

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 518

# **Perfil Regional e Estadual da Execução da Despesa Orçamentária da União — 1995**

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

Brasília, setembro de 1997

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº518

# Perfil Regional e Estadual da Execução da Despesa Orçamentária da União — 1995

Antonio Carlos F. Galvão<sup>\*</sup>  
Maria Lelia O. F. Rodriguez<sup>\*\*</sup>  
Nelson Fernando Zackseski<sup>\*\*\*</sup>

Brasília, setembro de 1997

---

\* Técnico do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e coordenador-geral da CGPOR/Diretoria de Políticas Regional e Urbana (DIPRU) do IPEA.

\*\* Consultora da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) junto à CGPOR/Diretoria de Políticas Regional e Urbana (DIPRU) do IPEA.

\*\*\* Técnico da CGPOR/Diretoria de Políticas Regional e Urbana (DIPRU) do IPEA.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO  
Ministro: *Antônio Kandir*  
Secretário Executivo: *Martus Tavares*



**Presidente**

*Fernando Rezende*

**DIRETORIA**

*Claudio Monteiro Considera*

*Gustavo Maia Gomes*

*Luís Fernando Tironi*

*Luiz Antonio de Souza Cordeiro*

*Mariano de Matos Macedo*

*Murilo Lôbo*

O IPEA é uma fundação pública, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

**TEXTO PARA DISCUSSÃO** tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 180 exemplares

**COORDENAÇÃO DO EDITORIAL**

**Brasília — DF:**

SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10<sup>o</sup> andar

CEP 70076-900

Fone: (061) 315 5374 — Fax: (061) 315 5314

E-Mail: editbsb@ipea.gov.br

**SERVIÇO EDITORIAL**

**Rio de Janeiro — RJ:**

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14<sup>o</sup> andar

CEP 20020-010

Fone: (021) 212 1140 — Fax: (021) 220 5533

E-Mail: editorial@ipea.gov.br

---

## SUMÁRIO

---

### SINOPSE

1	INTRODUÇÃO	<b>7</b>
2	TRAJETÓRIA DA EVOLUÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS FEDERAIS	<b>9</b>
3	A DISTRIBUIÇÃO REGIONAL E ESTADUAL DO GASTO	<b>15</b>
4	TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS FEDERAIS PARA ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	<b>35</b>
5	ANÁLISE DOS PRINCIPAIS PROJETOS/ATIVIDADES	<b>44</b>
6	O PRECEITO CONSTITUCIONAL DA REGIONALIZAÇÃO DO GASTO PÚBLICO FEDERAL	<b>52</b>
7	CONCLUSÕES	<b>60</b>
	ANEXO METODOLÓGICO	<b>65</b>
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	<b>82</b>

---

## SINOPSE

---

**E**ste trabalho analisa os gastos públicos federais dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social nos seus aspectos espaciais, ou seja, em sua composição regional e estadual. Após descrever o quadro fiscal recente da União e a evolução histórica da distribuição macrorregional do gasto, concentra atenção nos dispêndios de 1995. Os principais itens de análise incluíram, além das esferas fiscal e da seguridade social, os itens da natureza econômica da despesa, as transferências intergovernamentais e os projetos/atividades mais vultosos, com ênfase nos relativos a investimentos, segundo as várias regiões e unidades da Federação. Adicionalmente, empreende-se um exercício de avaliação do preceito constitucional (artigo 165) que determina parâmetros da regionalização de parte do Orçamento Fiscal e de todo o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, segundo critérios populacionais. Entre os vários aspectos abordados, ressaltam-se a evolução favorável dos dispêndios federais ao longo dos últimos anos, que, em geral, privilegiaram as regiões e os estados de menor nível de renda, o papel distributivo positivo da rubrica Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, a ausência de iniciativas inovadoras no conjunto dos principais projetos e atividades, e a inadequação do preceito constitucional de regionalização dos gastos em sua consideração exclusiva do parâmetro populacional. Alguns desvios alocativos sobressaem-se em várias partes da análise, e são representados principalmente pela desproporcionalidade dos gastos federais *per capita* registrados para os estados recém-criados da região Norte e para o Rio de Janeiro, antiga capital da República.



## 1 INTRODUÇÃO

Até há bem pouco tempo, uma preocupação dominava o cenário e condicionava a discussão de todos os demais temas de política econômica: a estabilização monetária. Dados os primeiros passos para a superação desse problema, é natural que as reflexões se encaminhem para outras questões urgentes da agenda nacional. Destas, destacam-se as desigualdades pessoais e regionais de renda.

No período de uma década pouco alvissareira em termos econômicos, o país viu-se obrigado a ir promovendo, lado a lado com sua luta pela redução dos níveis de inflação, uma mudança profunda em sua própria concepção de políticas de desenvolvimento, antes forjadas e inspiradas nos marcos então tradicionais e seguros da industrialização substitutiva de importações. Os princípios e fundamentos que animaram e pautaram o debate e as ações de desenvolvimento e política regional no passado recente não mais parecem ter lugar no contexto do que se convencionou denominar de *economia mundial globalizada*. Pouco espaço restou para medidas de defesa das estruturas produtivas infantis de países *em vias de desenvolvimento* ou de economias regionais estagnadas — ações que constituíam o cerne das iniciativas em voga.

A lógica do desenvolvimento regional, no que se refere ao possível ou desejável, não mais se coaduna com o receituário de antes, o que torna o debate das questões regionais ainda mais estimulante e desafiador. Dito de outra maneira, trata-se de uma velha questão situada em um novo contexto. 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, além, portanto, da *mão invisível* dos mercados.

Uma das dimensões essenciais das desigualdades regionais pode ser captada pelo perfil regional dos gastos públicos federais que, inclusive por determinação constitucional, devem apresentar uma distribuição que reflita a busca de maior convergência dos níveis de renda das unidades da Federação. Aprofundar a análise da composição regional e estadual dos gastos públicos representa, assim, elemento importante para uma revisão de nosso estágio de compreensão do problema regional brasileiro.

Há que se considerar, desde já, 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. Essa alteração, em si, já representa algo a ser detidamente analisado, especialmente por aqueles que se

preocupam com a perspectiva de o Estado vir a apoiar com vigor as unidades da Federação com menores volumes de recursos próprios e menor nível relativo de desenvolvimento.

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, quando ampliou o alcance dos benefícios antes concedidos de forma mais restrita, como no caso da previdência social. Essas e outras orientações têm contribuído para modificar a composição dos recursos aplicados com relação ao padrão passado, e também para limitar a margem de opções de alocação dos gastos pelo governo federal, o que também termina influenciando seu perfil regional.

É 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. Quanto 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 macrorregiões menos desenvolvidas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Além disso, mantiveram-se, principalmente no âmbito regional, vários dos incentivos, subsídios e isenções fiscais que já prevaleciam antes da edição do novo texto constitucional.

No entanto, a progressividade dos recursos e investimentos federais, do ponto de vista espacial, continua a representar um ponto importante para a perspectiva de uma paulatina redução dos desníveis regionais/estaduais de renda. Como se comportam, nesse sentido, os dispêndios federais? Que grupos de 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 essas e outras questões análogas é o objetivo central deste trabalho.

O atual quadro econômico de recuperação e estabilidade monetária, por sua vez, aumenta a importância do orçamento como peça fundamental no planejamento operativo das despesas públicas federais. Espera-se, daqui em diante, que os valores das intenções de gasto ali expressos correspondam, em maior medida, aos desembolsos efetivamente realizados ao longo do correspondente exercício orçamentário-financeiro. Essa tendência, entretanto, precisa ser cotejada com a análise objetiva dos dispêndios efetivados, inclusive em suas várias desagregações básicas: por esfera, por grupo de despesa e, claro, por unidades da Federação.

---

Neste trabalho, o capítulo 1 situa o leitor quanto à evolução recente do quadro fiscal do setor público federal, e também quanto à composição regional dos dispêndios. No capítulo 2, procura-se mostrar (em grandes números) a evolução do processo orçamentário-financeiro relativo ao exercício de 1995. Em seguida, avança-se no detalhamento do perfil regional dos dispêndios realizados. Neste, são privilegiados os *cortes* por esfera e grupo de despesa, o que promove as primeiras comparações com a distribuição das respectivas populações e produtos estaduais. No capítulo 3, são analisadas com destaque as Transferências Intergovernamentais a Estados, Distrito Federal e Municípios. Os principais projetos e atividades, no âmbito geral e dos investimentos diretos da União, são o tema do capítulo 4. No capítulo 5, realiza-se um exercício de avaliação do preceito constitucional de regionalização dos gastos. Por fim, os principais resultados estão organizados no capítulo de conclusões.

A metodologia adotada e as características principais da base de informações utilizadas encontram-se discutidas no anexo metodológico. Dada a complexidade da base, para a compreensão adequada do trabalho sugere-se uma leitura atenta dessa parte.

Cabe aqui, por fim, tecer um agradecimento às pessoas que tiveram papel relevante no desenvolvimento deste trabalho. Nesse sentido, não podem ser esquecidos os nomes de Cesar Mizuno e Mauro Costa Duarte, da COSIS/Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que disponibilizaram o arquivo original do banco de dados EXEC95, e cuja ajuda na árdua tarefa de compreendê-lo foi inestimável. Isaltino Alves da Cruz e Heloisa Teixeira Saito, da Coordenação Geral de Contabilidade da STN, também foram extremamente solícitos quando tornaram-se necessários esclarecimentos adicionais sobre o exercício de 1995. Agradecimentos de outra ordem também são devidos a Fernando Rezende e Gustavo Maia Gomes, pelas sugestões que, indubitavelmente, enriqueceram o trabalho. Devem também ser lembrados os colegas de trabalho do IPEA, que nunca se negaram aos debates que foram necessários no decorrer do estudo — principalmente Francisco Pereira, Marcelo Piancastelli e Maria Alice Fernandes. Ressalve-se que erros e omissões remanescentes são de inteira responsabilidade dos autores.

## 2 TRAJETÓRIA DA EVOLUÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS FEDERAIS

A discussão e análise da composição regional dos dispêndios públicos federais no exercício de 1995 constitui o objetivo principal deste trabalho. No entanto, antes de nos debruçarmos sobre o objeto da análise, cabe situar minimamente o leitor

---

quanto à trajetória da evolução do quadro fiscal, e quanto ao perfil regional dos dispêndios do setor público federal.

**2.1 Quadro Fiscal Recente** Um recente trabalho do IPEA [Piancastelli e Pereira (1996)] apresenta algumas das principais características da evolução do quadro fiscal brasileiro, o que propiciou um marco de referência geral para a análise regional aqui desenvolvida.

Os dados da tabela 2.1 mostram a evolução recente das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) federal no Brasil.

TABELA 2.1  
Necessidades de Financiamento do Setor Público  
(Governo Central)

Anos	(Em porcentagem do PIB)		
	Déficit Operacional	Déficit Primário	Juros Reais
1985	1,2	-1,6	2,8
1986	1,4	-0,9	2,3
1987	3,3	1,6	1,7
1988	3,7	1,5	2,2
1989	4,3	0,7	3,6
1990	-2,5	-1,5	-1,0
1991	-0,3	-0,9	0,6
1992	0,8	-1,3	2,1
1993	0,0	-1,4	1,4
1994	-1,6	-3,1	1,5
1995	1,7	-0,6	2,3
<b>Média 1985/1989</b>	<b>2,8</b>	<b>0,3</b>	<b>2,5</b>
<b>Média 1990/1995</b>	<b>-0,3</b>	<b>-1,5</b>	<b>1,2</b>

Fonte: Banco Central do Brasil, *apud* Piancastelli e Pereira (1996, p. 10).

Obs.: a) O Governo Central corresponde ao governo federal mais o Banco Central do Brasil.

b) Sinal negativo indica superávit.

Os dados demonstram que, nos anos 90, o setor público federal obteve uma melhora, em termos gerais, no quadro das Necessidades de Financiamento do Setor Público.<sup>1</sup> Esta foi substantiva, mas ainda não significou a superação dos graves problemas fiscais que caracterizaram o período da segunda metade dos anos 80.

<sup>1</sup> Conforme é descrito no trabalho do IPEA, “O déficit *operacional* de um determinado período é a diferença entre o déficit nominal e o somatório dos fluxos de correção monetária e cambial incidente sobre a dívida total, no mesmo período. O déficit *primário*, por sua vez, corresponde ao déficit operacional menos as despesas de juros reais incidentes tanto sobre a dívida interna quanto sobre a externa. (...) O déficit primário é medido pela diferença entre despesas correntes e de investimento, mais despesas de juros, mais correção monetária e cambial da dívida, menos receitas correntes” [Piancastelli e Pereira (1996, p. 9)].

Observou-se, ao longo desses anos, um vai-e-vem nas contas públicas federais. Entre 1985 e 1989, o déficit operacional apresentou trajetória marcadamente ascendente, quando passou de 1,2% para cerca de 4,3% do PIB. Nos anos 90, os resultados apresentaram evolução mais errática, ora positivos (1990, 1991 e 1994), ora negativos (1992, 1993 e 1995), particularmente em função da menor ou maior pressão exercida pelos juros da dívida pública. Cabe considerar que, nesta década de 90, as contas apresentaram, para todos os anos, superávits primários; em 1994, ocorreu o mais expressivo.

Vale aqui reproduzir as principais considerações sobre o ano de 1994 presentes no trabalho de Piancastelli e Pereira.

“O ano de 1994 apresentou resultado mais favorável, com um superávit primário de 3,0% do PIB ao final de dezembro. Esse resultado extremamente positivo pode, entretanto, ser considerado instável, pois decorre, em parte, de medidas fiscais não convencionais. Assim, a implementação, tanto do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), que vigorou em 1994, quanto do Fundo Social de Emergência — FSE (atualmente *ressuscitado* com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal), propiciaram ao governo federal um adicional de recursos livres, ao desvincular parte da arrecadação de determinados tributos federais de repasses para demais esferas de governo. (...) Além disso, do ponto de vista da execução financeira, o governo federal havia, naquele ano, posto em prática mecanismo de controle de despesas na *boca do caixa*, eufemisticamente chamado de *represamento* fiscal, o qual comprometeu substancial parcela da programação orçamentária.” (*op. cit.*, p. 10-11).

A análise dos resultados do ano de 1995 envolve um cenário fiscal significativamente diferente do de 1994. O exercício ainda reflete problemas de ajuste das contas (sobretudo pelo peso dos juros e pela pressão exercida por alguns outros itens dos dispêndios), mas sinaliza maior grau de realismo face à estabilização monetária. Alguns dos artifícios utilizados — sobretudo o denominado mecanismo de *represamento fiscal* — chegaram a proporcionar melhores níveis da situação fiscal em anos anteriores a 1995, mas tendem a perder significado relativo daqui para frente.

O ano de 1995 representa, assim, um divisor de águas para as análises da economia brasileira, especialmente por ser o primeiro exercício plenamente contido num contexto de estabilização da inflação. Mesmo que os problemas fiscais não tenham sido integralmente superados, o fato é que marca, provavelmente, o início de uma nova etapa das finanças do governo federal. Nesse campo em particular, espera-se poder avançar na reaproximação entre a programação orçamentária e a execução financeira, assim como no aprimoramento da programação dos gastos, inclusive quanto à sua adequada expressão espacial ou territorial.

## 2.2 O Comportamento Histórico do Perfil Regional dos Dispendios Federais<sup>2</sup>

1995, cabe responder como se comportou a composição regional dos gastos federais ao longo dos últimos anos.

Qual vem sendo a trajetória da evolução do perfil regional dos gastos públicos federais? Antes de aprofundar a análise da estrutura regional do exercício de 1995, cabe responder como se comportou a composição regional dos gastos federais ao longo dos últimos anos.

Alguns dos resultados obtidos com a pesquisa “Regionalização das Transações do Setor Público Brasileiro”, antes realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e hoje, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),<sup>3</sup> ajudam a caracterizar essa evolução. Para efeito de comparação com as informações da base de dados do Sistema Integrado de Arrecadação Financeira do governo federal (SIAFI — 1995), foram retirados os resultados do setor empresarial dos gastos públicos federais: manteve-se apenas a parte referente às administrações central e descentralizada. Adicionalmente — e pelo mesmo motivo —, foram retiradas as parcelas despendidas com juros e amortizações, as quais apresentam baixo grau de regionalização.

Na tabela 2.2, além da composição regional dos gastos federais, é possível ver a participação relativa dos gastos federais frente aos resultados consolidados das três instâncias do setor público (à exceção do ano de 1995). Essa proporção (ver última linha da tabela) apresentou valores que variam de 61,6%, em 1970, a 79,8%, em 1985, numa clara tendência ascendente no período pré-constitucional; em 1992, caíram a 65,6%.

Como se observa ainda na tabela 2.2, há uma evidente tendência de ampliação dos gastos federais na região Norte a partir de 1980: se nesse ano representavam 2,9%, em 1995 alcançaram 5,7% dos gastos federais.

Para a região Nordeste, que, ao longo dos primeiros anos, apresentou uma variação média em torno de 13%, os dados demonstram forte tendência de ampliação de sua participação relativa nos dois últimos anos da série. O Nordeste alcançou parti-

---

<sup>2</sup> Esta seção baseia-se no trabalho de Rodriguez (1995).

