variação dos gastos *per capita,* que oscilou entre R$ 511,3 por habitante na região Centro-Oeste (sem DF) a R$ 673,60 por habitante na região Sudeste. A região Sul apresentou uma média de R$ 604,80 por habitante; a região Nordeste, R$ 547,80 por habitante. A região Norte ficou bastante próxima do Sudeste, com R$ 671,4 por habitante. Essas duas regiões situaram-se

---

8 *Essa análise requer que se desconsidere a parcela dos gastos efetuados no Distrito Federal e nos âmbitos nacional e exterior, que monta a R$ 34,6 bilhões.*

acima da média na-cional dos gastos da parcela regionalizada por habitante (R$ 617,4 p/hab.), enquanto as demais ficaram aquém dessa média. Esses dados em nível regional, no entanto, obscurecem a visão de variações ainda mais intensas no âmbito dos estados.

A elevada média da região Sudeste decorreu sobretudo do peso do estado do Rio de Janeiro, que registrou a elevada proporção de R$ 1 370,5 por habitante, número fortemente influenciado pelo Orçamento da Seguridade (R$ 881,00 por habitante, o que perfaz 141,1% a mais do que a média nacional *per capita* dessa esfera). Na região Norte, o peso dos antigos territórios fez a diferença: particularmente o Amapá, com R$ 1 865 por habitante; Roraima (R$ 1 692,10); e Acre (R$ 1 218,80), além de Rondônia (R$ 700,70) e Tocantins (R$ 728,70) — todos mais apoiados na esfera fiscal do que na da seguridade, o que contribuiu para elevar substancialmente a média da região, em detrimento das posições não tão favoráveis dos estados mais populosos, Amazonas e Pará.

As regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste (sem DF), que apresentaram médias abaixo da relativa ao somatório das regiões, mostraram comportamentos estaduais mais homogêneos, com exceção do estado do Rio Grande do Sul, relativamente melhor contemplado com recursos federais.

Observe-se que os estados com as menores frações dos gastos regionalizados foram, nesta ordem, Bahia (R$ 415,40 p/hab.), Goiás (R$ 440,00), Maranhão (R$ 455,30), São Paulo
(R$ 490,50) e Pará (R$ 496,00). As posições inferiores dos três estados menos aquinhoados (Bahia, Goiás e Maranhão) encontram algumas linhas básicas de explicação nos seguintes argumentos: a) trata-se de estados relativamente populosos, sobretudo Bahia; b) em todos os três estados, observou-se reduzida participação relativa dos gastos na esfera da seguridade, quando correlacionados com suas respectivas frações populacionais (registre-se que a ordem se inverte, com

a Bahia estando agora melhor aquinhoada que Goiás, e este, melhor do que o Maranhão); c) principalmente no caso da Bahia, que apresenta a pior posição em termos do componente fiscal, cabe considerar também que, embora represente hoje o estado mais importante em termos econômicos da região Nordeste, não conta com órgãos federais regionais de peso, como ocorre em Pernambuco, que tem a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), e no Ceará, que conta com o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS).

TABELA 1.4

Despesa Realizada pela União e PIB *per Capita* por Região e Unidade da Federação (exclusive Distrito Federal) — 1995

Região/Estado	Despesa *Per Capita* (R$/ ab.)(A)	PIB cf *Per Capita* (R$/ ab.)(B)	(C) (A)/(B) (%)	Estado/ Total Regiões (%)
Norte	**671,38**	**2 443,5**	**27,48**	**158,52**
Acre	1 218,80	2 920,5	41,73	240,77
Amazonas	536,60	3 102,7	17,29	99,78
Amapá	1 865,40	3 091,9	60,33	348,08
Pará	496,00	2 308,4	21,49	123,96
Rondônia	700,70	2 515,1	27,86	160,73
Roraima	1 692,10	2 579,1	65,61	378,52
Tocantins	728,70	1 098,9	66,31	382,59
Nordeste	**547,84**	**1 705,8**	**32,12**	**185,29**
Alagoas	536,50	1 627,5	32,96	190,18
Bahia	415,40	2 027,6	20,49	118,20
Ceará	554,80	1 546,3	35,88	207,00
Maranhão	455,30	1 163,7	39,13	225,74
Paraíba	657,60	1 276,2	51,53	297,28
Pernambuco	561,70	1 895,8	29,63	170,93
Piauí	543,30	962,0	56,47	325,82
Rio G. do Norte	666,40	2 032,7	32,78	189,14
Sergipe	656,90	2 484,8	26,44	152,52

(continua)

(continuação)

Região/Estado	Despesa *Per Capita* (R$/ ab.)(A)	PIB cf *Per Capita* (R$/ ab.)(B)	(C) (A)/(B) (%)	Estado/ Total Regiõe (%)
Sudeste	**673,60**	**4 851,2**	**13,89**	**80,11**
Espírito Santo	517,10	3 262,3	15,85	91,45
Minas Gerais	512,40	3 177,9	16,12	93,02
Rio de Janeiro	1 370,50	4 436,0	30,89	178,24
São Paulo	490,50	5 966,0	8,22	47,43
Sul	**604,80**	**4 215,9**	**14,35**	**82,77**
Paraná	498,60	4 277,3	11,66	67,25
Rio G. do Sul	722,60	4 303,5	16,79	96,87
Sta. Catarina	561,90	3 931,6	14,29	82,46
Centro-Oeste (s/ DF)	**511,34**	**3 020,5**	**16,93**	**97,67**
Goiás	440,00	2 929,2	15,02	86,66
Mato G. do Sul	520,70	3 837,7	13,57	78,28
Mato Grosso	538,20	2 514,7	21,40	123,48
Total Regiões (s/ DF)	**617,40**	**3 562,0**	**17,33**	**100,00**
Brasil	**832,64**	**3 605,3**	**23,09**	**-**

Fonte: Despesa — COSIS/STN; SIAFI 1995; PIB — IPEA/DIPES; elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Obs.: Os gastos por habitante das regiões incluem a sua parcela *não-estadualizada*.

A proporção dos dispêndios com relação aos produtos internos brutos de cada unidade da Federação ou região mostra um quadro diferente. Nas regiões Norte e Nordeste, essa proporção alcançou, em média, valores superiores a 25%. Na região Norte, apenas o estado do Amazonas situou-se abaixo de 20%, enquanto, na região Nordeste, todos os estados superaram essa mesma proporção. Nos antigos territórios do Amapá e Roraima e no estado de Tocantins, esta superou os 60%, enquanto, nos estados da Paraíba e do Piauí,

mostrou-se acima dos 50% — uma clara indicação do peso relativo dos gastos públicos federais nesses estados.