<sup>3</sup> A pesquisa “Regionalização das Transações do Setor Público Brasileiro” vem sendo ultimamente conduzida pelo IBGE, com o apoio das instituições federais de desenvolvimento regional (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste — SUDENE; Banco do Nordeste do Brasil — BNB; Banco da Amazônia — BASA e Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia — SUDAM) e a colaboração do IPEA, por meio da Coordenação Geral de Política Regional. Essas instituições formaram um comitê técnico de acompanhamento da pesquisa que vem interagindo com a equipe do DECNA/IBGE no aprimoramento dos seus resultados. A pesquisa cobre os resultados relativos às três instâncias do setor público, tanto para a administração direta e descentralizada como para as respectivas atividades empresariais. Os últimos resultados publicados são os relativos aos anos de 1991 e 1992.

---

cipações relativas de 18,1% e 18,6% para os anos de 1992 e 1995, respectivamente.

TABELA 2.2  
Participação Percentual das Regiões na Despesa Total do Governo Federal (Administração Central e Descentralizada)  
1970/1975/1980/1985/1992/1995  
(Exclusive Juros e Amortizações da Dívida Interna e Externa)

Regiões	(Em porcentagem)					
	1970	1975	1980	1985	1992	1995 <sup>1</sup>
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
<b>Gasto Federal Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Federal/Consolidado<sup>2</sup></b>	<b>61,6</b>	<b>68,0</b>	<b>74,5</b>	<b>79,8</b>	<b>65,6</b>	<b>...</b>

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

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Notas: <sup>1</sup>Para tornar comparável o ano de 1995 com os demais, as parcelas *nacional* e *exterior* foram incorporadas ao Distrito Federal e então integradas ao Centro-Oeste;

<sup>2</sup>Esse 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).

A região Sudeste apresentou, como se esperava, uma trajetória declinante. O fato parece em grande medida relacionado à perda da capital federal, antes localizada no Rio de Janeiro, e à paulatina transferência dos principais órgãos públicos para a nova capital, Brasília — processo que se intensificou sobretudo a partir da segunda metade da década de 70. Se, em 1970, a região chegou a contar com 62,6% do total dos gastos federais, em 1995, alcançou uma fração bem menor: 34,7%.

Em contraposição, a participação relativa da região Centro-Oeste — incluído o Distrito Federal — ampliou-se consideravelmente. De apenas 9,0% dos gastos federais totais em 1970, evoluiu para uma participação de 30,1% em 1995.

A região Sul mostrou oscilação de sua participação nos gastos federais ao longo de toda a série: variou entre um mínimo de 9,6%, em 1975, e um máximo de 12,6%, em 1992.

Outro dado considerado relevante nesse período refere-se às Transferências do Governo Federal para os Estados, Distrito Federal e Municípios, aí incluídas, além das Transferências Tributárias ou Constitucionais e as Não-Tributárias Regulares, as Transferências Negociadas.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> No capítulo 3, que aborda as Transferências Intergovernamentais a Estados, Distrito Federal e Municípios, apresentam-se os conceitos que discriminam as transferências alocadas em cada um desses itens.

TABELA 2.3  
Participação das Regiões nas Transferências Intergovernamentais do  
Governo Federal (1970/1975/1980/1985/1992/1995)

Região	(Em porcentagem)					
	1970	1975	1980	1985	1992	1995
Norte	8,8	7,4	6,0	11,9	12,3	14,8
Nordeste	27,0	28,4	31,6	31,6	32,7	33,0
Sudeste	34,3	37,3	27,6	24,6	28,3	25,1
Sul	13,3	14,4	12,2	11,1	12,0	12,9
Centro-Oeste	16,5	12,4	22,5	20,8	14,6	14,2
<b>Transf. Intergovern.</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Transf./Gasto Federal</b>	<b>10,2</b>	<b>9,5</b>	<b>9,4</b>	<b>11,8</b>	<b>17,2</b>	<b>19,6</b>

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

Como se pode ver na tabela 2.3 essas transferências representaram, em termos de participação percentual no total das despesas federais regionalizadas, algo em torno de 10% nos quatro primeiros anos pesquisados, passaram a 17,2%, em 1992, e chegaram a 19,6%, em 1995. Portanto, as Transferências do Governo Federal para os Estados, Distrito Federal e Municípios, em conjunto, dobraram ao longo desses anos. Isso deveu-se principalmente ao avanço consagrado na Constituição de 1988, o qual propiciou uma melhora, em favor dos estados e municípios, na repartição do bolo tributário arrecadado pela União.

Um ponto curioso na tabela 2.3 é que, ao contrário do observado nos dados globais da tabela 2.2, a região Centro-Oeste não apresentou valores crescentes em sua participação relativa nas Transferências Intergovernamentais, como era de se esperar. De fato, os percentuais registrados configuraram um comportamento mais errático e de elevada amplitude de variação. Assim, de uma participação de 16,5% das Transferências Intergovernamentais federais em 1970, evoluiu-se, sucessivamente, para 12,4% em 1975, 22,5% em 1980, 20,8% em 1985, 14,6% em 1992, e 14,2% no último ano da série apresentada: 1995.

Na região Norte, identificam-se dois padrões evolutivos distintos. Até 1980, a região perdeu espaço nas transferências; daí para frente mais do que dobrou sua participação relativa, alcançando 14,8% em 1995.

As demais regiões apresentaram menores variações nas tendências. A região Nordeste apresentou ligeira tendência positiva (de 27,0%, no primeiro ano, para 33,0%, em 1995). A região Sul registrou queda em sua participação entre 1975 e 1985 (de 14,4% para 11,1%), mas recuperou-se, em parte, nos anos de 1992 e 1995 (12,0% e 12,9%, respectivamente).

Em suma, nesse quadro resumido da evolução histórica da composição regional dos gastos federais é possível identificar as seguintes principais tendências:

a) avanços na participação relativa das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste nos dispêndios federais; as duas primeiras (sobretudo a região Norte) absorveram frações crescentes do conjunto das Transferências Intergovernamentais;

b) relativa estabilidade da participação da região Sul;

c) recuo pronunciado da participação da região Sudeste, que perde razoável parcela do bolo de recursos federais e inclusive das Transferências Intergovernamentais, apesar de apresentar uma ligeira melhoria nos dois últimos anos (provavelmente, face ao critério exclusivamente populacional de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para os municípios de menos de 156,2 mil habitantes).

### 3 A DISTRIBUIÇÃO REGIONAL E ESTADUAL DO GASTO

Este capítulo aborda o perfil regional e estadual básico dos dispêndios federais, e de alguns dos principais grupos de despesa relativos ao exercício de 1995. Antes de avançar no tema específico, cabe tecer algumas considerações sobre características mais gerais da execução financeira em 1995, e sobre o tratamento aplicado aos dados.

A base de dados formada a partir do SIAFI permite que se acompanhe o desembolso dos recursos financeiros do governo federal ao longo de todo o exercício, desde a dotação inicial, a dotação suplementar (quando necessária), a dotação cancelada, a despesa empenhada, e, finalmente, o empenho liquidado.<sup>5</sup>

Como no caso dos orçamentos, a análise desses vários momentos do processo orçamentário-financeiro demanda, naturalmente, alguns tratamentos adicionais, para que se eliminem os inconvenientes da dupla contagem presente em vários componentes do gasto. Dessa forma, os dados integrantes da base fornecida pela STN foram depurados das Transferências Intragovernamentais; mantiveram-se as aplicações diretas, as Transferências Intergovernamentais, e outras transferências para instituições privadas e multigovernamentais, e para organismos e fundos no exterior.

A análise da composição regional do gasto requer também que se isole o componente relativo a juros, encargos e amortizações das dívidas interna e externa. As informações disponíveis sobre essa parcela financeira dos gastos demonstram que o

---

<sup>5</sup> Essas são as variáveis que integram a base de dados que foi fornecida pela COSIS/STN. Cabe ressaltar também que, para se chegar à despesa *efetivamente* realizada, seria necessário dispor, além do empenho liquidado, dos valores relativos aos restos a pagar, que compreendem compromissos assumidos em 1995 e transferidos para o exercício seguinte. Porém, essa parcela não está disponível na base. O valor dos restos a pagar inscritos no OGU 1996 montam a R\$ 8 367,4 milhões, segundo a STN.

---

grau de regionalização é muito baixo, e provoca, portanto, uma análise distorcida, do ponto de vista espacial. Além disso, os registros existentes incorporam uma dimensão meramente contábil, associada ao chamado *giro* da dívida, que não pode ser separada da parcela de recursos efetivamente despendidos nessas rubricas financeiras nas classificações disponíveis na base, em particular a das unidades da Federação. Isso, por sua vez, ocasiona certa ilusão quanto à efetiva dimensão dos recursos globais previstos no orçamento.

O fato pode ser observado se analisarmos os projetos/atividades (P/A) relativos ao pagamento de juros e amortizações. Na execução, os registros contábeis referentes a essas parcelas corresponderam a R\$ 112,7 bilhões, enquanto que representavam R\$ 184,8 bilhões no Orçamento Geral da União. Note-se que os desembolsos efetivos com essa parcela de juros e amortizações das dívidas interna e externa montaram a R\$ 25,8 bilhões, segundo o Balanço Geral da União de 1995. A partir dessas considerações, pode-se montar a tabela 3.1, que sintetiza os principais números do Orçamento e da Execução Financeira da União para o ano de 1995.

TABELA 3.1  
Quadro Comparativo do Orçamento e da Execução Financeira da União/1995

Especificação	(Em R\$ bilhões)	
	Orçamento 1995(1)	Execução 1995(2)
Valores Globais	316,9	241,3
Juros e Amortizações <sup>1</sup>	184,8	112,7
Outros Gastos (sem juros e amortizações)	132,1	128,6

Fontes: (1) OGU1995 — Dotação Orçamentária; (2) COSIS/STN; SIAFI 1995 — Empenho Liquidado.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Nota: <sup>1</sup>Juros e Amortizações incluem a previsão (1) e a efetiva (2) rolagem das dívidas interna e externa. O saldo liquidados desses pagamentos totalizou R\$ 25,8 bilhões, segundo a STN (BGU/1995).

Assim, dos R\$ 316,9 bilhões de gastos previstos pelo Orçamento Geral da União de 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, Investimento, Inversões Financeiras e Outras Despesas de Capital. Desse montante, R\$ 128,6 bilhões foram executados, ou seja, tiveram empenhos liquidados. Portanto, essa é a parcela dos dispêndios que será objeto das análises regional e estadual a seguir.

Outros componentes financeiros do gasto, como alguns fundos rotativos ou recursos destinados a linhas de financiamento, permanecem na análise por estarem

classificados em outros grupos de natureza de despesa, e por oferecerem dificuldades conceituais e metodológicas para o seu adequado isolamento.<sup>6</sup>

Os dados contemplam as seguintes categorias espaciais de análise: *exterior*, relativa aos gastos fora do país; *nacional + Distrito Federal*, que engloba os dispêndios no Distrito Federal,<sup>7</sup> alguns registros *regionais* (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*, que também serão objeto de consideração.

Por uma questão de relevância, os dispêndios com os Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO) foram incluídos posteriormente na base de dados do SIAFI (ver mais explicações no anexo metodológico).<sup>8</sup> Dessa forma, os empenhos liquidados registrados na tabela 3.1 foram acrescidos de R\$ 1,1 bilhão, relativo aos fundos constitucionais, perfazendo os dispêndios totais sob análise 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. Apesar de sua importância nos aspectos regionais do gasto, esses fundos, no valor de R\$ 336 milhões, R\$ 355 milhões e R\$ 12 milhões, respectivamente, conforme publicado no Balanço Geral da União de 1995 (p. 26), têm como fonte recursos oriundos de renúncias tributárias, razão pela qual optou-se por não agregá-los aos montantes de dispêndios aqui considerados.<sup>9</sup>

### 3.1 O Perfil Regional Básico

Na tabela 3.2 estão expostos os perfis regionais da execução dos Orçamentos Fiscal e de Seguridade, desconsiderando-se a parcela de juros, encargos e amortizações.

<sup>6</sup> Uma tentativa de proceder a um seccionamento mais amplo do componente financeiro do gasto foi empreendida no trabalho de Piancastelli e Pereira (1996).

<sup>7</sup> 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 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) e o anexo metodológico.

<sup>8</sup> 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 [Brasil (1996, p. 8)].

<sup>9</sup> Em 1995, essas rubricas ainda integravam o Orçamento Fiscal da União, tendo sido excluídas (pelo motivo antes citado) do orçamento de 1997.

TABELA 3.2  
Despesa Realizada pela União por Esfera Orçamentária, Regiões e  
Unidades da Federação — 1995

Região/Estado	(Em R\$ milhões)					
	Fiscal	(%)	Seguridade	(%)	Total	(%)
<b>Nacional + DF</b>	<b>18 033,6</b>	<b>31,0</b>	<b>15 197,4</b>	<b>21,3</b>	<b>33 231,0</b>	<b>25,6</b>
<b>Exterior</b>	<b>1 382,1</b>	<b>2,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1 382,1</b>	<b>1,1</b>
<b>Norte</b>	<b>5 119,8</b>	<b>8,8</b>	<b>2 372,1</b>	<b>3,3</b>	<b>7 491,9</b>	<b>5,8</b>
Não-estadualizado	221,8	0,4	43,0	0,1	<b>264,8</b>	0,2
Acre	404,0	0,7	150,8	0,2	<b>554,8</b>	0,4
Amazonas	786,6	1,4	458,4	0,6	<b>1 245,0</b>	1,0
Amapá	509,4	0,9	99,1	0,1	<b>608,5</b>	0,5
Pará	1 572,9	2,7	1 129,7	1,6	<b>2 702,6</b>	2,1
Rondônia	683,3	1,2	255,4	0,4	<b>938,6</b>	0,7
Roraima	387,4	0,7	56,3	0,1	<b>443,7</b>	0,3
Tocantins	554,4	1,0	179,4	0,3	<b>733,8</b>	0,6
<b>Nordeste</b>	<b>11 817,1</b>	<b>20,3</b>	<b>12 822,0</b>	<b>17,9</b>	<b>24 639,1</b>	<b>19,0</b>
Não-estadualizado	1 076,7	1,8	127,6	0,2	<b>1 204,3</b>	0,9
Alagoas	719,0	1,2	721,8	1,0	<b>1 440,7</b>	1,1
Bahia	2 219,4	3,8	3 033,6	4,2	<b>5 253,0</b>	4,0
Ceará	1 620,7	2,8	2 104,4	2,9	<b>3 725,1</b>	2,9
Maranhão	1 221,2	2,1	1 160,6	1,6	<b>2 381,9</b>	1,8
Paraíba	1 023,3	1,8	1 173,2	1,6	<b>2 196,5</b>	1,7
Pernambuco	1 775,2	3,0	2 406,5	3,4	<b>4 181,7</b>	3,2
Piauí	739,4	1,3	741,2	1,0	<b>1 480,6</b>	1,1
Rio Grande do Norte	833,2	1,4	887,6	1,2	<b>1 720,8</b>	1,3
Sergipe	589,0	1,0	465,5	0,7	<b>1 054,4</b>	0,8
<b>Sudeste</b>	<b>13 922,8</b>	<b>23,9</b>	<b>30 726,5</b>	<b>43,0</b>	<b>44 649,4</b>	<b>34,4</b>
Não-estadualizado	-	-	-	-	-	-
Espírito Santo	555,9	1,0	885,1	1,2	<b>1 441,0</b>	1,1
Minas Gerais	3 058,6	5,3	5 398,6	7,6	<b>8 457,2</b>	6,5
Rio de Janeiro	6 509,4	11,2	11 713,8	16,4	<b>18 223,1</b>	14,0
São Paulo	3 799,0	6,5	12 729,0	17,8	<b>16 528,0</b>	12,7
<b>Sul</b>	<b>5 483,7</b>	<b>9,4</b>	<b>8 503,2</b>	<b>11,9</b>	<b>13 986,9</b>	<b>10,8</b>
Não-estadualizado	-	-	3,7	0,0	<b>3,7</b>	0,0
Paraná	1 751,9	3,0	2 592,0	3,6	<b>4 344,0</b>	3,3
Rio Grande do Sul	2 692,4	4,6	4 228,8	5,9	<b>6 921,2</b>	5,3
Sta. Catarina	1 039,4	1,8	1 678,7	2,3	<b>2 718,1</b>	2,1
<b>Centro-Oeste (s/ DF)</b>	<b>2 487,5</b>	<b>4,3</b>	<b>1 876,7</b>	<b>2,6</b>	<b>4 364,2</b>	<b>3,4</b>
Não-estadualizado	225,6	0,4	1,5	0,0	<b>227,1</b>	0,2
Goiás	883,0	1,5	1 012,8	1,4	<b>1 895,8</b>	1,5
Mato Grosso do Sul	540,0	0,9	456,0	0,6	<b>995,9</b>	0,8
Mato Grosso	838,9	1,4	406,4	0,6	<b>1 245,3</b>	1,0
<b>Brasil</b>	<b>58 246,5</b>	<b>100,0</b>	<b>71 497,9</b>	<b>100,0</b>	<b>129 744,4</b>	<b>100,0</b>

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

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; 19,0%, no Nordeste; 34,4%, no Sudeste; 10,8%, no Sul; e 3,4%, no Centro-Oeste, excluído o Distrito Federal.

A esfera fiscal apresentou uma distribuição regional mais progressiva, e privilegiou 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* e *exterior*).<sup>10</sup> A da seguridade, que apresenta um grau maior de estadualização, tendeu a se concentrar mais nas regiões Sudeste (43,0%) e Sul (11,9%). Cabe destacar que, 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.

Já para as regiões Norte e Centro-Oeste (sem o Distrito Federal), ocorreu o inverso, pois foram 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 nos quais há maior nível de organização do mercado de trabalho e de formalização das respectivas relações trabalhistas. 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, e são menos suscetíveis a uma orientação deliberada em favor dos estados de menor renda.

O estado do Rio de Janeiro também representa um caso singular, pois sua participação relativa, tanto na esfera fiscal quanto na da seguridade, foi muito elevada, o que concorre para que o estado seja o que recebe a maior fatia dos recursos totais (14,0 %, só superado pela categoria espacial *nacional + Distrito Federal*). Embora isso fique mais claro à frente, tal fato se explica, em boa medida, pela herança decorrente de sua antiga condição de capital da República.

---

<sup>10</sup> 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 de -0,1 para o Sul e o Centro-Oeste.

---

A análise dos gastos *per capita* (tabela 3.3) 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.

TABELA 3.3  
Despesa *per Capita* da União, Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Região e Unidade da Federação (exclusive Distrito Federal) — 1995

Região/Estado	(Em R\$)					
	Fiscal	Estado/Total Regiões (%)	Seguridade	Estado/Total Regiões (%)	Total	Estado/Total Regiões (%)
<b>Norte</b>	<b>458,8</b>	<b>182,1</b>	<b>212,6</b>	<b>58,2</b>	<b>671,4</b>	<b>108,7</b>
Acre	887,5	352,2	331,3	90,7	<b>1 218,8</b>	197,4
Amazonas	339,0	134,5	197,6	54,1	<b>536,6</b>	86,9
Amapá	1 561,6	619,7	303,8	83,1	<b>1 865,4</b>	302,1
Pará	288,7	114,6	207,3	56,7	<b>496,0</b>	80,3
Rondônia	510,1	202,4	190,7	52,2	<b>700,8</b>	113,5
Roraima	1 477,5	586,3	214,7	58,8	<b>1 692,2</b>	274,1
Tocantins	550,5	218,5	178,2	48,8	<b>728,7</b>	118,0
<b>Nordeste</b>	<b>262,7</b>	<b>104,3</b>	<b>285,1</b>	<b>78,0</b>	<b>547,8</b>	<b>88,7</b>
Alagoas	267,7	106,2	268,8	73,6	<b>536,5</b>	86,9
Bahia	175,5	69,6	239,9	65,7	<b>415,4</b>	67,3
Ceará	241,4	95,8	313,4	85,8	<b>554,8</b>	89,9
Maranhão	233,4	92,6	221,9	60,7	<b>455,3</b>	73,7
Paraíba	306,4	121,6	351,3	96,1	<b>657,6</b>	106,5
Pernambuco	238,4	94,6	323,2	88,5	<b>561,7</b>	91,0
Piauí	271,3	107,7	272,0	74,4	<b>543,3</b>	88,0
Rio Grande do Norte	322,7	128,0	343,7	94,1	<b>666,4</b>	107,9
Sergipe	366,9	145,6	290,0	79,4	<b>656,9</b>	106,4
<b>Sudeste</b>	<b>210,0</b>	<b>83,3</b>	<b>463,5</b>	<b>126,9</b>	<b>673,6</b>	<b>109,1</b>
Espírito Santo	199,5	79,2	317,6	86,9	<b>517,1</b>	83,8
Minas Gerais	185,3	73,5	327,1	89,5	<b>512,4</b>	83,0
Rio de Janeiro	489,6	194,3	881,0	241,1	<b>1 370,5</b>	222,0
São Paulo	112,7	44,7	377,7	103,4	<b>490,5</b>	79,4
<b>Sul</b>	<b>237,1</b>	<b>94,1</b>	<b>367,7</b>	<b>100,6</b>	<b>604,8</b>	<b>98,0</b>
Paraná	201,1	79,8	297,5	81,4	<b>498,6</b>	80,8
Rio Grande do Sul	281,1	111,5	441,5	120,8	<b>722,6</b>	117,0
Sta. Catarina	214,9	85,3	347,1	95,0	<b>562,0</b>	91,0
<b>Centro-Oeste*</b>	<b>291,5</b>	<b>115,7</b>	<b>219,9</b>	<b>60,2</b>	<b>511,3</b>	<b>82,8</b>
Goiás	204,9	81,3	235,1	64,3	<b>440,0</b>	71,3
Mato Grosso do Sul	282,3	112,0	238,4	65,2	<b>520,7</b>	84,3
Mato Grosso	362,6	143,9	175,7	48,1	<b>538,3</b>	87,2
<b>Total Regiões<sup>1</sup></b>	<b>252,0</b>	<b>100,0</b>	<b>365,4</b>	<b>100,0</b>	<b>617,4</b>	<b>100,0</b>
<b>Brasil</b>	<b>373,8</b>	-	<b>458,8</b>	-	<b>832,6</b>	-

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

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Nota: <sup>1</sup>Exclusive o Distrito Federal.

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 no Centro-Oeste (sem Distrito Federal) e R\$ 673,6 por habitante no Sudeste. A região Sul apresentou uma média de R\$ 604,8 por habitante e a região Nordeste, R\$ 547,8 por habitante. A região Norte (uma vez que no cálculo regional estão incluídos os fundos constitucionais) ficou bastante próxima do Sudeste (R\$ 671,4 por habitante). Essas duas regiões situaram-se acima da média nacional dos gastos da parcela regionalizada por habitante (R\$ 617,4), enquanto que as demais ficaram aquém dos valores para a região Sudeste. 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; esse número foi fortemente influenciado pelo orçamento da seguridade: R\$ 881,0 (141,1% a mais do que a média nacional *per capita*). Na região Norte, afora o já citado impacto do Fundo Constitucional do Norte, que só é observável no *corte* regional, o peso dos antigos territórios fez a diferença: particularmente Amapá, com R\$ 1 865,4; Roraima, com R\$ 1 692,1; e Acre, com R\$ 1 218,8 por habitante, além de Rondônia (R\$ 700,7 p/hab.) e Tocantins (R\$ 728,7 p/hab.). Todos esses valores apoiaram-se mais na área fiscal do que na da seguridade, e contribuíram 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 Distrito Federal), que apresentaram médias abaixo da relativa ao somatório das regiões, mostraram comportamentos mais homogêneos nos estados, com exceção do Rio Grande do Sul (20,8% superior à média na área da seguridade e 11,5% maior na fiscal).

Observe-se que os estados com as menores frações *per capita* dos gastos regionalizados foram, nessa ordem: Bahia (R\$ 415,4 p/hab. — os menores índices do Nordeste, tanto na área fiscal quanto na da seguridade); Goiás (R\$ 440,0 p/hab.), Maranhão (R\$ 455,3 p/hab.), São Paulo (R\$ 490,5 p/hab. e apenas 44,7% da média no Orçamento Fiscal) e Pará (R\$ 496,0 p/hab.). Mato Grosso e Tocantins, que apresentaram os menores índices *Estado/Total Regiões* no Orçamento da Seguridade (48,1 e 48,8%, respectivamente) foram consideravelmente compensados em suas participações no Orçamento Fiscal.

As posições inferiores dos três estados menos aquinhoados (Bahia, Goiás e Maranhão) explicam-se pelos seguintes argumentos:

— são estados relativamente populosos, sobretudo a Bahia;

— 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, pois, nesse ponto, a Bahia é melhor aquinhoadada que Goiás, e este, melhor que o Maranhão);

— principalmente no caso da Bahia, que apresenta a pior posição em termos do componente fiscal, cabe considerar também que, embora represente hoje o estado economicamente mais importante da região Nordeste, não possui órgãos federais regionais de peso, como ocorre em Pernambuco (SUDENE) e no Ceará, com o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS).<sup>11</sup>

Da comparação das participações relativas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social depreende-se que a componente fiscal dos dispêndios por habitante é bem maior nas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste (nessa ordem), e menor no Sudeste e Sul, o que reitera a análise dos valores nominais da tabela 3.2.

A comparação do perfil dos gastos regionalizados por habitante com a composição do PIB *per capita* é mostrada na tabela 3.4. Ainda que uma relação direta entre essas variáveis deva ser vista com cautela, pode-se analisar a proporção dos gastos regionalizados *per capita* nos respectivos PIB.

Nas regiões Norte e Nordeste, essa proporção alcançou, na média, valores superiores a 25%. Na região Norte, apenas o estado do Amazonas situou-se abaixo de 20%, enquanto que, na região Nordeste, todos os estados superaram essa mesma proporção. Nos antigos territórios do Amapá e Roraima e no estado de Tocantins, superou os 60%, enquanto que, nos estados da Paraíba e do Piauí, mostrou-se acima dos 50%, numa clara indicação do peso relativo dos gastos públicos federais nesses estados.

Em contraposição, nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste (sem o Distrito Federal), as proporções médias foram, respectivamente, de 13,89%, 14,35% e 16,06%. O único estado a destoar nitidamente 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*: 8,22%.

Dessa forma, como se pode observar na última coluna da tabela 2.4, 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, no geral, demonstrar certo padrão de progressividade em termos regionais e estaduais (a *direção* parece certa, ainda que se possa discutir sua intensidade e as posições particulares de algumas unidades da Federação), ao serem reforçados os recursos disponíveis aos estados de menor nível de renda. Para melhor visualização desses dados da tabela 3.4, o mapa

---

<sup>11</sup> Isso se reflete, como veremos à frente, numa menor fração dos gastos com o pessoal da União.

---

1 apresenta os resultados das unidades da Federação — hierarquizados segundo faixas de participação percentual dos gastos *per capita* no PIB *per capita*.

**TABELA 3.4**  
Despesa Realizada pela União e PIB *per Capita* por Região e Unidade da Federação (exclusive Distrito Federal) — 1995

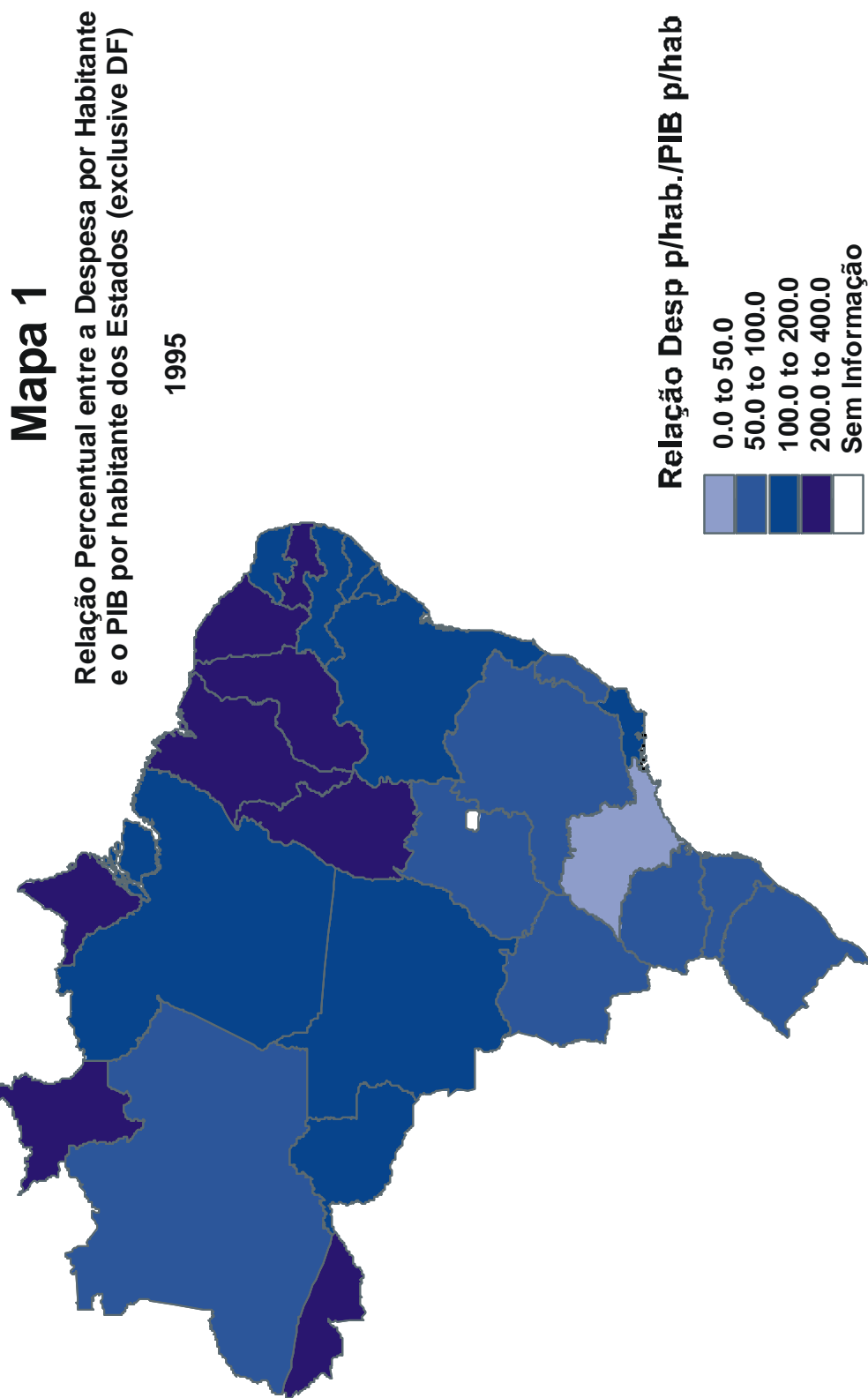
Região/Estado	Despesa <i>per Capita</i> (R\$/Hab)(A)	PIB <i>per Capita</i> (B)	(Em R\$)	
			(C) (A)/(B) (%)	(C)Estado/(C)Total Regiões (%)
<b>Norte</b>	<b>671,38</b>	<b>2 443,5</b>	<b>27,48</b>	<b>158,52</b>
Acre	1 218,80	2 920,5	41,73	240,77
Amazonas	536,60	3 102,7	17,29	99,78
Amapá	1 865,40	3 091,9	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
<b>Nordeste</b>	<b>547,84</b>	<b>1 705,8</b>	<b>32,12</b>	<b>185,29</b>
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 Grande do Norte	666,40	2 032,7	32,78	189,14
Sergipe	656,90	2 484,8	26,44	152,52
<b>Sudeste</b>	<b>673,60</b>	<b>4 851,2</b>	<b>13,89</b>	<b>80,11</b>
Espirito 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
<b>Sul</b>	<b>604,80</b>	<b>4 215,9</b>	<b>14,35</b>	<b>82,77</b>
Paraná	498,60	4 277,3	11,66	67,25
Rio Grande do Sul	722,60	4 303,5	16,79	96,87
Sta. Catarina	561,90	3 931,6	14,29	82,46
<b>Centro-Oeste (s/ DF)</b>	<b>511,34</b>	<b>3 020,5</b>	<b>16,93</b>	<b>97,67</b>
Goiás	440,00	2 929,2	15,02	86,66
Mato Grosso do Sul	520,70	3 837,7	13,57	78,28
Mato Grosso	538,20	2 514,7	21,40	123,48
<b>Total Regiões<sup>1</sup></b>	<b>617,40</b>	<b>3 562,0</b>	<b>17,33</b>	<b>100,00</b>
<b>Brasil</b>	<b>832,64</b>	<b>3 605,3</b>	<b>23,09</b>	-

Fonte: Despesa - COSIS/STN; SIAFI 1995; PIB - IPEA/DIPES.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Nota: <sup>1</sup>Exclusive o Distrito Federal.

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



Pode-se ver que o *Centro-Sul* brasileiro (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás e Mato Grosso do Sul), apresentou participações nos gastos inferiores à que detém no PIB, com exceção do Rio de Janeiro. A porção *nortista* do país (Mato Grosso e Rio de Janeiro incluídos) contou com participações nos gastos superiores às suas respectivas participações no PIB. Quanto ao Amazonas, que, no mapa 1, encontra-se no primeiro grupo, seria mais correto considerar que a proporção relativa dos gastos federais empata com sua fração relativa no PIB, uma vez que o índice *Estado/Total Regiões* situou-se em 99,78%.

### 3.2 Os Dispêndios por Natureza da Despesa

A distribuição regional dos dispêndios por natureza da despesa contribui para que se possa formar um juízo mais preciso da estruturação espacial do gasto. A tabela 3.5 discrimina os gastos por grupo de natureza segundo as regiões e unidades da Federação.