Em contraposição, nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste (sem DF), as proporções médias foram, respectivamente, 13,89%, 14,35% e 16,06%. O único estado a destoar marcadamente desse padrão foi o Rio de Janeiro (30,89%), embora Mato Grosso tenha também se situado um pouco acima dos 20% (21,4%). São Paulo apresentou a menor proporção *gasto federal/PIB*: apenas 8,22%.

Dessa forma, como se pode observar na última coluna da tabela 1.4, todos os estados das regiões Nordeste e Norte (com exceção do Amazonas), além do Rio de Janeiro e Mato Grosso, apresentaram proporções que superaram a registrada para o conjunto das regiões ou estados considerados.

No cotejo com o produto, os gastos federais parecem demonstrar, em geral, certo padrão de progressividade em termos regionais e estaduais, o que reforça os recursos disponíveis daqueles estados de menor nível de renda. Em suma, a *direção* dos dispêndios parece correta, ainda que se possa discutir sua intensidade e as posições particulares de algumas unidades da Federação.

1.2 Os Dispêndios por Natureza

A distribuição por natureza da despesa, apresentada na tabela 1.5, contribui para que se possa formar um juízo mais preciso da estruturação espacial do gasto. Os itens relativos aos investimentos, inversões financeiras e outras despesas de capital representaram uma fração menor dos gastos.

No grupo relativo aos investimentos, os destaques foram para o Nordeste (23,0%), Sudeste (21,9%) e *nacional + Distrito Federal* (27,8%). Salta aos olhos nesse grupo a menor participação da Região Sul (6,7%). A distribuição estadual dos investimentos apresenta um perfil sensivelmente diferente dos demais, sobretudo pela expressão relativa dos dispên-

dios no exterior[9] (10,0%) e da parcela não-estadualizada dos gastos da região Nordeste (6,5%). A categoria espacial *nacional + Distrito Federal* e o estado do Rio de Janeiro, com participações relativas de, respectivamente, 27,8% e 10,7%, sobressaíram-se. São Paulo respondeu por 6,2% dos investimentos e Minas Gerais, por 4,3%. Os dispêndios nesse item também se mostraram elevados, em termos relativos, nos três principais estados nordestinos: Pernambuco (3,7%), Ceará (3,2%) e Bahia (2,9%).

As inversões financeiras[10] apresentaram baixo grau de regionalização, com 74,6% dos gastos sendo classificados na categoria *nacional + Distrito Federal*; as outras despesas de capital, cujo valor global é irrisório, concentraram-se sobretudo no Sudeste (50,6%) e Sul (14,7%).

Os dispêndios com pessoal e encargos apresentaram-se mais elevados na região Sudeste (cerca de 36,3%), que superou até mesmo o agregado *nacional + Distrito Federal* (35,3%), o que se justifica sobretudo pela elevada fração de funcionários públicos no estado do Rio de Janeiro.

No Nordeste, esses gastos alcançaram 13,1%, e, na região Norte, 5,0% — valores que acompanham aproximadamente suas respectivas frações na renda nacional. Cabe destacar que, na região Nordeste, os estados de Pernambuco (2,6%) e Ceará (2,5%) receberam maiores frações dos gastos federais com pessoal e encargos do que o estado da Bahia (2,3%), que é mais populoso. Nas regiões Sul e Centro-Oeste (sem DF), os percentuais de participação relativa foram, respectivamente, 7,6% e 2,2%. Por fim, os gastos com pessoal e encargos no exterior alcançaram 0,6% do total.

---

9 *Para maiores detalhes sobre os investimentos no exterior, ver Galvão* et alii *(1997).*

10 *Inclui os fundos constitucionais.*

TABELA 1.5

Execução Financeira da União por Natureza da Despesa segundo as Regiões e Unidades da Federação — 1995

(Em porcentagem)

Região/Estado	Pessoal e Encargos	Out. Desp. Correntes	Investi-mentos	Inversões Financ.	Out. Desp. Capital	**Total**
Nacional DF	35,3	15,5	27,8	74,6	16,7	**25,6**
Exterior	0,6	0,9	10,0	0,0	0,4	**1,1**
Norte	**5,0**	**6,3**	**7,3**	**3,6**	**6,6**	**5,8**
Não-Estadualizado	0,0	0,0	0,2	2,6	0,0	**0,2**
Acre	0,3	0,5	0,3	0,0	0,2	**0,4**
Amazonas	0,9	1,0	2,3	0,0	2,1	**1,0**
Amapá	0,6	0,5	0,2	0,0	1,6	**0,5**
Pará	1,7	2,5	1,8	0,1	1,0	**2,1**
Roraima	0,9	0,7	1,5	0,2	1,1	**0,7**
Rondônia	0,4	0,3	0,4	0,0	0,3	**0,3**
Tocantins	0,1	0,8	0,5	0,6	0,3	**0,6**
Nordeste	**13,1**	**22,7**	**23,0**	**9,2**	**3,9**	**19,0**
Não-Estadualizado	0,0	0,3	6,5	7,8	0,0	**0,9**
Alagoas	0,8	1,4	1,0	0,0	0,0	**1,1**
Bahia	2,3	5,4	2,9	0,4	0,5	**4,0**
Ceará	2,5	3,3	3,2	0,3	0,3	**2,9**
Maranhão	1,0	2,4	1,4	0,2	0,2	**1,8**
Paraíba	1,6	2,0	1,2	0,1	0,3	**1,7**
Pernambuco	2,6	3,8	3,7	0,1	2,2	**3,2**
Piauí	0,6	1,5	1,1	0,1	0,2	**1,1**
Rio G. do Norte	1,1	1,6	1,0	0,2	0,2	**1,3**
Sergipe	0,5	1,0	0,8	0,0	0,3	**0,8**
Sudeste	**36,3**	**37,9**	**21,9**	**1,1**	**50,6**	**34,4**
Espírito Santo	0,9	1,4	0,7	0,1	0,3	**1,1**
Minas Gerais	4,8	8,2	4,3	0,3	2,5	**6,5**
Rio de Janeiro	25,0	10,5	10,7	0,3	2,4	**14,0**
São Paulo	5,6	17,9	6,2	0,4	45,3	**12,7**