TABELA 3.5  
Execução Financeira da União por Despesa Segundo as Regiões e Unidades da Federação — 1995

Região/Estado	(Em R\$ milhões)					
	Pessoal e Encargos	(%)	Outras Despesas Correntes	(%)	Investimentos	(%)
<b>Nacional + DF</b>	<b>13 364,9</b>	<b>35,3</b>	<b>12 099,7</b>	<b>15,5</b>	<b>1 318,3</b>	<b>27,8</b>
<b>Exterior</b>	<b>219,1</b>	<b>0,6</b>	<b>685,9</b>	<b>0,9</b>	<b>474,1</b>	<b>10,0</b>
<b>Norte</b>	<b>1 882,7</b>	<b>5,0</b>	<b>4 941,1</b>	<b>6,3</b>	<b>345,6</b>	<b>7,3</b>
Não-estadualizado		0,0	33,3	0,0	10,7	0,2
Acre	129,4	0,3	406,4	0,5	16,0	0,3
Amazonas	330,4	0,9	796,0	1,0	110,4	2,3
Amapá	238,0	0,6	357,2	0,5	10,2	0,2
Pará	661,7	1,7	1 943,3	2,5	83,2	1,8
Roraima	329,2	0,9	521,1	0,7	72,5	1,5
Rondônia	159,1	0,4	263,1	0,3	20,1	0,4
Tocantins	34,8	0,1	620,7	0,8	22,5	0,5
<b>Nordeste</b>	<b>4 959,7</b>	<b>13,1</b>	<b>17 793,0</b>	<b>22,7</b>	<b>1 090,7</b>	<b>23,0</b>
Não-estadualizado		0,0	227,5	0,3	307,6	6,5
Alagoas	295,9	0,8	1 093,4	1,4	48,5	1,0
Bahia	885,1	2,3	4 198,2	5,4	138,1	2,9
Ceará	939,9	2,5	2 608,7	3,3	153,1	3,2
Maranhão	384,2	1,0	1 907,8	2,4	68,5	1,4
Paraíba	604,7	1,6	1 527,1	2,0	57,9	1,2
Pernambuco	997,2	2,6	2 994,8	3,8	175,4	3,7
Piauí	237,9	0,6	1 181,1	1,5	53,9	1,1
Rio Grande do Norte	408,2	1,1	1 248,3	1,6	49,2	1,0
Sergipe	206,6	0,5	806,1	1,0	38,4	0,8
<b>Sudeste</b>	<b>13 735,1</b>	<b>36,3</b>	<b>29 681,2</b>	<b>37,9</b>	<b>1 037,8</b>	<b>21,9</b>
Espírito Santo	323,0	0,9	1 072,1	1,4	35,1	0,7
Minas Gerais	1 803,0	4,8	6 419,7	8,2	201,9	4,3
Rio de Janeiro	9 488,2	25,0	8 195,9	10,5	506,1	10,7
São Paulo	2 120,8	5,6	13 993,5	17,9	294,7	6,2

(continua)

(continuação)

Região/Estado	Pessoal e Encargos	(%)	Outras Despesas Correntes	(%)	Investimentos	(%)
<b>Sul</b>	<b>2 886,4</b>	<b>7,6</b>	<b>10 226,5</b>	<b>13,1</b>	<b>316,7</b>	<b>6,7</b>
Não-estadualizado		0,0		0,0	3,7	0,1
Paraná	733,7	1,9	3 384,5	4,3	75,0	1,6
Rio Grande do Sul	1 586,6	4,2	4 791,2	6,1	162,1	3,4
Santa Catarina	566,0	1,5	2 050,8	2,6	75,8	1,6
<b>Centro-Oeste</b>	<b>841,3</b>	<b>2,2</b>	<b>2 885,4</b>	<b>3,7</b>	<b>165,0</b>	<b>3,5</b>
Não-estadualizado		0,0	4,0	0,0		0,0
Goiás	370,5	1,0	1 414,9	1,8	47,1	1,0
Mato Grosso do Sul	235,8	0,6	648,0	0,8	39,6	0,8
Mato Grosso	234,9	0,6	818,6	1,0	78,3	1,6
<b>Brasil</b>	<b>37 889,2</b>	<b>100,0</b>	<b>78 312,8</b>	<b>100,0</b>	<b>4 748,1</b>	<b>100,0</b>

Região/ Estado	Inversões Financeiras	(%)	Outras Despesas de Capital	(%)	Total	(%)
<b>Nacional + DF</b>	<b>6 415,9</b>	<b>74,6</b>	<b>32,3</b>	<b>16,7</b>	<b>33 231,0</b>	<b>25,6</b>
<b>Exterior</b>	<b>2,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,7</b>	<b>0,4</b>	<b>1 382,1</b>	<b>1,1</b>
<b>Norte</b>	<b>309,7</b>	<b>3,6</b>	<b>12,7</b>	<b>6,6</b>	<b>7 491,8</b>	<b>5,8</b>
Não-estadualizado	220,8	2,6		0,0	264,8	0,2
Acre	2,6	0,0	0,4	0,2	554,8	0,4
Amazonas	4,1	0,0	4,0	2,1	1 245,0	1,0
Amapá	0,1	0,0	3,1	1,6	608,5	0,5
Pará	12,3	0,1	2,0	1,0	2 702,6	2,1
Roraima	13,7	0,2	2,2	1,1	938,6	0,7
Rondônia	0,8	0,0	0,6	0,3	443,7	0,3
Tocantins	55,3	0,6	0,5	0,3	733,8	0,6
<b>Nordeste</b>	<b>788,1</b>	<b>9,2</b>	<b>7,5</b>	<b>3,9</b>	<b>24 639,0</b>	<b>19,0</b>
Não-estadualizado	669,2	7,8		0,0	1 204,3	0,9
Alagoas	2,9	0,0		0,0	1 440,7	1,1
Bahia	30,7	0,4	0,9	0,5	5 253,0	4,0
Ceará	22,8	0,3	0,5	0,3	3 725,1	2,9
Maranhão	21,2	0,2	0,3	0,2	2 381,9	1,8
Paraíba	6,3	0,1	0,5	0,3	2 196,5	1,7
Pernambuco	9,9	0,1	4,3	2,2	4 181,7	3,2
Piauí	7,4	0,1	0,3	0,2	1 480,6	1,1
Rio Grande do Norte	14,8	0,2	0,3	0,2	1 720,8	1,3
Sergipe	2,9	0,0	0,5	0,3	1 054,4	0,8
<b>Sudeste</b>	<b>97,4</b>	<b>1,1</b>	<b>97,8</b>	<b>50,6</b>	<b>44 649,4</b>	<b>34,4</b>
Espírito Santo	10,2	0,1	0,6	0,3	1 441,0	1,1
Minas Gerais	27,6	0,3	4,9	2,5	8 457,2	6,5
Rio de Janeiro	28,3	0,3	4,6	2,4	18 223,1	14,0
São Paulo	31,2	0,4	87,7	45,3	16 528,0	12,7
<b>Sul</b>	<b>529,0</b>	<b>6,2</b>	<b>28,4</b>	<b>14,7</b>	<b>13 986,9</b>	<b>10,8</b>
Não-estadualizado		0,0		0,0	3,7	0,0
Paraná	149,7	1,7	1,0	0,5	4 344,0	3,3
Rio Grande do Sul	354,4	4,1	26,8	13,9	6 921,2	5,3
Santa Catarina	24,9	0,3	0,5	0,3	2 718,1	2,1
<b>Centro-Oeste</b>	<b>458,5</b>	<b>5,3</b>	<b>13,9</b>	<b>7,2</b>	<b>4 364,1</b>	<b>3,4</b>
Não-estadualizado	223,2	2,6		0,0	227,2	0,2
Goiás	62,3	0,7	1,0	0,5	1 895,8	1,5
Mato Grosso do Sul	65,9	0,8	6,6	3,4	995,9	0,8
Mato Grosso	107,1	1,2	6,3	3,3	1 245,3	1,0
<b>Brasil</b>	<b>8 600,7</b>	<b>100,0</b>	<b>193,4</b>	<b>100,0</b>	<b>129 744,2</b>	<b>100,0</b>

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995 (inclui fundos constitucionais).

Elaboração: CGPOR/DIFRU/IPEA.

Os dispêndios com pessoal e encargos apresentaram-se mais elevados no Sudeste (36,3%), que superou até mesmo o agregado *nacional + Distrito Federal* (35,3%). No Nordeste, esses gastos alcançaram 13,3%, e, na região Norte, 5,0% (acompanhando aproximadamente suas respectivas frações na renda nacional). Na região

Sul e na Centro-Oeste (sem Distrito Federal), os percentuais de participação relativa foram, respectivamente, de 7,6% e 2,2%. Por fim, os gastos com pessoal e encargos no exterior alcançaram 0,6% do total.

As demais despesas relacionadas ao custeio apresentaram um perfil regional distinto. Os dispêndios no Sudeste montaram a quase R\$ 30,0 bilhões,<sup>12</sup> ou 37,9% dos gastos nesse grupo/natureza. A participação relativa do Nordeste também foi expressiva (22,7% do total). A região Sul recebeu 13,1%, enquanto que as regiões Norte e Centro-Oeste 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 da seguridade que influenciaram essa acentuada expressão (advinda das regiões mais desenvolvidas).

No grupo/natureza 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%).

Por fim, as inversões financeiras<sup>13</sup> apresentaram baixo grau de regionalização; 74,6% dos gastos foram classificados na categoria *nacional + Distrito Federal*.

As outras despesas de capital, cujo valor global é irrisório, concentraram-se sobretudo no Sudeste (50,6%) e no Sul (14,7%).

Os gastos com pessoal e encargos concentraram-se particularmente no estado do Rio de Janeiro (25,0%) e, naturalmente, na categoria espacial *nacional + Distrito Federal* (35,3%): parcela significativa dos funcionários públicos federais, aí incluso um expressivo contingente de inativos, ainda encontra-se nesse estado.

Em geral, a distribuição dos gastos pelos demais estados acompanhou a expressão populacional. Seguiram-se, pela ordem, os estados de São Paulo (5,6%) e Minas Gerais (4,8%), na Região Sudeste, e o estado do Rio Grande do Sul (4,2%). Este último, por tradição (o estado possui cinco estabelecimentos federais de ensino superior) e posição estratégica na fronteira brasileira (especialmente quanto aos gastos militares), também apresenta um peso relativo maior nesse grupo de natureza de despesa. 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.

As demais despesas de custeio, fortemente influenciadas pelos recursos da seguridade, apresentaram uma distribuição estadual mais consentânea ao perfil relativo dos respectivos níveis de renda dos estados.

---

<sup>12</sup> Note-se que, nesses valores, estão incluídas as transferências intergovernamentais.

<sup>13</sup> Inclui os fundos constitucionais, conforme observação no início do capítulo.

---

A categoria *nacional + Distrito Federal* concorreu com meros 15,5% do total dos gastos nesse grupo de despesa: São Paulo recebeu 17,9%; o Rio de Janeiro, 10,5%; e Minas Gerais, 8,2%. Na região Sul, o destaque ficou para o estado do Rio Grande do Sul (6,1%), seguido pelo Paraná (4,3%) e Santa Catarina (2,6%). No Nordeste, a Bahia absorveu 5,4% dos gastos, sendo acompanhada por Pernambuco (3,8%) e Ceará (3,3%). Na região Norte, o estado do Pará se destacou, com 2,5% dos gastos totais do grupo. O estado do Amazonas respondeu por apenas 1,0% daquele total. Na região Centro-Oeste (exclusive Distrito Federal), mais uma vez, coube maior fração ao estado de Goiás (1,8%).

A distribuição estadual dos investimentos apresenta um perfil sensivelmente diferente dos grupos de natureza da despesa anteriores, sobretudo pela expressão relativa dos dispêndios no exterior (10,0%) e na parcela não-estadualizada dos gastos da região Nordeste (6,5%). Novamente, 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. O estado de São Paulo respondeu por 6,2% dos investimentos; Minas Gerais, por 4,3%. Os dispêndios nesse item também mostraram-se relativamente elevados nos três principais estados nordestinos: Pernambuco (3,7%), Ceará (3,2%) e Bahia (2,9%).

### 3.2.1 Abrindo os Gastos com Pessoal e Encargos

Um dos principais pontos das análises recentes sobre a questão fiscal do governo federal refere-se ao aumento sistemático das despesas com pessoal e encargos [Giambiagi (1996)]. De fato, parcela expressiva desse aumento é decorrente do maior dispêndio com as aposentadorias e pensões do setor público, a partir do estímulo propiciado pela edição do Regime Jurídico Único dos servidores. Enquanto os gastos com os ativos teriam se reduzido (como proporção do total das receitas) de 23,9%, em 1989, para 17,7%, em 1995, os gastos com inativos cresceram de 7,1% para 13,5%; em 1991; representaram apenas 5,9% [Giambiagi (1996, p. 13)].

A tabela 3.6 apresenta os gastos regionalizados com pessoal e encargos, discriminados entre ativos e inativos, para o ano de 1995.

Os gastos com pessoal ativo da União representaram 59,0%, enquanto que os com inativos responderam por 41,0% do total.<sup>14</sup> Como era de se esperar, observou-se maior incidência relativa dos gastos com pessoal inativo nos estados do Rio de

<sup>14</sup> Cabe alertar que os gastos com o pessoal inativo foram obtidos a partir dos seguintes projetos/atividades (P/A): a) todos os Encargos Previdenciários da União (P/A 2013); b) os relativos aos Pagamentos de Inativos dos Extintos Estados e Territórios (P/A 2213, 2214 e 2215); e c) parte dos recursos do P/A Concessão e Manutenção de Benefícios (P/A 2347), cuja natureza da despesa é classificada como pessoal e encargos (grupo ND 31). A parcela dos ativos foi obtida por diferença e inclui todos os benefícios aos servidores, os quais em parte podem referir-se aos inativos.

Janeiro (47,7%) e na categoria espacial *nacional + Distrito Federal* (45,8%). Não obstante, alguns outros estados apresentaram também uma razoável proporção de inativos: Pernambuco (41,0%), Ceará (40,4%) e Acre (40,2%) — este último destoou do baixo padrão de participação dos inativos observado em todos os demais estados da região Norte.

**TABELA 3.6**

Despesa da União com Pessoal e Encargos Sociais por Unidade da Federação — Total, Ativos e Inativos — Valor e Participação Percentual no Total Geral e das Parcelas no Total do Estado — 1995

(Em R\$ milhões)

Regiões e Estados	Total			Ativos			Inativos		
	Valor	(%)1	(%)2	Valor	(%)1	(%)2	Valor	(%)1	(%)2
<b>Nacional + DF</b>	<b>13 364,9</b>	<b>35,3</b>	<b>100,0</b>	<b>7 248,5</b>	<b>32,4</b>	<b>54,2</b>	<b>6 116,4</b>	<b>39,4</b>	<b>45,8</b>
<b>Exterior</b>	<b>219,1</b>	<b>0,6</b>	<b>100,0</b>	<b>219,1</b>	<b>1,0</b>	<b>100,0</b>	-	-	-
<b>Norte</b>	<b>1 882,7</b>	<b>5,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1 490,4</b>	<b>6,7</b>	<b>79,2</b>	<b>392,3</b>	<b>2,5</b>	<b>20,8</b>
Acre	129,4	0,3	100,0	77,4	0,3	59,8	52,0	0,3	40,2
Amazonas	330,4	0,9	100,0	265,7	1,2	80,4	64,7	0,4	19,6
Amapá	238,0	0,6	100,0	189,2	0,8	79,5	48,8	0,3	20,5
Pará	661,7	1,7	100,0	490,9	2,2	74,2	170,9	1,1	25,8
Rondônia	329,2	0,9	100,0	296,0	1,3	89,9	33,2	0,2	10,1
Roraima	159,1	0,4	100,0	137,6	0,6	86,5	21,5	0,1	13,5
Tocantins	34,8	0,1	100,0	33,7	0,2	96,8	1,1	0,0	3,2
<b>Nordeste</b>	<b>4 959,7</b>	<b>13,1</b>	<b>100,0</b>	<b>3 167,7</b>	<b>14,2</b>	<b>63,9</b>	<b>1 792,0</b>	<b>11,5</b>	<b>36,1</b>
Alagoas	295,9	0,8	100,0	195,9	0,9	66,2	100,1	0,6	33,8
Bahia	885,1	2,3	100,0	557,3	2,5	63,0	327,7	2,1	37,0
Ceará	939,9	2,5	100,0	560,5	2,5	59,6	379,4	2,4	40,4
Maranhão	384,2	1,0	100,0	276,1	1,2	71,9	108,1	0,7	28,1
Paraíba	604,7	1,6	100,0	414,2	1,9	68,5	190,5	1,2	31,5
Pernambuco	997,2	2,6	100,0	588,5	2,6	59,0	408,7	2,6	41,0
Piauí	237,9	0,6	100,0	162,4	0,7	68,3	75,5	0,5	31,7
Rio Grande do Norte	408,2	1,1	100,0	281,0	1,3	68,8	127,3	0,8	31,2
Sergipe	206,6	0,5	100,0	131,9	0,6	63,9	74,6	0,5	36,1
<b>Sudeste</b>	<b>13 735,1</b>	<b>36,3</b>	<b>100,0</b>	<b>7 656,0</b>	<b>34,3</b>	<b>55,7</b>	<b>6 079,1</b>	<b>39,1</b>	<b>44,3</b>
Espirito Santo	323,0	0,9	100,0	199,2	0,9	61,7	123,9	0,8	38,3
Minas Gerais	1 803,0	4,8	100,0	1 124,0	5,0	62,3	679,0	4,4	37,7
Rio de Janeiro	9 488,2	25,0	100,0	4 960,9	22,2	52,3	4 527,3	29,1	47,7
São Paulo	2 120,8	5,6	100,0	1 371,9	6,1	64,7	748,9	4,8	35,3
<b>Sul</b>	<b>2 886,4</b>	<b>7,6</b>	<b>100,0</b>	<b>1 931,7</b>	<b>8,6</b>	<b>66,9</b>	<b>954,7</b>	<b>6,1</b>	<b>33,1</b>
Paraná	733,7	1,9	100,0	481,7	2,2	65,7	252,0	1,6	34,3
Rio Grande do Sul	1 586,6	4,2	100,0	1 071,5	4,8	67,5	515,1	3,3	32,5
Sta. Catarina	566,0	1,5	100,0	378,5	1,7	66,9	187,5	1,2	33,1
<b>Centro-Oeste</b>	<b>841,3</b>	<b>2,2</b>	<b>100,0</b>	<b>635,6</b>	<b>2,8</b>	<b>75,5</b>	<b>205,7</b>	<b>1,3</b>	<b>24,5</b>
Goiás	370,5	1,0	100,0	261,4	1,2	70,5	109,2	0,7	29,5
Mato Grosso do Sul	235,8	0,6	100,0	196,2	0,9	83,2	39,6	0,3	16,8
Mato Grosso	234,9	0,6	100,0	178,0	0,8	75,8	56,9	0,4	24,2
<b>Brasil</b>	<b>37 889,2</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>22 349,1</b>	<b>100,0</b>	<b>59,0</b>	<b>15 540,1</b>	<b>100,0</b>	<b>41,0</b>

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

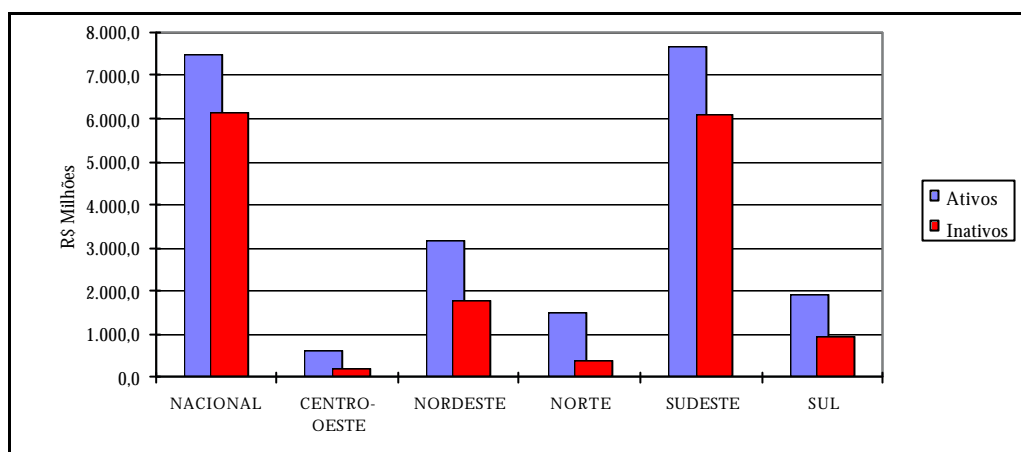
Obs.: inativos compreende os P/A 2013 (Encargos Previdenciários da União); 2213, 14 e 15 (Pagamentos de Inativos dos Extintos Estados e Territórios); e a parcela do P/A 2347 (Concessão e Manutenção de Benefícios), classificada como de pessoal e encargos. O pessoal ativo foi obtido por diferença.

De maneira geral, os estados das regiões Norte (20,8%) e Centro-Oeste — (24,5%) exclusive Distrito Federal — apresentaram baixa proporção de inativos nos seus respectivos gastos com pessoal e encargos. Naturalmente, o estado onde os inativos representaram menor fração dos desembolsos foi o de Tocantins

(apenas 3,2%). A região Sudeste, excluindo-se o Rio de Janeiro, teve percentuais elevados (entre 35,3% e 38,3%), um pouco superiores aos padrões médios da região Nordeste, à exceção dos estados de Pernambuco e Ceará.

O gráfico 1 ilustra a situação da composição regional entre os dispêndios com pessoal ativo e inativo da União.

GRÁFICO 1  
Despesa com Pessoal e Encargos Sociais — Ativos e Inativos — Nacional (DF) e Macrorregiões — 1995



Fonte: COSIS/STN/SIAFI/1995.

Cabe reiterar que a concentração dos dispêndios com pessoal e encargos no Rio de Janeiro e na categoria *nacional + Distrito Federal* apenas confirma que a unidade da Federação que é ou foi capital do país tende a destoar das demais.

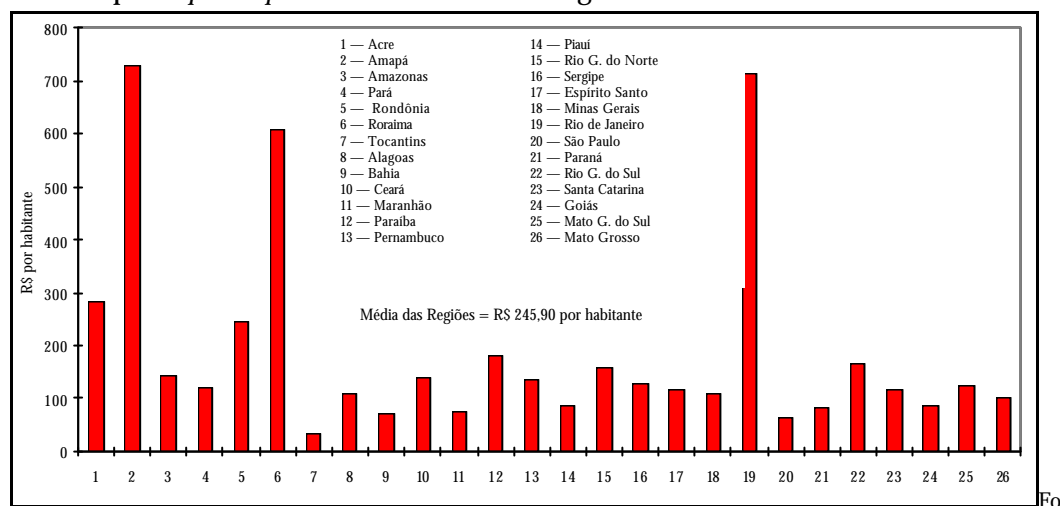
As posições relativas dos estados com relação aos dispêndios com pessoal e encargos ficam melhor visualizadas quando se analisam as respectivas frações em valores *per capita*. O gráfico 2 apresenta essas posições, *vis-à-vis* a média do gasto estadualizado; ou seja, os gastos das categorias *nacional + Distrito Federal* e *exterior* são desconsiderados.

Três estados apresentaram gastos desproporcionalmente elevados: Rio de Janeiro, Amapá e Roraima. Outros dois, Acre e Rondônia, situaram-se próximos da média dos gastos considerados (R\$ 245,90 por habitante). Os demais flutuaram em um patamar mais baixo.

Cabe assinalar que o estado de Tocantins registrou o mais baixo nível de dispêndios com pessoal e encargos da União. Maranhão, Bahia e São Paulo situam-se em posição ligeiramente superior, e perfazem o grupo *dos menos aquinhoados* com as despesas de pessoal.

Afora o caso já comentado do estado do Rio de Janeiro, salta aos olhos, portanto, a posição dos antigos territórios federais, com destaque para os atuais estados de Amapá e Roraima.<sup>15</sup>

**GRÁFICO 2**  
Despesas *per Capita* com Pessoal e Encargos da União nos Estados — 1995



Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995.  
Elaboração: CGPR/DPRU/IPEA.

**3.2.2 Abrindo os Gastos com Outras Despesas Correntes** A categoria econômica de gasto intitulada Outras Despesas Correntes respondeu por mais de R\$ 78 bilhões<sup>16</sup> para o ano de 1995. Isso significa mais da metade dos empenhos liquidados totais, quando se desconsidera a ilusão monetária provocada pela rolagem da dívida pública administrada pela União, conforme dados da tabela 3.5.

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 natureza de despesa consiste em transferências — tributárias ou não — para outras esferas de governo (Transferências Intergovernamentais), ou mesmo para famí-

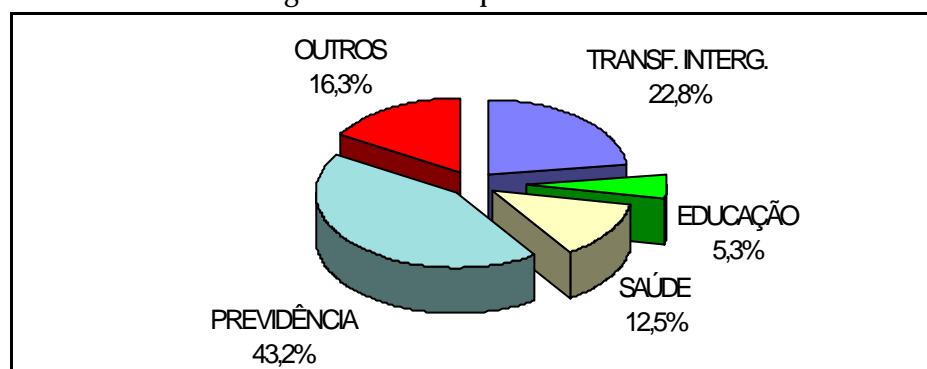
<sup>15</sup> Uma recente matéria publicada em jornal ajuda a caracterizar um pouco mais a situação dos antigos territórios federais, a partir do exemplo de Roraima: “Como ex-território federal, Roraima tem o privilégio de manter a maior parte de sua folha custeada diretamente por Brasília. Isso tornou-se possível porque, em 1989, quando ex-territórios passaram à condição de estados, fixou-se um prazo para incorporação de funcionários dessas regiões à folha da União. A data-limite era 5 de outubro, dia da promulgação da Constituição. Na véspera, houve, em Roraima, um festival de contratações. Resultado: nada menos que 6,2% dos habitantes daquele estado são funcionários públicos federais. São 10,9 mil pessoas, universo proporcionalmente três vezes maior do que o representado pela burocracia federal residente em Brasília, em relação à população do Distrito Federal. Assim, o governo de Roraima garantiu uma *mesada* federal que cobre a maior parte de sua folha, dispondo de outros recursos para sustentar estruturas dispendiosas como a do Judiciário local.” (O Estado de São Paulo, 26 de maio de 1997, página A 10).

<sup>16</sup> Inclui Transferências Intergovernamentais.

lias (como no caso da concessão e manutenção de benefícios da previdência social ou do seguro-desemprego).

O gráfico 3 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, descontada a cota-parte do salário-educação (incorporada à função *Educação*); e b) pela função, para os demais casos.<sup>17</sup>

GRÁFICO 3  
Distribuição Percentual das Outras Despesas Correntes da  
União segundo as Principais Rubricas — 1995



Obs.: 1) Educação —foi acrescida do salário-educação, que é uma Transferência Intergovernamental;  
2) Saúde — exclui os programas de Saneamento e Proteção do Meio Ambiente;  
3) Previdência — exclui o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

Como pode-se observar, as Transferências Intergovernamentais para Estados, Distrito Federal e Municípios representam 22,8% (R\$ 17,8 bilhões) do gasto desse grupo de despesa. Somados aos gastos da função *Previdência* (R\$ 33,8 bilhões ou 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 natureza de despesa. Dos restantes 26,7 bilhões de reais, somente cabe algum destaque às categorias *Saúde e Educação*, com 12,5% e 5,3%, respectivamente.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> A função *Saúde* exclui os programas 076 — Saneamento e 077 — Proteção ao Meio Ambiente; e a função *Previdência* exclui o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (084).

<sup>18</sup> Cabe alertar que, no caso dos segmentos de Saúde e Educação, os dispêndios referem-se às funções enquanto categorias da classificação funcional-programática adotada pelo Sistema Integrado de Dados da Secretaria do Orçamento e Finanças (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 73000) relativos à cota-parte do salário-educação. Os gastos da função *Previdência* correspondem ao P/A Concessão e Manutenção de Benefícios.

Sendo uma componente extremamente importante para a análise espacial do gasto público, as Transferências Intergovernamentais da unidade orçamentária 73000 e as chamadas Transferências Negociadas receberão tratamento especial no capítulo seguinte. Cabe aqui, no entanto, uma análise um pouco mais detalhada das categorias antes identificadas como Educação, Saúde e Previdência.

Na tabela 3.7, pode-se observar o valor *per capita* dessas três categorias.<sup>19</sup> No caso da Educação e Saúde, os níveis de dispêndio por habitante demonstraram-se substancialmente mais elevados nas regiões Sudeste (média de R\$ 22,30 por habitante na Educação e R\$ 64,80 por habitante na Saúde) e Sul (R\$ 18,20 por habitante na Educação e R\$ 64,30 por habitante na Saúde).

Em contraposição, as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste (sem Distrito Federal) apresentam 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.

**TABELA 3.7**  
**Valor per Capita das Principais Rubricas de Outras Despesas Correntes e Participação Percentual das Regiões e Estados no Total Regionalizado — 1995**

Regiões e Estados	Educação		Saúde		Previdência	
	R\$/Hab.	(%)	R\$/Hab.	(%)	R\$/Hab.	(%)
<b>Norte</b>	<b>14,3</b>	<b>78,0</b>	<b>38,3</b>	<b>68,9</b>	<b>100,3</b>	<b>46,8</b>
Acre	17,6	96,5	28,4	51,0	133,9	62,5
Amazonas	17,8	97,6	37,1	66,7	96,9	45,2
Amapá	10,4	56,8	29,7	53,3	69,9	32,6
Pará	14,5	79,2	34,5	62,0	109,7	51,2
Roraima	10,2	55,6	35,2	63,2	74,1	34,6
Tocantins	19,9	108,9	46,2	83,0	57,2	26,7
<b>Nordeste<sup>2</sup></b>	<b>14,5</b>	<b>79,0</b>	<b>43,3</b>	<b>77,7</b>	<b>166,7</b>	<b>77,7</b>
Alagoas <sup>2</sup>	12,4	67,8	39,8	71,5	156,3	72,9
Bahia <sup>2</sup>	13,2	72,1	33,1	59,5	158,0	73,7
Ceará <sup>2</sup>	12,5	68,3	46,5	83,5	168,6	78,6
Maranhão <sup>2</sup>	12,6	68,9	43,4	77,9	128,3	59,8
Paraíba <sup>2</sup>	18,6	101,6	47,6	85,5	188,4	87,8
Pernambuco <sup>2</sup>	16,4	89,6	48,0	86,3	188,7	88,0
Piauí <sup>2</sup>	14,0	76,5	43,8	78,7	170,9	79,7
Rio Grande do Norte <sup>2</sup>	18,2	99,5	49,4	88,8	197,9	92,3
Sergipe <sup>2</sup>	17,4	95,1	36,1	64,9	166,3	77,6
<b>Sudeste</b>	<b>22,3</b>	<b>121,7</b>	<b>64,8</b>	<b>116,4</b>	<b>271,7</b>	<b>126,7</b>
Espírito Santo	17,8	97,5	41,5	74,5	200,6	93,5
Minas Gerais	18,2	99,6	51,9	93,3	209,2	97,6
Rio de Janeiro	31,3	171,3	94,7	170,3	355,1	165,6
São Paulo	21,0	115,0	61,2	110,0	275,4	128,4
<b>Sul</b>	<b>18,2</b>	<b>99,3</b>	<b>64,3</b>	<b>115,6</b>	<b>234,6</b>	<b>109,4</b>
Paraná	16,1	87,9	62,7	112,8	186,0	86,7
Rio Grande do Sul	18,7	102,4	74,1	133,3	280,8	130,9
Santa Catarina	20,8	113,7	47,6	85,6	230,6	107,5
<b>Centro-Oeste<sup>1</sup></b>	<b>13,3</b>	<b>72,8</b>	<b>49,0</b>	<b>88,0</b>	<b>115,8</b>	<b>54,0</b>
Goiás	12,2	66,5	51,4	92,4	129,6	60,4
Mato Grosso do Sul	15,9	87,1	47,4	85,2	127,6	59,5
Mato Grosso	13,3	72,8	45,7	82,2	80,6	37,6
<b>Regiões<sup>1</sup></b>	<b>18,3</b>	<b>100,0</b>	<b>55,6</b>	<b>100,0</b>	<b>214,5</b>	<b>100,0</b>
<b>Brasil</b>	<b>27,0</b>	-	<b>63,5</b>	-	<b>219,3</b>	-

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Notas:<sup>1</sup>Tanto a população do Distrito Federal quanto as parcelas de gasto nacional + Distrito Federal e exterior foram desconsideradas.

<sup>2</sup>Os dados relativos aos estados do Nordeste incorporam rateio, segundo o dispêndio médio *per capita* observado para a região, dos recursos consignados ao "Projeto Nordeste de Educação Básica". Na base de dados da STN, esses recursos não apresentam destinação estadual, mas apenas regional.

<sup>19</sup> Note-se que, em vista da parcela não-regionalizada dos gastos, principalmente na Educação, foi necessário estabelecer como parâmetro de comparação o somatório das regiões.

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 Distrito Federal). Apenas a hierarquia dos valores entre as regiões parece agora mais acentuada, tendo variado de R\$ 271,70 por habitante na região Sudeste, para R\$ 100,30 por habitante 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 Distrito Federal) — esta última teve um gasto R\$ 115,80 por habitante.

Os dados mostram, nos casos das categorias Educação e Saúde, que, dos recursos repassados ou aplicados diretamente pela União, gastou-se proporcionalmente menos justamente nos estados que apresentam os piores índices sociais nas duas áreas. Naturalmente, o caso da Previdência parece um pouco distinto. A posição relativa 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, na 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 nos quais a União assume maiores responsabilidades. Vale registrar o peso das universidades federais, que refletem 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 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%) — dados da COSIS/STN (SIAFI 1995).

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 educação comporta especificidades, como, por exemplo, os dispêndios em itens não observados nos demais estados, como a TV Educativa e outros gastos de natureza administrativa.

No caso da Saúde, cabe considerar que o estado do Rio de Janeiro, que mais uma vez destacou-se 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*.

---

#### 4 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS FEDERAIS PARA ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS

As Transferências Intergovernamentais do governo federal, obtidas na base do SIAFI<sup>20</sup> por meio da modalidade da despesa 30 (Transferências a Estados e ao Distrito Federal) e 40 (Transferências a Municípios), totalizaram R\$ 25 bilhões em 1995, o que representa cerca de 20% do total dos gastos realizados pela União (excluída a parcela de juros e amortizações).

Pela natureza dos dados, todos os valores são passíveis de distribuição por estado, razão pela qual todas as tabelas deste capítulo incluem o Distrito Federal e não incluem a parcela nacional.