(continua)

(continuação)

Região/Estado	Pessoal e Encargos	Out. Desp. Correntes	Investi-mentos	Inversões Financ.	Out. Desp. Capital	**Total**
Sul	**7,6**	**13,1**	**6,7**	**6,2**	**14,7**	**10,8**
Não-Estadualizado	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	**0,0**
Paraná	1,9	4,3	1,6	1,7	0,5	**3,3**
Rio G. do Sul	4,2	6,1	3,4	4,1	13,9	**5,3**
Sta. Catarina	1,5	2,6	1,6	0,3	0,3	**2,1**
Centro-Oeste (s/ DF)	**2,2**	**3,7**	**3,5**	**5,3**	**7,2**	**3,4**
Não-Estadualizado	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0	**0,2**
Goiás	1,0	1,8	1,0	0,7	0,5	**1,5**
Mato G. do Sul	0,6	0,8	0,8	0,8	3,4	**0,8**
Mato Grosso	0,6	1,0	1,6	1,2	3,3	**1,0**
Brasil (%)	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Valor(R$ milhões)	**37 889,2**	**78 312,8**	**4 748,1**	**8 600,7**	**193,4**	**129 744,2**

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995 (inclui fundos constitucionais); elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

As outras despesas correntes, que responderam por mais da metade dos empenhos liquidados totais (R$ 78,0 bilhões), apresentaram um perfil regional distinto. Os dispêndios no Sudeste montaram a quase R$ 30,0 bilhões,[11] ou 37,9% dos gastos nesse grupo de despesa. A participação relativa do Nordeste também foi mais expressiva, alcançando 22,7% do total. A região Sul recebeu 13,1%, enquanto as regiões Norte e Centro-Oeste (sem DF) absorveram, respectivamente, 6,3% e 3,7%. Os gastos das categorias *nacional + Distrito Federal* e *exterior* responderam por, respectivamente, 15,5% e 0,9%. Esse perfil encontra explicação em boa medida no fato, já apresentado, de que foram os gastos relacionados à esfera da seguridade que influenciaram essa expressão relativa mais acentuada das regiões de maior nível de desenvolvimento.

Essa abordagem, contudo, superestima a capacidade de alocação de recursos por parte do governo federal, visto que boa parte dos dispêndios inclusos nesse grupo de despesa consiste em transferências — tributárias ou não — para ou-

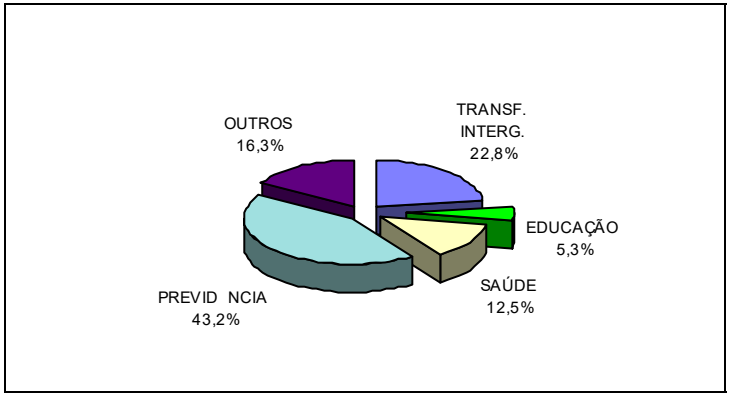
11 Note-se que nesses valores estão incluídas as transferências intergovernamentais.

tras esferas de governo (as transferências intergovernamentais) ou mesmo para famílias (como no caso da concessão e manutenção de benefícios da previdência social ou do seguro-desemprego).

O gráfico 1 divide a execução financeira das Outras Despesas Correntes para o ano de 1995 em algumas de suas principais categorias que aqui foram identificadas: a) pela Unidade Orçamentária 73000 — Transferências para Estados, Distrito Federal e Municípios, descontando-se a cota-parte do salário-educação, incorporada à função *Educação*; e b) pela função, para os demais casos.

GRÁFICO 1

Distribuição Percentual das Outras Despesas Correntes da União segundo as Principais Rubricas



Obs.: 1) *Educação* — foi acrescida do salário-educação, que é uma transferência intergovernamental;

2) *Saúde* — exclui os programas de Saneamento (076) e Proteção do Meio Ambiente (077);

3) *Previdência* — exclui o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público(084).

Como se pode observar, as transferências intergovernamentais para estados, Distrito Federal e municípios representam

22,8% do gasto desse grupo de despesa. Somadas aos gastos da função *Previdência* (43,2%) — que também constituem uma transferência de recursos arrecadados pela União — atinge-se a marca de 66% do total dos empenhos liquidados nesse grupo de despesa. Do restante dos recursos desse grupo de despesa, somente cabe algum destaque às categorias *Saúde* e *Educação*, com 12,5% e 5,3%, respectivamente. [12]

Na tabela 1.6, pode-se observar o valor dos dispêndios *per capita* nessas três categorias. Nos casos de educação e saúde, os níveis de dispêndio por habitante demonstraram-se substancialmente mais elevados nas regiões Sudeste (R$ 22,30 na educação, e R$ 64,80 na saúde) e Sul (R$ 18,20 na educação, e R$ 64,30 na saúde).

Em contraposição, as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste (sem DF) apresentaram médias *per capita* inferiores: respectivamente, R$ 14,50, R$ 14,30 e R$ 13,30 na educação; e R$ 43,30, R$ 38,30 e R$ 49,00 na saúde.

O mesmo padrão repetiu-se no caso dos dispêndios *per capita* da previdência. As regiões Sudeste e Sul apresentaram níveis superiores aos das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste (sem DF). Apenas a hierarquia dos valores entre as regiões parece agora mais acentuada, tendo variado de R$ 271,70 na região Sudeste a R$ 100,30 na região Norte. A região Nordeste apresentou um patamar de dispêndio de R$ 166,70 por habitante, sensivelmente superior ao das regiões Norte e Centro-Oeste (sem DF) — esta última com R$ 115,80 por habitante.

---

[12] *Cabe alertar que, no caso dos segmentos de saúde e educação, os dispêndios referem-se às funções enquanto categorias da classificação funcional-programática adotada pelos Sistema Integrado de Dados (SIDOR) e SIAFI, que não se confundem com os dispêndios dos respectivos ministérios setoriais. No caso da função Educação foram agregados os dispêndios classificados como Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios (UO 73 000) relativos à cota-parte do salário-educação. Os gastos da função Previdência correspondem ao P/A Concessão e Manutenção de Benefícios.*

TABELA 1.6

Gastos por abitante com Outras Despesas Correntes na Educação, Saúde e Previdência, segundo as Regiões — 1995

	Educação		Saúde		Previdência	
Regiões	R$/ ab.	(%)	R$/ ab.	(%)	R$/ ab.	(%)
Norte	14,3	78,0	38,3	68,9	100,3	46,8
Nordeste	14,5	79,0	43,3	77,7	166,7	77,7
Sudeste	22,3	121,7	64,8	116,4	271,7	126,7
Sul	18,2	99,3	64,3	115,6	234,6	109,4
Centro-Oeste (s/ DF)	13,3	72,8	49,0	88,0	115,8	54,0
Regiões[1]	**18,3**	**100,0**	**55,6**	**100,0**	**214,5**	**100,0**
Brasil	**27,0**	**-**	**63,5**	**-**	**219,3**	**-**

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995; elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Nota: [1] Tanto a população do Distrito Federal quanto as parcelas de gasto *nacional* + *Distrito Federal* e *exterior* foram desconsideradas.

Os dados mostram, nas categorias de educação e saúde, que foram gastos proporcionalmente menos os recursos repassados ou aplicados diretamente pela União justamente nos estados que apresentam os piores índices sociais nas correspondentes áreas. Naturalmente, o caso da previdência parece um pouco distinto. A posição relativamente mais favorável do Nordeste, por exemplo, encontra boa explicação no avanço dos dispêndios com a previdência rural.

Algumas considerações adicionais ajudam a matizar um pouco mais essas evidências, particularmente no caso da educação, no qual as posições relativas dos estados nos dispêndios federais *per capita* apresentaram maior variância em torno das médias regionais. Os gastos federais assumem nítida conotação de complementação aos esforços estaduais e municipais, e tendem a se concentrar naqueles componentes em que a União assume maiores responsabilidades. Vale registrar o peso das universidades federais, que reflete o papel da União na educação superior. Frações maiores dos

gastos *per capita* estaduais com ensino superior em relação aos dispêndios totais *per capita* na categoria da educação podem ser observadas nos estados do Acre (42,0% dos gastos totais com outras despesas correntes na educação), Paraíba (40,4%), Rio Grande do Norte (33,9%), Roraima (32,5%) e Pará (31,3%). Alguns estados registraram alta proporção de dispêndios *per capita* com residência médica e manutenção de hospitais de ensino: Tocantins (79,0%), Maranhão (61,8%), Piauí (55,6%) e Roraima (51,7%).

São Paulo registrou baixos dispêndios *per capita* em Outras Despesas Correntes com a educação superior (3,4% dos seus dispêndios totais na função), dado que suas universidades mais importantes são estaduais. De outro lado, a composição dos gastos no Rio de Janeiro com a mesma categoria comporta especificidades, como, por exemplo, os dispêndios em itens não observados nos demais estados, como os com a TV Educativa, além de outros de natureza administrativa.

No caso da saúde, cabe considerar que o estado do Rio de Janeiro, que mais uma vez se destacou expressivamente, concentra algumas instituições que constituem unidades de referência para o todo o país; daí a explicação para tão elevados níveis de dispêndios *per capita*.

2 Transferências de Recursos Federais Para Estados, Distrito Federal e Municípios

As transferências intergovernamentais do governo federal totalizaram R$ 25,5 bilhões em 1995, o que representa cerca de 20% do total dos gastos realizados pela União (excluindo-se a parcela de juros e amortizações). Em sua maior parte, tratam-se de recursos fiscais repassados a estados e municípios objetivando a diminuição das desigualdades regionais de renda e a complementação das respectivas capacidades

fiscais, necessárias ao cumprimento das obrigações inerentes a essas instâncias de governo.[13]

Conforme nomenclatura normalmente utilizada, pode-se trabalhar com dois campos distintos: as Transferências Tributárias ou Constitucionais (repartição regular de tributos da esfera federal para a estadual ou a municipal) e as Não Tributárias.

A primeira parcela das transferências — as ditas Tributárias ou Constitucionais — inclui a cota-parte da contribuição do salário-educação, o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPE), o Imposto sobre Operações Financeiras sobre Ouro (IOF Ouro) e o Imposto Territorial Rural (ITR). Os dados dessa primeira Ouro parcela das transferências estão apresentados na tabela 2.1.

TABELA 2.1

Transferências Tributárias ou Constitucionais para Estados, Distrito Federal e Municípios — Participação Percentual das Regiões e Valores Totais — 1995

(Em porcentagem)

	FPM	FPE	FPE	Sal.-Educ.	IOF Ouro	ITR	Total
Norte	8,5	25,4	4,5	2,1	57,2	4,4	15,6
Nordeste	35,3	52,5	10,1	7,8	9,2	9,7	38,3
Sudeste	31,2	8,5	47,4	68,8	6,4	38,5	25,0
Sul	17,5	6,5	36,6	16,7	0,2	21,9	14,0
Centro-Oeste	7,5	7,2	1,3	4,6	26,9	25,6	7,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Valor (R$ milhões)	8 170,4	7 803,0	1 385,8	1 221,7	3 35,1	15,6	18 931,6
(%)	43,2	41,2	7,3	6,5	1,8	0,1	100,0

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995; elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

[13] *Pela natureza dos dados, todos os valores são passíveis de distribuição por estado, razão pela qual em todas as tabelas desse item consta o Distrito Federal e não aparece a parcela nacional.*

Como se pode observar, o FPE e o FPM — transferências distributivas por definição — respondem por 84,4% do total, sendo 41,2% do FPE e 43,2% do FPM. As regiões Norte e Nordeste recebem juntas cerca de 78% do FPE; o Nordeste fica com 52,5%. Em relação ao FPM, o Sudeste aparece com alta participação (31%), graças em grande parte ao critério exclusivamente populacional aplicado aos municípios de pequeno porte, chegando quase a superar o Nordeste (35%). O Sul também, pelo mesmo motivo, dobra a participação, comparando-se o percentual do FPM com o do FPE. O Centro-Oeste mantém praticamente a mesma participação: 7,2% e 7,5%, respectivamente, no FPE e no FPM.