Em sua maior parte, tratam-se de recursos fiscais repassados a estados e municípios, no ensejo de diminuir as desigualdades regionais de renda e de capacidade fiscal. Nesse sentido, as Transferências Intergovernamentais seriam recursos destinados a outras esferas para complementar outros recursos necessários ao cumprimento das obrigações inerentes a cada uma.

Conforme nomenclatura normalmente utilizada, pode-se trabalhar com dois campos distintos: um deles se refere às Transferências Tributárias ou Constitucionais, que seriam a repartição regular de tributos da esfera federal para a estadual ou municipal; as restantes seriam as Transferências 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 (FPEX), o Imposto sobre Operações Financeiras sobre Ouro (IOF Ouro), e o Imposto Territorial Rural (ITR). Os dados dessa primeira parcela das transferências estão apresentados na tabela 4.1.

TABELA 4.1  
Transferências Tributárias ou Constitucionais para Estados, Distrito Federal e Municípios — Participação Percentual das Regiões e Valores Totais — 1995  
(Em porcentagem)

Região	FPM	FPE	FPEX	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
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Valor (R\$ Milhões)</b>	<b>8 170,4</b>	<b>7 803,0</b>	<b>1 385,8</b>	<b>1 221,7</b>	<b>335,1</b>	<b>15,6</b>	<b>18 931,6</b>
<b>(Porcentagem)</b>	<b>43,2</b>	<b>41,2</b>	<b>7,3</b>	<b>6,5</b>	<b>1,8</b>	<b>0,1</b>	<b>100,0</b>

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

<sup>20</sup> As informações detalhadas, por estado e para cada uma das transferências, foram obtidas junto a outros setores da STN; porém, o total origina-se do SIAFI (1995).

Como pode-se observar, o FPE e o FPM respondem por 84,4% do total, (41,2% do FPE e 43,2% do FPM), e são aquelas transferências consideradas redistributivas, pelos próprios critérios utilizados. As regiões Norte e Nordeste recebem juntas perto de 78% do FPE; o Nordeste teve 52,5%. Em relação ao FPM, o Sudeste aparece com alta participação (31%), devido em grande parte ao critério populacional aplicado aos municípios de pequeno porte, e quase supera o Nordeste (35%). O Sul, também pelo mesmo motivo, dobra a participação, quando se compara o percentual do FPM ao 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 perto de 17%, as mais representativas são o FPEX (7,3%) — fundo constituído pela parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) dos produtos exportados —, e a cota-parte do salário-educação (6,5%).

Analisando-se o FPEX, observa-se que, como não poderia deixar de ser, as regiões de maior atividade econômica e voltadas para as exportações têm maior participação, quais sejam, o Sudeste e o Sul, com 47,4% e 36,6%, respectivamente. A Contribuição do Salário-Educação (2,5% da folha de pagamento das empresas), que tem como finalidade financiar as despesas do setor público com o ensino elementar, tem dois terços repassados diretamente à unidade da Federação na qual tenha se realizado o recolhimento, e constitui, assim, a cota-parte inserida nas transferências. Por esse motivo, a região Sudeste detém 68,8%; o Sul, 16,7%; o Nordeste, 7,8%; Centro-Oeste, 4,6%; e o Norte, apenas 2,1%.

No segundo grupo das Transferências Intergovernamentais federais estão as Não-Tributárias, as quais compreendem as regulamentadas por dispositivos legais (também chamadas de Transferências Regulares Não-Tributárias, tais como as despesas com os novos estados e o Distrito Federal); e as outras, denominadas Não-Regulares ou Negociadas; nestas incluem-se os convênios, ajustes e acordos firmados entre os governos federal, estaduais e municipais, para a concretização de obras e serviços de interesse comum às três esferas de governo.

Na tabela 4.2, apresentam-se, por estado, todas as Transferências Intergovernamentais, distribuídas nos dois grandes grupos. No segundo deles, destacam-se as Transferências Negociadas, que são não-regulamentadas e dependem, portanto, da política regional que o governo se propõe a seguir, ou das pressões dos governantes das outras esferas. As Transferências Tributárias ou Constitucionais respondem por 74,2% do total; as Não-Tributárias, com os restantes 25,8% (16,3% correspondem às Negociadas e 9,5%, às Não-Tributárias Regulares).

Analisando especificamente as Transferências Negociadas observa-se que, quanto à participação das regiões, é o Sudeste (34,5%) que lidera; São Paulo detém 18,5%. Quanto à distribuição por esfera de governo, do total de R\$ 4 156 milhões referente às Negociadas, 76,5% foram transferidos para estados e 23,5%, para municípios. Em relação à parcela transferida aos estados, São Paulo recebeu a maior

---

parcela (20,7%), seguido de Distrito Federal, Minas Gerais e Rio de Janeiro, enquanto que, em termos de órgãos transferidor, é o Ministério da Educação e do Desporto — segundo relatório da STN citado anteriormente — que lidera, com 55,4% dos recursos; em seguida, vem o Ministério da Fazenda, com 12,9%; e o Ministério da Saúde, com 10,3% (os três totalizam 78,6%). Quanto às transferências aos municípios, São Paulo recebeu a maior parcela (11,2%); em seguida, aparecem Minas Gerais, Bahia, Paraná, Rio de Janeiro, Ceará e Pernambuco, com participações superiores a 5% do total. Em relação aos órgãos que efetuaram essas transferências, verifica-se que, novamente, o Ministério da Educação e do Desporto surge em primeiro lugar (52%), seguido agora pelo Ministério da Saúde (17,6%) e pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (11%). Os demais participam com percentuais iguais ou inferiores a 5%.

**TABELA 4.2**  
**Participação Percentual das Transferências Tributárias e Não-Tributárias para Estados, Distrito Federal e Municípios — por Tipo — 1995**

Regiões e Estados	Tributárias ou Constitucionais	Não-Tributárias		(Em porcentagem)	
		Regulares	Negociadas	Total	Total Geral
<b>Norte</b>	<b>15,6</b>	<b>23,0</b>	<b>9,3</b>	<b>14,3</b>	<b>15,3</b>
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	5,42	0,9	2,6	1,5
Tocantins	2,5	0,0	0,6	0,4	1,9
<b>Nordeste</b>	<b>38,3</b>	<b>0,0</b>	<b>26,1</b>	<b>16,5</b>	<b>32,7</b>
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
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 Grande do Norte	2,8	0,0	2,1	1,3	2,4
Sergipe	2,4	0,0	1,4	0,9	2,0
<b>Sudeste</b>	<b>25,0</b>	<b>6,8</b>	<b>34,5</b>	<b>24,3</b>	<b>24,8</b>
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
<b>Sul</b>	<b>14,0</b>	<b>4,4</b>	<b>11,8</b>	<b>9,1</b>	<b>12,7</b>
Paraná	5,1	3,3	4,3	3,9	4,8
Rio Grande do Sul	5,7	1,1	3,8	2,8	5,0
Santa Catarina	3,2	0,0	3,7	2,3	3,0
<b>Centro-Oeste</b>	<b>7,1</b>	<b>65,8</b>	<b>18,4</b>	<b>35,8</b>	<b>14,5</b>
Distrito Federal	0,5	65,4	11,1	31,1	8,4
Goiás	2,9	0,0	3,0	1,9	2,7
Mato Grosso do Sul	1,3	0,0	1,4	0,9	1,2
Mato Grosso	2,3	0,3	2,8	1,9	2,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Valor (R\$ Milhões)</b>	<b>18 931,6</b>	<b>2 420,2</b>	<b>4 155,9</b>	<b>6 576,1</b>	<b>25 507,6</b>
<b>(Porcentagem)</b>	<b>74,2</b>	<b>9,5</b>	<b>16,3</b>	<b>25,8</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SIAFI e Transferências Negociadas a Estados e Municípios — jan/dez/95 — STN/MINIFAZ.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

- Obs.: 1) Incluído o valor de R\$ 164 754,4 mil em Rondônia, classificado como aplicação direta, por ser pagamento a pessoal de território extinto.
- 2) As informações referentes às Transferências Negociadas (obtidas em trabalho específico da STN) utilizadas nesta tabela totalizam um valor 6% superior ao constante na base trabalhada — decorrente provavelmente de diferenças conceituais ou de classificação.

Nas Transferências Não-Tributárias Regulares, como não poderia deixar de ser, tem-se em primeiro lugar o Centro-Oeste, devido ao Distrito Federal, que alcança 65,4% na participação; em seguida, vem a região Norte, com 23,0%; o Amapá recebeu 8,8%; Rondônia, 6,8% (os recursos aparecem no SIAFI com a classificação de aplicação direta); Roraima, 5,4%; e Acre, 2,0%.

A tabela 4.3 contém os valores totais das transferências recebidas (tributárias e não-tributárias) por estado, em ordem decrescente e relacionados com a população, para serem analisados *per capita*.

TABELA 4.3  
Transferências Tributárias e Não-Tributárias para Estados, Distrito  
Federal e Municípios — Total e *per Capita* — 1995

Unidade da Federação	Transferências Totais (R\$ 1 000)	(%)	População (1 000 Hab)	Transferências <i>per Capita</i> (R\$)
São Paulo	2 786 092	11,1	33 699,6	82,67
Distrito Federal	2 149 045	8,5	1 737,8	1 236,65
Minas Gerais	2 096 763	8,3	16 505,3	127,04
Bahia	1 871 806	7,4	12 646,0	148,02
Rio Grande do Sul	1 272 485	5,0	9 578,6	132,85
Paraná	1 226 429	4,9	8 712,8	140,76
Ceará	1 181 279	4,7	6 714,2	175,94
Pernambuco	1 170 906	4,6	7 445,2	157,27
Pará	1 099 320	4,4	5 448,6	201,76
Rio de Janeiro	1 060 205	4,2	13 296,4	79,74
Maranhão	1 034 935	4,1	5 231,3	197,84
Santa Catarina	753 230	3,0	4 836,6	155,74
Paraíba	719 740	2,9	3 340,0	215,49
Goiás	679 740	2,7	4 308,4	157,77
Piauí	629 272	2,5	2 725,0	230,93
Rio Grande do Norte	621 220	2,5	2 582,3	240,57
Alagoas	596 697	2,4	2 685,4	222,20
Amapá	576 718	2,3	326,2	1 767,99
Mato Grosso	563 895	2,2	2 313,6	243,73
Rondônia	544 266	2,1	1 339,5	406,32
Sergipe	502 659	2,0	1 605,3	313,12
Tocantins	490 449	1,9	1 007,0	487,04
Amazonas	405 967	1,6	2 320,2	174,97
Acre	392 884	1,6	455,2	863,10
Espirito Santo	390 868	1,6	2 786,7	140,26
Roraima	390 259	1,5	262,2	1 488,40
Mato Grosso Do Sul	300 505	1,2	1 912,8	157,10
<b>Total</b>	<b>25 507 633</b>	<b>100,0</b>	<b>155 822,2</b>	<b>163,70</b>

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995 e Transferências Negociadas a Estados e Municípios - jan/dez/95 — STN/MINIFAZ e IBGE.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Quanto ao valor total, o estado de São Paulo aparece em primeiro lugar; porém, em termos *per capita*, este estado fica em penúltimo (só perde para o Rio de Janeiro). Observando a média nacional, podemos ver que São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul, Paraná, Pernambuco, Santa Catarina, Goiás, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul encontram-se abaixo da média nacional.

Para se ter uma visão da situação de dependência financeira de cada unidade da Federação, convém analisar inicialmente a disponibilidade de recursos das esferas estadual e municipal (comparando o valor das transferências federais com as receitas tributárias das outras duas esferas somadas), e, em seguida, a partir dos dados disponíveis sobre a população residente, verificar a disponibilidade de recursos por habitante.

A receita tributária da esfera estadual tem como principal imposto o ICMS, que representou, em 1995, 94,3% do total. Do ICMS arrecadado, 25% são transferidos para os municípios do estado, como principal transferência intergovernamental da esfera estadual, chegando a alcançar a segunda posição nas fontes de recursos da esfera municipal. A principal fonte é o FPM — Fundo de Participação dos Municípios, transferência federal que, junto com o ICMS, representa 75% do total da receita municipal, segundo dados do Banco de Dados Municipais do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) [Bremaker (1995)] para 1992, ficando a receita tributária dos municípios com parcela aproximada de 10%.

A tabela 4.4 mostra as receitas tributárias das esferas estadual e municipal somadas por estado, relacionadas com as Transferências Intergovernamentais federais, para 1995, com base nos dados da STN/MINIFAZ, e a base trabalhada do SIAFI, em ordem decrescente por região e por estado.

Como se observa, as regiões Sudeste e Sul apresentam relações abaixo da média nacional, enquanto que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste mostram coeficientes bem superiores, devido, em grande parte, à baixa arrecadação do ICMS, a qual possui estreita vinculação com o nível de atividade econômica da área considerada. Em termos de estado vemos que, em ordem decrescente, Amapá, Roraima e Acre estão bastante distanciados, vindo depois, em ordem, Tocantins, Maranhão, Piauí, Distrito Federal, Rondônia, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte, Sergipe, Pará, Ceará, Pernambuco, Bahia, Mato Grosso, Paraná, Goiás e Mato Grosso do Sul (todos acima da média nacional). Abaixo estão Santa Catarina, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Amazonas, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo; neste último, as transferências representam apenas 0,12% do somatório das Receitas Tributárias.

TABELA 4.4  
Relação Percentual Entre as Transferências Federais e a Receita Tributária  
dos Estados e Municípios — por Região e Estado — 1995

Região/Estado	Transf. Federais	Receita Tributária			Transf./ Rec.Trib.
		Estadual	Municipal	Total	
Norte	3 899 864	2 349 594	204 857	<b>2 554 451</b>	1,53
Nordeste	8 328 512	6 183 164	717 262	<b>6 900 426</b>	1,21
Centro-Oeste	3 693 184	3 420 026	310 794	<b>3 730 820</b>	0,99
Sul	3 252 144	7 280 727	1 169 883	<b>8 450 610</b>	0,38
Sudeste	6 333 928	30 795 824	6 297 930	<b>37 093 754</b>	0,17
Amapá	576 718	45 926	5 666	<b>51 592</b>	11,18
Roraima	390 259	37 114	4 243	<b>41 357</b>	9,44
Acre	392 884	42 474	6 778	<b>49 252</b>	7,98
Tocantins	490 449	122 970	12 714	<b>135 684</b>	3,61
Maranhão	1 034 935	355 834	51 372	<b>407 206</b>	2,54
Piauí	629 272	236 750	17 321	<b>254 071</b>	2,48
Distrito Federal	2 149 045	901 051	-	<b>901 051</b>	2,39
Rondônia	544 266	213 132	16 695	<b>229 827</b>	2,37
Alagoas	596 697	284 726	35 811	<b>320 537</b>	1,86
Paraíba	719 740	364 081	29 422	<b>393 503</b>	1,83
Rio Grande do Norte	621 220	313 690	44 172	<b>357 862</b>	1,74
Sergipe	502 659	262 189	31 729	<b>293 918</b>	1,71
Pará	1 099 320	647 036	90 434	<b>737 470</b>	1,49
Ceará	1 181 279	985 457	101 837	<b>1 087 294</b>	1,09
Pernambuco	1 170 906	1 231 274	172 749	<b>1 404 023</b>	0,83
Bahia	1 871 806	2 149 163	232 849	<b>2 382 012</b>	0,79
Mato Grosso	563 895	723 050	58 104	<b>781 154</b>	0,72
Paraná	1 226 429	1 908 759	533 090	<b>2 441 849</b>	0,50
Goiás	679 740	1 210 941	154 284	<b>1 365 225</b>	0,50
Mato Grosso do Sul	300 505	584 984	98 406	<b>683 390</b>	0,44
Santa Catarina	753 230	1 740 293	235 898	<b>1 976 191</b>	0,38
Minas Gerais	2 096 763	4 823 513	698 515	<b>5 522 028</b>	0,38
Rio Grande do Sul	1 272 485	3 631 675	400 895	<b>4 032 570</b>	0,32
Amazonas	405 967	1 240 942	68 327	<b>1 309 269</b>	0,31
Espírito Santo	390 868	1 324 388	124 581	<b>1 448 969</b>	0,27
Rio de Janeiro	1 060 205	4 876 089	1 378 612	<b>6 254 701</b>	0,17
São Paulo	2 786 092	19 771 834	4 096 222	<b>23 868 056</b>	0,12
<b>Total</b>	<b>25 507 633</b>	<b>50 029 335</b>	<b>8 700 726</b>	<b>58 730 061</b>	<b>0,43</b>

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995 e Transferências Negociadas a Estados e Municípios — jan/dez/95 — STN/MINIFAZ.  
Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Apresenta-se, a seguir, o somatório das Receitas Tributárias estaduais e municipais com as transferências federais recebidas — parcela significativa dos recursos disponíveis para os governos das duas esferas. A tabela 4.5 traz a relação desses recursos com a população, por estado.