Quanto às outras Transferências Tributárias ou Constitucionais, que juntas representam cerca de 17%, as mais representativas são o FPE (7,3%), que é o fundo constituído pela parcela do IPI relativa aos produtos exportados, e a cota-parte do salário-educação (6,5%).

Analisando o FPE , observa-se que, como não poderia deixar de ser, o Sudeste e o Sul, as regiões de maior atividade econômica e voltadas para as exportações, têm maior participação, com, respectivamente, 47,4% e 36,6%. A contribuição do salário-educação (2,5% da folha de pagamento das empresas) objetiva financiar as despesas do setor público com o ensino elementar: dois terços são repassados diretamente à unidade da Federação em que se realizou o recolhimento, os quais constituem a cota-parte inserida nas transferências. Por esse motivo, a região Sudeste detém 68,8%, vindo depois o Sul, com 16,7%; o Nordeste, com 7,8%; o Centro-Oeste, com 4,6%; e o Norte, com apenas 2,1%.

Na segunda parcela das transferências intergovernamentais (tabela 2.2), estão as Não Tributárias, que compreendem as regulamentadas por meio de dispositivos legais (também chamadas de Transferências Regulares Não Tributárias), tais como as despesas com os novos estados e o Distrito Federal, e as denominadas Não Regulares ou Negociadas, nas

quais se incluem os convênios, ajustes e acordos firmados entre o governo federal e os governos estaduais e municipais.

As Transferências Tributárias ou Constitucionais respondem por 74,2% do total; as Não Tributárias abrangem os 25,8% restantes, sendo que 16,3% correspondem às Negociadas e 9,5% às Transferências Não Tributárias Regulares.

Analisando-se especificamente as Transferências Negociadas, observa-se que, em termos de participação das regiões, enquanto nas tributárias o Nordeste detém a maior parcela, nestas é o Sudeste (34,5%) que lidera (São Paulo: 18,5%). Do total de R$ 4,2 bilhões referente às Transferências Negociadas, 76,5% foram repassados para os estados, e 23,5% para os municípios.

Nas Transferências Não Tributárias Regulares, como não poderia deixar de ser, tem-se, em primeiro lugar, o Centro-Oeste, devido à participação do Distrito Federal, que alcança 65,4%, seguido da região Norte, com 23,0% (Amapá, 8,8%; Rondônia, 6,8%; Roraima, 5,4%; e Acre, 2,0%).

TABELA 2.2

Participação Percentual dos Estados nas — Transferências Tributárias e Não Tributárias 1995

(Em porcentagem)

Regiões e Estados	Tributárias ou Constitucionais	Não Tributárias		Total	Total Geral
		Regulares	Negociadas		
Norte	**15,6**	**23,0**	**9,3**	**14,3**	**15,3**
Acre	1,6	2,0	0,8	**1,2**	**1,5**
Amazonas	1,8	0,0	1,4	**0,9**	**1,6**
Amapá	1,7	88	1,2	**4,0**	**2,3**
Pará	5,2	0,0	2,6	**1,7**	**4,3**
Rondônia	1,6	6,8	1,7	**3,6**	**2,1**
Roraima	1,2	5,4	0,9	**2,6**	**1,5**
Tocantins	2,5	0,0	0,6	**0,4**	**1,9**
Nordeste	**38,3**	**0,0**	**26,1**	**16,5**	**32,7**
Alagoas	2,8	0,0	1,7	**1,1**	**2,3**
Bahia	8,4	0,0	6,6	**4,2**	**7,3**
Ceará	5,4	0,0	3,8	**2,4**	**4,6**

(continua)

(continuação)

Regiões e Estados	Tributárias ou Constitucionais	Não Tributárias Regulares	Não Tributárias Negociadas	**Total**	**Total Geral**
Maranhão	4,9	0,0	2,6	**1,7**	**4,1**
Paraíba	3,4	0,0	1,7	**1,1**	**2,8**
Pernambuco	5,3	0,0	4,2	**2,6**	**4,6**
Piauí	2,9	0,0	2,0	**1,3**	**2,5**
Rio G. do Norte	2,8	0,0	2,1	**1,3**	**2,4**
Sergipe	2,4	0,0	1,4	**0,9**	**2,0**
Sudeste	**25,0**	**6,8**	**34,5**	**24,3**	**24,8**
Espírito Santo	1,8	0,0	1,3	**0,8**	**1,5**
Minas Gerais	9,3	0,0	8,2	**5,2**	**8,2**
Rio de Janeiro	3,3	6,8	6,5	**6,6**	**4,2**
São Paulo	10,7	0,0	18,5	**11,7**	**10,9**
Sul	**14,0**	**4,4**	**11,8**	**9,1**	**12,7**
Paraná	5,1	3,3	4,3	**3,9**	**4,8**
Rio G. do Sul	5,7	1,1	3,8	**2,8**	**5,0**
Santa Catarina	3,2	0,0	3,7	**2,3**	**3,0**
Centro-Oeste	**7,1**	**65,8**	**18,4**	**35,8**	**14,5**
Distrito Federal	0,5	65,4	11,1	**31,1**	**8,4**
Goiás	2,9	0,0	3,0	**1,9**	**2,7**
Mato G. do Sul	1,3	0,0	1,4	**0,9**	**1,2**
Mato Grosso	2,3	0,3	2,8	**1,9**	**2,2**
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Valor (R$ milhões)	18 931,6	2 420,2	4 155,9	**6 576,1**	**25 507,6**
(%)	74,2	9,5	16,3	**25,8**	**100,0**

Fonte: SIAFI e Transferências Negociadas a Estados e Municípios — Jan./Dez./95 — STN/MINIFAZ. Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Obs.: Incluído o valor de R$ 164,7 milhões em Rondônia. No SIAFI, esse valor está classificado como aplicação direta, mas consiste em pagamento a pessoal de extinto território.

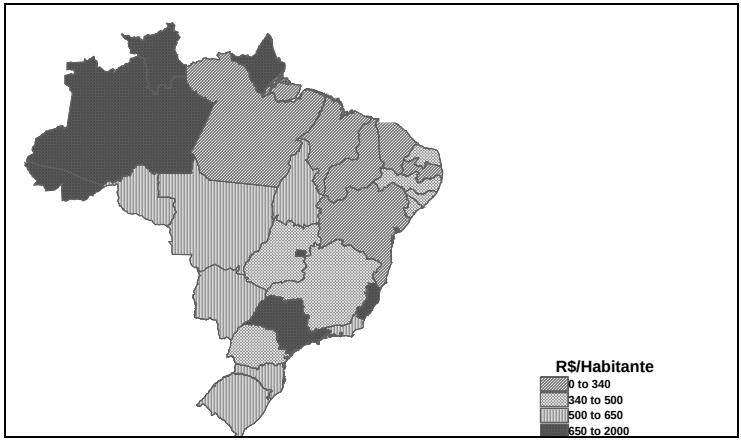
Para se ter uma visão aproximada dos recursos disponíveis em cada unidade da Federação, adicionaram-se ao valor das transferências federais as receitas tributárias de estados e

municípios.[14] A receita tributária dos estados tem como principal imposto o ICMS, que representou, em 1995, 94,3% do total. Do ICMS arrecadado, 25% são transferidos para os municípios, e chegam a alcançar a segunda posição nas fontes de recursos municipais. A sua principal fonte é o Fundo de Participação dos Municípios — transferência federal, que, junto ao ICMS, representa 75% do total da receita municipal, segundo informações do Banco de Dados Municipais do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) Bremae er (1995) para 1992; a receita tributária dos municípios tem uma parcela aproximada de 10%.

O mapa 1, a seguir, mostra como estão distribuídos por estado os recursos disponíveis dos governos estaduais e municipais em termos *per capita*, posicionados em quatro faixas que organizam grupos com o mesmo número aproximado de estados.

MAPA 1

Recursos Disponíveis dos Governos Estaduais e Municipais por abitante — 1995



Fonte: SIAFI95 e SAFEM (STN). Elaboração: CGPR/DPRU/IPEA.

[14] *Mais detalhes em Galvão* et alii (*1997).*

Na faixa superior (acima de R$ 650,00 por habitante), estão Amapá, Distrito Federal, Roraima, Acre, São Paulo, Amazonas e Espírito Santo. Alguns encontram-se nessa faixa por capacidade fiscal própria, como São Paulo ou mesmo Amazonas, enquanto outros o estão por causa direta do volume de transferências federais. Na faixa seguinte (R$ 500,00 a R$ 650,00 p/hab.), enquadram-se Tocantins, Mato Grosso, Rondônia, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul. Cabe assinalar que a posição não tão favorável do Rio de Janeiro decorre de sua baixa participação, em termos *per capita*, nas transferências federais, aliada à sua reduzida capacidade fiscal própria. Os *novos* Estados de Rondônia e Tocantins se incluem nessa faixa em razão das transferências federais. Na terceira faixa (de R$ 340,00 a R$ 500,00 p/hab.), aparecem Sergipe, Goiás, Minas Gerais, Paraná e os estados nordestinos do Rio Grande do Norte, Pernambuco e Alagoas. Por fim, na última faixa (até R$ 340,00 p/hab.), encontram-se Ceará, Bahia, Paraíba, Piauí e Maranhão, todos estados da região Nordeste, acompanhados do estado do Pará.

Observa-se, por fim, que todos os estados da região Nordeste encontram-se abaixo da média nacional de recursos disponíveis no âmbito estadual, que é de R$ 540,60. Isso ocorre pelo fato de a região, apesar de bem-posicionada na parcela das transferências e de ser bastante populosa, ter, em geral, atividade econômica mais rarefeita, o que ocasiona menor arrecadação por habitante.

3 Análise dos Principais Projetos/Atividades (P/A)

Os mais significativos P/A desenham um padrão comum quando hierarquizados — em termos dos valores de empenhos liquidados — para as macrorregiões. Na tabela 3.1, estão relacionados os P/A mais vultosos que existem em todas as regiões, sendo comentados no texto aqueles que não aparecem na tabela, por terem expressiva participação apenas em uma determinada região.

TABELA 3.1

Quinze Principais Projetos/Atividades segundo a Importância no País e nas Regiões (exclusive juros, encargos e amortizações) — 1995

(Em porcentagem)

Projetos/Atividades	**Brasil**	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.-Oeste
Concessão e Manutenção de Benefícios	**25,40**	14,86	30,90	40,03	38,24	23,28
Encargos Previdenciários da União	**7,06**	3,47	7,47	13,24	6,62	4,75
Fundo de Participação dos Municípios	**6,33**	9,57	12,03	5,71	10,24	14,13
Manut. e Operacionalização do SUS	**6,13**	5,01	7,53	8,87	9,79	9,33
Fundo de Part. dos Estados e do DF	**6,02**	27,23	17,08	1,48	3,64	12,22
Administração de Pessoal	**4,09**	5,11	4,90	7,27	3,17	4,67
Coordenação e Manutenção do Ensino	**2,94**	4,63	4,23	3,17	5,71	5,41
Coord. e Manut. dos Serv. Adm.	**1,61**	3,79	2,28	2,18	1,69	2,71
Adm. e Coord. dos Serv. Judiciários	**1,47**	2,40	2,01	1,78	2,43	2,45
Cota-Parte dos Estados e DF Exportadores na Arrecadação do IPI	**1,08**	0,86	0,58	1,47	3,63	0,44
Cota-Parte dos Estados e DF do Salário-Educação	**0,93**	0,36	0,40	1,88	1,46	0,75
Alimentação Escolar	**0,48**	0,81	0,92	0,48	0,57	0,96
Prestação de Benefícios ao Servidor Público	**0,46**	0,66	0,60	0,69	0,47	0,68
Operacionalização do SUS	**0,43**	0,25	0,29	0,50	1,45	1,06
Desenv. e Aperf. das Ativ. de Fiscalização	**0,36**	0,39	0,28	0,58	0,63	0,66
Soma	**64,80**	**79,41**	**91,49**	**89,32**	**89,74**	**83,48**
Total Geral do Gasto[2]	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995; Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Notas: [1] Centro-Oeste exclui o DF;

[2] Corresponde ao Total Geral do Gasto da União em cada região e no total do país, exclusive juros, encargos, amortizações e Fundos Constitucionais (FNO, FNE e FCO).

A Concessão e Manutenção de Benefícios — o P/A chave da previdência social — consagrou-se como o mais importante, tanto no contexto nacional, com 25,4% do total dos gastos (desconsiderando-se juros, encargos e amortizações), quanto para as macrorregiões, não sendo o principal apenas na região Norte. Essa região, ainda jovem em termos de sedi-

mentação populacional e organização econômica, apresenta os menores índices relativos aos gastos com aposentados. Isso ocorre tanto para a previdência social quanto para os Encargos Previdenciários da União, que nela apresentam sua menor participação regional (3,47%). No Norte, o FPE consiste no maior item e representa mais de um quarto dos gastos totais regionais (27,23%).