TABELA 4.5  
 Recursos Disponíveis das Esferas Estadual e Municipal — Total por Estado,  
*per Capita* e Relação com a Média do País — 1995

(Em R\$ mil)

Estado	Recursos Disponíveis <sup>1</sup>	Recursos <i>per Capita</i> (R\$)	Relação Estado/Brasil
Amapá	628 310	1 926,15	3,56
Distrito Federal	3 050 096	1 755,15	3,25
Roraima	431 616	1 646,13	3,05
Acre	442 136	971,30	1,80
São Paulo	26 654 148	790,93	1,46
Amazonas	1 715 236	739,26	1,37
Espírito Santo	1 839 837	660,22	1,22
Tocantins	626 133	621,78	1,15
Mato Grosso	1 345 049	581,37	1,08
Rondônia	774 093	577,90	1,07
Santa Catarina	2 729 421	564,33	1,04
Rio Grande do Sul	5 305 055	553,84	1,02
Rio de Janeiro	7 314 906	550,14	1,02
Mato Grosso do Sul	983 895	514,37	0,95
Sergipe	796 577	496,22	0,92
Goiás	2 044 965	474,65	0,88
Minas Gerais	7 618 791	461,60	0,85
Paraná	3 668 278	421,02	0,78
Rio Grande do Norte	979 082	379,15	0,70
Pernambuco	2 574 929	345,85	0,64
Alagoas	917 234	341,56	0,63
Ceará	2 268 573	337,88	0,63
Pará	1 836 790	337,11	0,62
Bahia	4 253 818	336,38	0,62
Paraíba	1 113 243	333,31	0,62
Piauí	883 343	324,16	0,60
Maranhão	1 442 141	275,68	0,51
<b>Total</b>	<b>84 237 694</b>	<b>540,60</b>	<b>1,00</b>

Fonte: STN e IBGE (População).

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Nota: <sup>1</sup>Somatório das Transferências Federais para Estados e Municípios com as Receitas Tributárias dos Estados e Municípios.

Observando-se os dados, verifica-se que, abaixo da média nacional, nos últimos lugares, numa inversão das posições apresentadas na tabela anterior, estão todos os estados do Nordeste. Isso ocorre pelo fato de a região, apesar de bem-posicionada na parcela das transferências, além de bastante populosa, ter o PIB em nível ainda bastante baixo, o que reduz sua arrecadação por habitante.

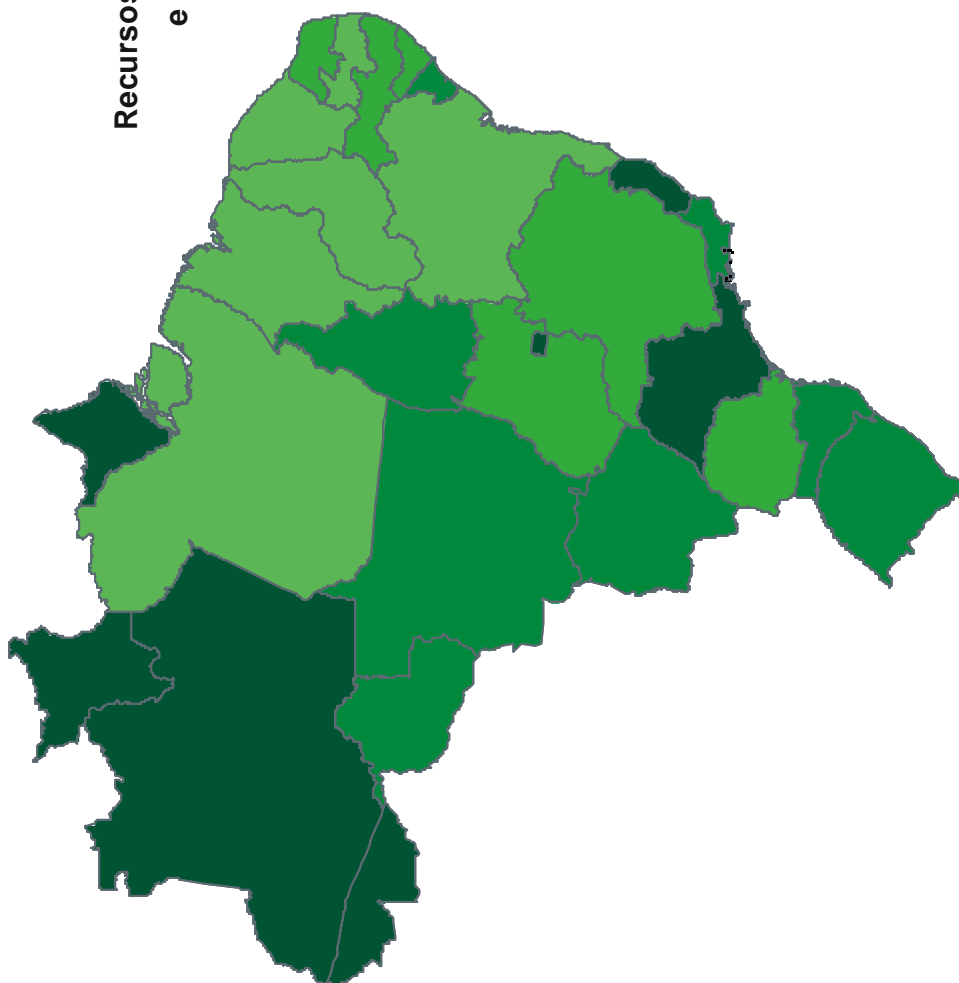
Do lado oposto estão os melhores posicionados; o Amapá vem em primeiro lugar, seguido do Distrito Federal, Roraima, Acre e São Paulo. Também aqui pode-se ver que o caso de São Paulo (juntamente com o Rio de Janeiro, Espírito Santo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Minas Gerais), que estava nos últimos lugares na tabela anterior, demonstra que as transferências, apesar de elevadas, representam pouco frente à sua arrecadação. De outro modo, quando se trabalha não mais com a

relação entre as transferências e o ICMS, e sim com o somatório e por habitante, há uma inversão de posicionamento. Daí se deduz que, apesar da população elevada, o nível de produção do estado possibilita uma arrecadação suficiente para manter os valores médios bem-posicionados em relação aos demais.

O mapa 2 mostra como estão distribuídos, por estado, os recursos disponíveis dos governos estaduais e municipais, em termos de reais por habitante, e posicionados em quatro faixas.

## Mapa 2

### Recursos Disponíveis dos Governos Estaduais e Municipais por habitante - 1995



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

## 5 ANÁLISE DOS PRINCIPAIS PROJETOS/ATIVIDADES

Este capítulo cumpre a tarefa de estabelecer a importância relativa dos principais projetos/atividades (P/A) da União no exercício de 1995 — em caráter geral, quando analisa as maiores rubricas da execução financeira (exclusive juros e amortizações), e particular, quando expõe uma visão regional dos principais dispêndios com investimento.

Entre outros motivos, essa análise justifica-se em vista do envelhecimento da classificação funcional-programática (que norteia a Execução Financeira da União registrada no SIAFI), uma vez que as divisões por funções, programas e subprogramas não assumem um conteúdo analítico claro e definido.

### 5.1 Estrutura dos Principais Projetos/Atividades

Uma primeira análise demonstra que os mais significativos P/A desenham um padrão comum, quando hierarquizados em termos dos valores de empenhos liquidados para as macrorregiões. A tabela 4.1 tem o objetivo de demonstrar essa estrutura. Para tanto, os P/A foram classificados em ordem decrescente de valores para o contexto nacional, a partir de sua importância para o conjunto das macrorregiões brasileiras. É importante mencionar que, na tabela 5.1, estão relacionados os P/A que existem em todas as regiões; em seguida, a tabela 5.2 trará os P/A que têm expressiva participação apenas em determinada região.

O resultado mostrou-se bastante previsível (considerando-se a análise já realizada no capítulo anterior) para as principais categorias do gasto.

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

Para todo o Brasil, dos dez maiores registros — que representam 62,1% do total — três são transferências tributárias, dois referem-se a pagamentos de aposentados e outros três custeiam a manutenção de pessoal da máquina pública. Dos P/A que poderiam ser considerados como alocação voluntária de recursos por parte do governo federal (pelo menos em alguma margem) têm-se apenas os P/A Manutenção e Operacionalização do Sistema Único de Saúde — SUS (6,13%) e Coordenação e Manutenção do Ensino (2,94%).

A ordem de importância dos P/A para as macrorregiões apresentou discrepâncias explicáveis pelas variadas estruturas socioeconômicas ou pelo desenho espacial da máquina pública brasileira.

---

**TABELA 5.1**  
**Ordenação dos Quinze Principais Projetos/Atividades segundo a Importância no País e nas Regiões com a Respectiva Participação Percentual no Total Geral dos Gastos na Categoria Espacial (exclusive juros, encargos e amortizações) — 1995**

P/A	Descrição	Brasil		Norte		Nordeste	
		Ordem	(%)	Ordem	(%)	Ordem	(%)
2347	Concessão e Manutenção de Benefícios	1	25,40	2	14,86	1	30,90
2013	Encargos Previdenciários da União	2	7,06	9	3,47	5	7,47
2217	Fundo de Participação dos Municípios	3	6,33	3	9,57	3	12,03
4438	Manutenção e Operacionalização do SUS	4	6,13	6	5,01	4	7,53
2216	Fundo de Participação dos Estados e do DF	5	6,02	1	27,23	2	17,08
2005	Administração de Pessoal	6	4,09	5	5,11	6	4,90
2085	Coordenação e Manutenção do Ensino	7	2,94	7	4,63	7	4,23
2008	Coord. e Manut. dos Serv. Administrativos	8	1,61	8	3,79	8	2,28
2029	Administ. e Coord. dos Serv. Judiciários	9	1,47	11	2,40	9	2,01
2218	Cota-Parte dos Estados e DF Exportadores na Arrecadação do IPI	10	1,08	13	0,86	14	0,58
2499	Cota-Parte dos Estados e DF do Salário-Educação	11	0,93	22	0,36	15	0,40
2487	Alimentação Escolar	15	0,48	15	0,81	10	0,92
4089	Prestação de Benefícios ao Servidor Público	16	0,46	17	0,66	13	0,60
2317	Operacionalização do SUS	17	0,43	27	0,25	17	0,29
2232	Desenv. e Aperf. das Ativ. de Fiscalização	18	0,36	21	0,39	19	0,28
	<b>Soma</b>		<b>64,80</b>		<b>79,41</b>		<b>91,49</b>
	<b>Total Geral do Gasto<sup>2</sup></b>	-	<b>100,00</b>	-	<b>100,00</b>	-	<b>100,00</b>

P/A	Descrição	Sudeste		Sul		C-Oeste <sup>1</sup>	
		Ordem	(%)	Ordem	(%)	Ordem	(%)
2347	Concessão e Manutenção de Benefícios	1	40,03	1	38,24	1	23,28
2013	Encargos Previdenciários da União	2	13,24	4	6,62	6	4,75
2217	Fundo de Participação dos Municípios	5	5,71	2	10,24	2	14,13
4438	Manutenção e Operacionalização do SUS	3	8,87	3	9,79	4	9,33
2216	Fundo de Participação dos Estados e do DF	11	1,48	6	3,64	3	12,22
2005	Administração de Pessoal	4	7,27	9	3,17	7	4,67
2085	Coordenação e Manutenção do Ensino	6	3,17	5	5,71	5	5,41
2008	Coord. e Manut. dos Serv. Administrativos	8	2,18	11	1,69	9	2,71
2029	Administ. e Coord. dos Serv. Judiciários	10	1,78	10	2,43	10	2,45
2218	Cota-Parte dos Estados e DF Exportadores na Arrecadação do IPI	12	1,47	7	3,63	21	0,44
2499	Cota-Parte dos Estados e DF do Salário-Educação	9	1,88	12	1,46	15	0,75
2487	Alimentação Escolar	16	0,48	15	0,57	14	0,96
4089	Prestação de Benefícios ao Servidor Público	13	0,69	17	0,47	17	0,68
2317	Operacionalização do SUS	15	0,50	13	1,45	13	1,06
2232	Desenv. e Aperf. das Ativ. de Fiscalização	14	0,58	14	0,63	18	0,66
	<b>Soma</b>		<b>89,32</b>		<b>89,74</b>		<b>83,48</b>
	<b>Total Geral do Gasto<sup>2</sup></b>	-	<b>100,00</b>	-	<b>100,00</b>	-	<b>100,00</b>

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Notas <sup>1</sup>Centro-Oeste exclui o DF.

<sup>2</sup>Corresponde ao Total Geral do Gasto da União em cada região e no total do país exclusive juros, encargos e amortizações e fundos constitucionais (FNO, FNE e FCO).

A região Norte, ainda jovem em termos de sedimentação 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 aqui apresentam sua menor participação regional (3,47%). Para essa região, o FPE consiste no maior item, e representa mais de um quarto dos

gastos totais regionais (27,23%). Cabe destaque, também, à pequena participação dos itens relacionados ao SUS.

TABELA 5.2  
Exceções Regionais dos Quinze Principais Projetos/Atividades Segundo a Importância no País — Ordem de Importância nas Respectivas Regiões, Valor e Participação Percentual no Total Regional — 1995

(Em R\$ 1 000)					
Região	Ordem	P/A	Descrição	Valor	(%) Total Região
Norte	4	2212	Pagamento de Pessoal Ativo de Extintos Estados e Territórios	417 817	5,7
	10	2438	Transferência do IOF Incidente sobre o Ouro	191 630	2,6
	12	2213	Pagamento de Pessoal Inativo e Pensionista de Extintos Estados e Territórios	139 144	1,9
	14	2616	Aquisição de Produtos para Execução da Política de Abastecimento	61 001	0,8
Nordeste	11	1710	Desenvolvimento da Educação Básica para o Nordeste	207 528	0,9
	12	1162	Apoio ao Pequeno Produtor Rural — PAPP	162 417	0,7
Sudeste	7	2036	Coordenação e Manutenção dos Serviços Administrativos e Apoio às Forças Navais	1 091 634	2,4
Sul	8	2616	Aquisição de Produtos para Execução da Política de Abastecimento	500 663	3,6
Centro-Oeste	8	2616	Aquisição de Produtos para Execução da Política de Abastecimento	192 067	4,6
	11	2438	Transferência do IOF Incidente Sobre o Ouro	90 245	2,2
	12	1712	Programa de Desenvolvimento Agroambiental — (PRODEAGRO - MT)	62 956	1,5

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Obs.: Excluídos juros, encargos e amortizações e os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.<sup>21</sup>

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: Manutenção e Operacionalização do SUS teve 7,53%, vindo, portanto, em quarto lugar; o P/A de Coordenação e Manutenção do Ensino (4,23%) posicionou-se em sétimo lugar; Alimentação Escolar, com aproximadamente 1%, manteve-se em décimo lugar.

No Sudeste, despontam os Encargos Previdenciários (40% da Previdência Social e 13,2% do setor público). O terceiro maior título refere-se à manutenção do SUS (8,47%); e o quarto já é a Administração de Pessoal (7,27%), que, como foi visto no capítulo 3, contém uma expressiva participação do Rio de Janeiro.

<sup>21</sup> A inclusão, *a posteriori*, dos fundos constitucionais na base de cálculo inviabilizou a hierarquização desses P/A. Pode-se, no entanto, estimar que o FNO ocuparia a 10ª posição (2,95%); o FNE, a 8ª (2,72%), e o FCO, a 6ª (5,11%), em suas respectivas regiões.

A distribuição dos gastos no Sul não difere, em essência, da região Sudeste. Cabe destaque, no entanto, à participação de sua cota-parte na arrecadação do IPI (3,63%), que tem a 7ª colocação — a melhor em relação às demais macrorregiões.

No Centro-Oeste, sem o Distrito Federal, a presença da máquina pública — e mesmo dos aposentados — encontra-se diminuída. Também deve-se observar a pouca participação de sua cota-parte no IPI (0,44%) — a pior participação entre as macrorregiões.

Há exceções, representadas por P/A cuja importância relativa apenas transparece em algumas ou em uma região específica. A tabela 5.2 apresenta os projetos que figuram entre os quinze maiores em suas respectivas regiões, e que não constam da análise anterior.

A região Norte desponta (até por sua configuração espacial) como a mais diferente 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%), que não consta da hierarquização da tabela 5.1 apenas porque não incide sobre todas as macrorregiões.

Para o Nordeste, cabe destacar a participação significativa dos P/A de desenvolvimento regional, tais como o de Desenvolvimento da Educação Básica para o Nordeste (R\$ 207 milhões) e Apoio ao Pequeno Produtor Rural (R\$ 162 milhões).

Por sua configuração demográfica e econômica, a Região Sudeste também apresenta particularidades relevantes, a começar pela grandiosidade dos números envolvidos, o que, por sua vez, condicionou o estabelecimento da lista constante na tabela 5.1. A única exceção é a da Coordenação e Manutenção dos Serviços Administrativos e Apoio às Forças Navais, que ficou em 7ª lugar (2,4% do total da região), o que, no entanto, pode expressar algum problema de má regionalização dos registros do SIAFI.

No Sul, numa análise de contraste, apenas o P/A Aquisição de Produtos para Execução da Política de Abastecimento (R\$ 500 milhões) é relevante (8ª lugar). O mesmo P/A assume também relevância no Centro-Oeste (4,6% dos gastos), além das Transferências do IOF Incidente sobre o Ouro (R\$ 90 milhões)<sup>22</sup> e o PRODEAGRO — MT (R\$ 62 milhões), que é um programa de desenvolvimento regional.

---

<sup>22</sup> Note-se que esse P/A recebeu uma considerável suplementação em dezembro de 1995, quando passou de uma dotação inicial de apenas R\$ 10 milhões para um dotação autorizada de R\$ 349 milhões. Desse total, no entanto, somente R\$ 3,7 milhões haviam sido efetivamente pagos até o final do exercício.

---

## 5.2 Os Principais Projetos/ Atividades de Investimento

Os projetos/atividades de investimento formam um universo de análise bem mais disperso que o encontrado em outros grupos de despesa em vista, devido ao caráter mais temporário e específico dos dispêndios.<sup>23</sup> Dessa forma, os R\$ 4,7 bilhões inscritos nessa rubrica estão divididos em 393 P/A, sendo que alguns apresentam somas irrisórias.