Para o Nordeste, os principais P/A foram, em ordem, os benefícios da previdência (30,9%), o FPE (17,1%) e o FPM (12%). Os P/A relativos à saúde e educação posicionaram-se um pouco mais abaixo.

No Sudeste, despontam os encargos previdenciários (40% da previdência social e 13,2% do setor público). O quarto maior título já é a Administração de Pessoal (7,27%), que, como já foi visto, contém uma expressiva participação do Rio de Janeiro.

Em essência, a distribuição dos gastos no Sul não difere da distribuição na região Sudeste. Cabe destaque, no entanto, a participação de sua cota-parte na arrecadação do IPI (3,63%), que fica na 7ª colocação, a melhor em relação as demais macrorregiões. Para o Centro-Oeste — sempre lembrando a ausência do Distrito Federal —, a presença da máquina pública (e mesmo dos aposentados) encontra-se diminuída. Também deve-se observar a pequena participação de sua cota-parte no IPI (0,44%) — a menor entre as macrorregiões.

Na tabela 3.1, foram omitidas as exceções representadas por projetos/atividades cuja importância relativa apenas transparece em algumas ou em uma região específica. A região Norte desponta — até por sua configuração espacial — como a mais diferenciada em termos do padrão estabelecido pelos P/A anteriormente analisados. Assumem importância aqui os P/A referentes às transferências do governo federal para pagamento de ativos (5,7%) e inativos (1,9%) dos extintos estados e territórios da região, além da Transferência do IOF Incidente sobre o Ouro (2,6%). Para o Nordeste, cabe destacar a participação significativa dos P/A de desenvolvimento regio-

nal, tais como o de De-senvolvimento da Educação Básica para o Nordeste (0,9%) e Apoio ao Pequeno Produtor Rural — PAPP (0,7%).

No Sudeste, a única exceção é a da Coordenação e Manutenção dos Serviços Administrativos e Apoio às Forças Navais, que ficou em 7º lugar, com 2,4% do total da região.[15] No Sul, sobressai-se em uma análise de contraste apenas o P/A Aquisição de Produtos para Execução da Política de Abastecimento (3,6%), que ficou em 8º lugar. O mesmo P/A assume relevância no Centro-Oeste, com 4,6% dos gastos, além das Transferência do IOF Incidente sobre o Ouro (2,2%) e do PRODEAGRO — MT (1,5%), que é um programa de desenvolvimento regional.

O que os dados em âmbito de P/A demonstram, em conjunto, é a dificuldade com que se depara a União para encetar novas iniciativas voltadas para suporte ao desenvolvimento. As poucas que se identificam respeitam mais a visões e compromissos do passado. Em termos de vulto das ações, os dados refletem sobretudo o pesado esforço de adaptação ao novo quadro federativo e ao novo ideário de políticas sociais emanados da Constituição Federal de 1988.

4 Conclusões

Os dispêndios públicos federais consagrados à conta dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social evoluíram positivamente em direção a um quadro em que as regiões de menor nível relativo de desenvolvimento são receptoras de maiores fatias dos recursos totais. Assim, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste melhoraram suas posições na repartição do bolo de recursos federais. De outra parte, o perfil distributivo desses recursos entre as regiões e unidades da Federação, em 1995, foco da análise desse artigo, também parece, em geral, refletir uma regra que privilegia os estados de maior contingente populacional e menor nível de renda. Afora

---

[15] *Essa exceção provavelmente expressa problema de má regionalização dos registros do SIAFI.*

certos casos peculiares, essa regra pode ser observada em várias passagens da análise.

No entanto, persiste uma visão de que a intensidade desse viés a favor dos estados mais pobres e populosos é insuficiente para estimular alguma reversão significativa no quadro das pesadas desigualdades regionais presentes no país. Isso parece mais contundente ainda quando se compara esse perfil com o de outros compartimentos dos gastos públicos federais (não analisados neste trabalho), como o relativo ao orçamento de investimentos das empresas estatais ou o do perfil das aplicações das agências financeiras oficiais de fomento.

Algumas características básicas da composição regional e estadual dos recursos federais considerados nessa análise são merecedoras de nossa reflexão. A distinção entre os perfis regionais isolados das esferas fiscal e da seguridade mostrou-se relevante para análise. A primeira apresentou-se menos *regressiva* em sua distribuição regional. Os dispêndios da seguridade, ao contrário, expressam a posição predominante do Sudeste sobre as demais regiões, o que reflete a maior rigidez alocativa desse tipo de gasto, com ênfase naqueles especificamente previdenciários.

Essa constatação pode ser vista também a partir de outros ângulos, o da natureza das despesas e o dos principais projetos e atividades. O perfil regional das Outras Despesas Correntes, fortemente influenciado pelo componente de gastos derivado da esfera da seguridade, mostrou-se menos favorável do ponto de vista distributivo no plano espacial do que o dos investimentos, que, no entanto, representou parcela diminuta dos dispêndios.

Ao aprofundar-se a análise do grupo de Outras Despesas Correntes, destacando seus componentes mais importantes observados em 1995, constatou-se que os dispêndios federais em funções relevantes como educação, saúde e previdência tenderam a alcançar patamares mais elevados por habitante justamente nas regiões Sudeste e Sul, que já apre-

sentam os melhores indicadores sociais nessas respectivas áreas. Mesmo que essas conclusões possam ser relativizadas, com uma visão ainda mais detida das políticas e dos aspectos setoriais correspondentes, o fato é que parece pouco defensável que em áreas como educação e saúde, tão sensíveis ao problema das desigualdades regionais, observem-se relações de dispêndios como as registradas em 1995.

Confrontados os gastos federais nas regiões e estados com as respectivas frações populacionais e de produto, os resultados alcançados sugerem algumas interpretações. De um lado, as posições muito favoráveis, nos dois confrontos, dos antigos territórios da região Norte; ou seja, elevados níveis de dispêndio por habitante e elevada proporção de gastos, *vis-à-vis* as respectivas frações no produto interno bruto, levam à hipótese de que existe uma espécie de *custo fixo* na manutenção dos serviços mínimos ofertados pela administração pública federal nos *novos* estados. No caso, são estados com população muito reduzida, o que termina por resultar em elevado nível de dispêndios por habitante. Essas evidências sugerem que a criação de novas unidades federativas tende a representar potencialmente um ônus adicional para a União, em prejuízo, muitas vezes, do perfil da repartição do bolo de recursos tributários e de suas ações nos demais estados.

Uma constatação mais evidente é a do peso expressivo do Rio de Janeiro, herança da condição de antiga capital do país. situação desse estado poder-se-ia acrescentar, obviamente, a do Distrito Federal, que não pode ser isolado na análise, mas que recebe expressivos aportes da União para sua manutenção. Os dispêndios insinuam que o país possui de fato duas capitais, dada a especificidade da composição dos gastos federais no Rio de Janeiro, conforme ficou demonstrado em várias passagens do trabalho. Ao lado dos antigos territórios, o Rio de Janeiro e o Distrito Federal constituem os pontos de distorção mais evidentes no perfil regional dos gastos. A análise estimula a idéia da necessidade de

realização de um amplo debate sobre a situação desses estados e do Distrito Federal.

As Transferências Tributárias ou Constitucionais, que respondem pela maior fração de recursos (74,2% do total), tenderam a favorecer, em termos gerais, a região Nordeste, principalmente pela sua posição no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE). As Transferências Não Tributárias (Regulares e Negociadas) penderam favoravelmente para o Distrito Federal, especialmente por sua participação nas transferências denominadas *regulares*, e a região Sudeste, nesta última, com ênfase nas ditas *negociadas*.

No âmbito de projetos e atividades isoladamente, fica evidente algo que já se tinha manifestado na análise anterior do orçamento: a pequena capacidade de iniciativa do governo federal no campo da política regional. De um lado, registrou-se o peso absoluto daqueles projetos e atividades mais próximos ao que se poderia designar como ações usuais e recorrentes da máquina pública federal (administração e manutenção; transferências federais e pagamentos de aposentadorias; e benefícios previdenciários) — que, em geral, indiferenciam-se regionalmente, pois incidem sobre todo o território nacional.

De outro lado, observaram-se algumas ações de maior vulto. Alguns programas ganham maior expressão relativa num determinado compartimento espacial do país, como foram os casos dos vinculados à política de abastecimento, de transferências para pagamento de pessoal ativo e inativo em *novos* estados, e de alguns outros tipicamente regionais que sobreviveram de iniciativas passadas (por exemplo, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural — PAPP, o Programa de De-senvolvimento da Educação Básica para o Nordeste ou o Programa de Desenvolvimento Agroambiental de Mato Grosso — PRODEAGRO).

A falta de um conjunto inovador de projetos de porte significativo denuncia a pouca liberdade de alocação de recursos com que se depara a União no momento. Confirma também

que não havia uma iniciativa, devidamente estruturada ou em gestação, para transformar o *status* e a *rationale* vigentes da política regional. Pouco se identifica que denote preocupação direta com a redução dos desequilíbrios, e as exceções compreendem ações cuja formulação provém de tempos passados. A composição das Transferências Negociadas, entre outros componentes nos quais prevalece a opção alocativa do governo federal, corrobora essa análise, e deixa antever a necessidade de se repensar iniciativas de maior envergadura devotadas à questão dos desequilíbrios.

Isso se torna mais urgente na medida em que se abre a perspectiva de retomada de um novo ciclo de investimentos, com prováveis repercussões espaciais de peso sobre a conformação da estrutura produtiva e a conseq ente redivisão do trabalho entre as regiões. Ainda que o papel do Estado tenda a ser mais reduzido nessa atual etapa, cabe considerar que sem o seu apoio, inclusive na regulação dos processos, poucas serão as chances de que o país avance decidamente no caminho da redução das desigualdades regionais (e pessoais) de renda.

Referências Bibliográficas

AFFONSO, Rui. A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil no anos 80. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, IPEA, n.4, dez.1990.

BARREIRA, Aglas . e ROARELLI, Maria Liz de M. Relações fiscais intergovernamentais. *In*: AFFONSO, Rui e SILVA, Pedro Luiz Barros. *Federalismo no Brasil*.— São Paulo: FUNDAP e UNESP, 1995.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Balanço Geral da União*. Orçamentos fiscal e da seguridade social — exercício de 1995.— Brasília: 1996.

. Demonstrativo das transferências negociadas a estados e municípios.— Brasília: STN/CONED/DIADE. jan./dez. 1995.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamentos fiscal e da seguridade social*. Exercício financeiro de 1995. Lei nº 8.980, de janeiro de 1995. Quadro de detalhamento da despesa.— Brasília: 1995. Todos os volumes.

BREMAE ER, François E. J. *Perfil das receitas municipais*.— Rio de Janeiro: IBAM, 1995. (Série Estudos Especiais, n.6)

GALVÃO, Antonio C. F. *et alii*. *O perfil regional do Orçamento Geral da União (OGU) 1995 — Lei nº 8.980/95*.— Brasília: IPEA, jun. 1996. (Texto para Discussão, n.425)

Perfil regional e estadual da execução da despesa orçamentária da União — 1995.— Brasília: IPEA, set. 1997. (Texto para Discussão, n.518)

GIAMBIAGI, Fábio. *A crise fiscal da União*: o que aconteceu realmente — Rio de Janeiro: BNDES, jan. 1996. (Texto para Discussão, n.35)

IBGE. *Regionalização das transações do setor público — 1992*: Resultado das administrações públicas e da atividade empresarial do governo.— Rio de Janeiro: IBGE/Departamento de Contas Nacionais, 1996.

IPEA. *Produto interno bruto por unidade da Federação*.— Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, mai. 1996. (Texto para Discussão, n.424)

PIANCASTELLI, Marcelo e PEREIRA, Francisco. *Gasto público federal*: análise da despesa não financeira.— Brasília: IPEA, ago. 1996. (Texto para Discussão, n.431)

RODRIGUEZ, Maria Lélia O. F. Visão histórica da distribuição regional da receita e da despesa do setor público no Brasil (1970/1975/1980/1985/1991).— Brasília: IPEA/DIPRU/ CGPOR, set. 1995. mimeo

SERRA, José. *Orçamento no Brasil*: as raízes da crise.— São Paulo: Atual, 1994.

(Originais recebidos em agosto de 1997. Revistos em dezembro de 1997)