Cabe ressaltar que uma análise sobre investimentos também deveria considerar os fundos constitucionais (FNO, FNE e FCO) e o fundos de incentivos fiscais (FINAM, FINOR e FUNRES), apesar de serem classificados no SIAFI como inversões financeiras, pois seu princípio é, justamente, fomentar o investimento privado em suas regiões de abrangência. Essa inclusão, no entanto, não foi aqui considerada pelos motivos expostos no capítulo 3.

As tabelas a seguir dão uma idéia da heterogeneidade dos registros, quando são utilizados, como linha de corte, os dez maiores projetos/atividades de investimento para cada uma das principais categorias espaciais em análise.

Como observa-se na tabela 5.3, os projetos/atividades de abrangência nacional estão fortemente marcados pelo Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente — PRONAICA (22,1%), pela Coordenação do Sistema Nacional de Defesa Civil (10,6%), e pelos itens referentes ao sistema rodoviário (que somam 10,8%).

TABELA 5.3  
Principais Projetos/Atividades de Investimento de Abrangência Nacional  
(Inclusive Distrito Federal) — 1995

(Em R\$ 1 000)			
P/A	Descrição	Valores	(%)
4357	Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente — PRONAICA	290 771	22,06
2219	Coordenação do Sistema Nacional de Defesa Civil	139 316	10,57
2289	Desenvolvimento do Ensino Fundamental	93 053	7,06
1003	Construção de Imóveis	70 822	5,37
1234	PRONI — Irrigação Nacional	56 922	4,32
1204	Construção e Pavimentação de Rodovias	55 615	4,22
1205	Restauração de Rodovias	46 723	3,54
1340	Obras Rodoviárias Emergenciais	39 574	3,00
1006	Construção e Melhoramentos de Instalações da Aeronáutica	36 911	2,80
1009	Desenvolvimento do AM-X	36 464	2,77
<b>Soma</b>		<b>866 176</b>	<b>65,71</b>
<b>Total</b>		<b>1 318 269</b>	<b>100,00</b>

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

<sup>23</sup> Referem-se, na quase totalidade dos gastos, a projetos.

Para o exterior (tabela 5.4), a lista dos dez principais P/A de investimento apresenta-se definitivamente marcada pela presença dos ministérios militares, os quais representam quase a totalidade dos dispêndios realizados.

**TABELA 5.4**  
Principais Projetos/Atividades de Investimento no Exterior — 1995

P/A	Descrição	(Em R\$ 1 000)	
		Valores	(%)
3382	Desenvolvimento e Obtenção de Meios Operativos	145 576	30,71
1033	Reaparelhamento do Exército	100 231	21,14
1026	Reaparelhamento da Marinha	97 624	20,59
1009	Desenvolvimento do AM-X	23 659	4,99
1007	Reaparelhamento da Força Aérea Brasileira	18 329	3,87
2043	Manutenção, Suprimento e Equipamento de Aeronaves	14 408	3,04
1014	Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEA)	11 260	2,38
2091	Operação e Adestramento das Forças navais	7 808	1,65
1012	Pesquisa e Desenvolvimento Aeroespacial	6 897	1,45
2008	Coordenação e Manutenção dos Serviços Administrativos	6 268	1,32
<b>Soma</b>		<b>432 064</b>	<b>91,14</b>
<b>Total</b>		<b>474 084</b>	<b>100,00</b>

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Evoluindo para as macrorregiões (tabela 5.5 em diante), pode-se observar que a diversidade dos títulos faz com que a participação dos dez maiores se reduza.

**TABELA 5.5**  
Principais Projetos/Atividades de Investimento na  
Região Norte — 1995

P/A	Descrição	(Em R\$ 1 000)	
		Valores	(%)
2425	Conservação Preventiva, Rotineira e Emergencial	35 574	10,29
1174	Apoio ao Desenvolvimento Regional	34 929	10,11
3376	Infra-Estrutura do SUS	25 848	7,48
5511	Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia — PLANAFLORO	25 073	7,26
1003	Construção de Imóveis	14 175	4,10
1033	Reaparelhamento do Exército	13 824	4,00
1228	Assentamento de Trabalhadores Rurais	12 076	3,49
2008	Coordenação e Manutenção dos Serviços Administrativos	12 013	3,48
1010	Construção de Aeroportos na Região Amazônica	11 619	3,36
1104	Controle da Malária na Bacia Amazônica	10 660	3,09
<b>Soma</b>		<b>195 796</b>	<b>56,66</b>
<b>Total</b>		<b>345 556</b>	<b>100,00</b>

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Na região Norte, os projetos/atividades representam apenas 56,7% do total dos dispêndios, e o principal item — Conservação Preventiva, Rotineira e Emergencial — fica a cargo do Ministério dos Transportes. Os projetos de desenvolvimento regional também figuram entre os dez principais registros.

No Nordeste, região mais beneficiada pelos investimentos em 1995, destacam-se os projetos de infra-estrutura hídrica integrantes da função de Desenvolvimento Regional (que teve grande relevância em 1995), além do Desenvolvimento da Educação Básica para o Nordeste (R\$ 57,8 milhões) e das Ações de Saúde no Nordeste Rural — Projeto Nordeste II (R\$ 40,9 milhões). O principal item, no entanto, é o Apoio ao Pequeno Produtor Rural, que representa nada menos que 13,8% do total dos investimentos na região.

TABELA 5.6  
Principais Projetos/Atividades de Investimento na Região Nordeste — 1995

(Em R\$ 1 000)			
P/A	Descrição	Valores	(%)
1162	Apoio ao Pequeno Produtor Rural	150 511	13,80
1249	Aproveitamento Hidroagrícola do Rio Corrente	63 132	5,79
1238	Aproveitamento Hidroagrícola	59 696	5,47
1710	Desenvolvimento da Educação Básica para o Nordeste	57 809	5,30
1250	Aproveitamento Hidroagrícola em Juazeiro/Petrolina	52 968	4,86
1267	Construção e Recuperação de Açudes Públicos	41 438	3,80
1095	Ações de Saúde no Nordeste Rural — Projeto Nordeste II	40 921	3,75
2425	Conservação Preventiva, Rotineira e Emergencial	37 298	3,42
3137	Fortalecimento da Infra-estrutura Hídrica do Nordeste	36 670	3,36
3376	Infra-Estrutura do SUS	36 493	3,35
<b>Soma</b>		<b>576 941</b>	<b>52,90</b>
<b>Total</b>		<b>1 090 680</b>	<b>100,00</b>

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

Na região Sudeste, os dez maiores projetos/atividades representam menor participação percentual: apenas 46,5%. Destacam-se os P/A da área de implantação e melhoramento dos sistemas de transportes ferroviários metropolitanos de passageiros, que somaram R\$ 151,6 milhões (ou 14,61% dos gastos), mais P/A ligados à pesquisa e educação (R\$ 64,4 milhões, ou 6,21%). A exceção fica por conta dos P/A Construção de Imóveis e Unidades Habitacionais (R\$ 31 milhões para cada um), que apresentam importância relativa apenas na região.

**TABELA 5.7**  
Principais Projetos/Atividades de Investimento na Região Sudeste — 1995

(Em R\$ 1 000)			
P/A	Descrição	Valores	(%)
1211	Modernização e Melhoramento de Sistemas de Transporte Ferroviário Metropolitano de Passageiros	118 188	11,39
1014	Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEA)	74 662	7,19
3376	Infra-Estrutura do SUS	51 093	4,92
1205	Restauração de Rodovias	46 964	4,53
1212	Implantação e Expansão de Sistemas de Transporte Ferroviário Metropolitano de Passageiros	33 415	3,22
2085	Coordenação e Manutenção do Ensino	33 393	3,22
1003	Construção de Imóveis	31 847	3,07
1070	Unidades Habitacionais	31 589	3,04
1087	Construção e Ampliação de Unidades de Ensino, Pesquisa e Apoio	31 025	2,99
2091	Operação e Adestramento das Forças Navais	30 462	2,94
<b>Soma</b>		<b>482 644</b>	<b>46,51</b>
<b>Total</b>		<b>1 037 830</b>	<b>100,00</b>

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

**TABELA 5.8**  
Principais Projetos/Atividades de Investimento na Região Sul — 1995

(Em R\$ 1 000)			
P/A	Descrição	Valores	(%)
1205	Restauração de Rodovias	38 344	12,11
1560	Construção, Ampliação e Recuperação de Instalações Portuárias	34 576	10,92
1214	Melhoramento do Sistema de Transporte Ferroviário Metropolitano de Passageiros	28 699	9,06
2425	Conservação Preventiva, Rotineira e Emergencial	21 745	6,87
1296	Adequação de Capacidade de Rodovias	20 553	6,49
1078	Expansão e Melhoria do Ensino Técnico	18 629	5,88
2099	Coordenação do Planejamento Econômico-Financeiro	17 886	5,65
3376	Infra-Estrutura do SUS	14 368	4,54
1087	Construção e Ampliação de Unidades de Ensino, Pesquisa e Apoio	12 552	3,96
2085	Coordenação e Manutenção do Ensino	8 880	2,80
<b>Soma</b>		<b>216 236</b>	<b>68,28</b>
<b>Total</b>		<b>316 682</b>	<b>100,00</b>

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Para a região Sul, repete-se em parte o quadro apresentado para a região Sudeste, pois os principais itens referem-se a transporte (com ênfase no segmento rodoviário) e nos recursos destinados a pesquisa e educação.

TABELA 5.9  
Principais Projetos/Atividades de Investimento na  
Região Centro-Oeste (exclusive Distrito Federal) — 1995

(Em R\$ 1 000)			
P/A	Descrição	Valores	(%)
1712	Programa de Desenvolvimento Agroambiental de Mato Grosso ( PRODEAGRO)	30 984	18,78
1205	Restauração de Rodovias	24 831	15,05
2425	Conservação Preventiva, Rotineira e Emergencial	18 153	11,00
1296	Adequação de Capacidade de Rodovias	11 500	6,97
3376	Infra-Estrutura do SUS	11 315	6,86
1234	PRONI — Irrigação Nacional	6 551	3,97
1228	Assentamento de Trabalhadores Rurais	5 609	3,40
2008	Coordenação e Manutenção dos Serviços Administrativos	4 600	2,79
1087	Construção e Ampliação de Unidades de Ensino, Pesquisa e Apoio	3 668	2,22
1230	Infra-Estrutura de Pesquisa Agropecuária	3 588	2,17
<b>Soma</b>		<b>120 803</b>	<b>73,22</b>
<b>Total</b>		<b>164 993</b>	<b>100,00</b>

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

A região Centro-Oeste, sem o Distrito Federal, fica um tanto quanto descaracterizada na medida em que as atividades centralizadas no Distrito Federal não figuram na lista dos dez principais Projetos/Atividades. Mesmo assim, é de se observar a importância relativa dos títulos referentes aos transportes rodoviários bem como aos projetos regionais e de desenvolvimento agrícola.

## 6 O PRECEITO CONSTITUCIONAL DA REGIONALIZAÇÃO DO GASTO PÚBLICO FEDERAL

O artigo 165 da Constituição brasileira promulgada em 1988, em seu parágrafo 7º, prevê que os Orçamentos Fiscal e de Investimentos das Empresas Estatais “terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”. Nesse preceito, no entanto, de acordo com o artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ressalvam-se os gastos com: a) os projetos prioritários do Plano Plurianual (PPA); b) os relativos à segurança e defesa nacional; c) os de manutenção dos órgãos federais no Distrito Federal; d) os devotados ao Congresso Nacional, Tribunal de Contas da União (TCU) e Poder Judiciário; e e) os relativos ao serviço da dívida das administrações direta e indireta da União e de suas fundações.

A idéia subjacente ao preceito constitucional, que deveria vigorar no máximo a partir deste ano de 1997, parece ter sido claramente a de aprimorar o perfil regional dos gastos da União, para que contribuíssem para reduzir as desigualdades regionais. Naturalmente, nem todos os compartimentos do gasto se coadunam com uma

distribuição, sob algum critério geral, por unidades da Federação. Isso foi, provavelmente, o que determinou a lista de itens a serem resguardados do preceito constitucional, da mesma forma que provocou a não-consideração de todo o Orçamento da Seguridade Social.

De fato, os itens ressaltados pelo artigo 35 não constituem, no geral, quesitos que pudessem ser incluídos numa tentativa de convergência a uma *equalização* dos gastos públicos *per capita* entre as unidades da Federação, devido à sua lógica intrínseca ou à impossibilidade de livre alocação dos respectivos recursos.

Uma exceção importante corresponde aos ditos *projetos prioritários do PPA* que representavam ainda, em 1995, uma categoria difusa, razão pela qual não foram considerados na análise que se segue.<sup>24</sup> De um lado, sua inclusão entre as exceções implica a concessão de uma margem de manobra razoável ao Executivo, o que garantiria certa flexibilidade alocativa do ponto de vista regional. Por outro, presume-se que há itens que se sobrepõem a uma lógica exclusivamente regional de distribuição do gasto federal, porque constituem opções estratégicas maiores da nação.

O que se busca analisar aqui é como se comportou a execução financeira de parte do Orçamento Fiscal e de Investimentos das Estatais do Governo Federal em 1995 (em relação ao preceito constitucional de redução das desigualdades), e qual foi a sua eficácia na busca dos supostos objetivos distributivos pretendidos. Para isso, buscou-se remontar uma interpretação possível do que estabelece o preceito constitucional diante dos dados disponíveis na base de informações utilizada, e procurou-se recriar ou delimitar cada um dos requisitos ali inscritos, com a exceção, já mencionada, da programação prioritária do PPA.

Dessa forma, primeiro excluiu-se do Orçamento Fiscal a função 06 — Defesa Nacional e Segurança Pública, o Poder Judiciário e as Unidades Orçamentárias do Congresso e do TCU, além dos Encargos Financeiros da União.

Um pouco mais complicada foi a tentativa de caracterização *da máquina pública* instalada no Distrito Federal, diante da ausência dessa unidade da Federação na base de informações. Optou-se, mesmo reconhecendo a severa limitação imposta a nosso exercício, por desconsiderar-se então o DF. Dessa maneira, separaram-se todos os dispêndios compreendidos na categoria espacial *nacional + Distrito Federal*, os quais, naturalmente, incluem todos os gastos atribuídos ao custeio e manutenção da

---

<sup>24</sup> Não se dispõe, para o exercício de 1995, de uma lista objetiva dos projetos/atividades enquadrados como prioritários pelo Plano Plurianual vigente.

---

máquina federal.<sup>25</sup> Adicionalmente, isolaram-se os dispêndios no exterior por razões que pareceram óbvias.

Por fim, agregaram-se os investimentos das estatais em 1995, segundo regionalização produzida em trabalho da própria CGPOR/DIPRU/IPEA, com base em informações da Secretaria de Orçamento e Controle das Empresas Estatais (SEST)/Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) [Cruz *et alii* (1996)].

Em suma, o exercício aqui realizado corresponde a uma *proxy* do que estabelece o preceito constitucional. Pelo menos uma questão importante emerge de uma primeira análise da metodologia de cálculo proposta nesse preceito. Salta aos olhos a não-exclusão dos dispêndios relativos às Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios. Afinal, estes já possuem regra de distribuição estadual pré-estabelecida, em alguns casos até mesmo no próprio texto constitucional.

Os resultados básicos do exercício são apresentados na tabela 6.1, que excluiu as informações da categoria *nacional + Distrito Federal*, como já se mencionou.

A primeira coluna da tabela refere-se ao Orçamento Fiscal *depurado* das categorias mencionadas, segundo o tratamento antes detalhado. De imediato, nota-se a expressiva participação das regiões Nordeste e Norte, que responderam por, respectivamente, 33,2 e 14,5% do total identificado para as regiões. A região Sudeste apresentou uma participação relativa de apenas 30,3% dessa execução do Orçamento Fiscal depurado, enquanto que as regiões Sul e Centro-Oeste (sem Distrito Federal) alcançaram participações mais próximas das usuais (respectivamente, 15,4 e 6,6% do total).

Os recursos dos investimentos das estatais, ao contrário, reverteram parcialmente esse quadro regional, embora o volume de recursos seja significativamente inferior ao registrado no componente fiscal depurado. Apenas cabe mencionar a posição ligeiramente favorável da região Nordeste, com um percentual de 24,8% do total dos investimentos estatais, enquanto que a região Sudeste volta a apresentar um percentual de participação elevado (53,2% do total).

---

<sup>25</sup> Cabe alertar que uma parcela desses dispêndios da categoria *nacional + Distrito Federal*, que foram integralmente desconsiderados, também deveria ser computada para efeito de distribuição segundo o preceito constitucional. No espírito do texto constitucional, naturalmente, não se poderia deixar de fora o Distrito Federal; porém, a base fornecida pela STN não apresenta, de forma separada, os gastos dessa unidade da Federação. Uma estimativa grosseira possível, a partir das informações disponíveis, que considera todos os gastos de custeio da categoria *nacional + Distrito Federal* como equivalentes ao dispêndio com a máquina pública federal no DF, apontou que esses gastos montariam a R\$ 7,5 bilhões, aproximadamente. A parcela que deveria ser incluída no cálculo do preceito constitucional seria, em contrapartida, próxima a R\$ 5,2 bilhões.

---

**TABELA 6.1**  
**Regionalização da Execução Financeira do Governo Federal em Vista**  
**do Artigo 165 da Constituição Federal — Orçamento Fiscal e de**  
**Investimentos das Estatais — 1995**

(Em R\$ milhões)

Região/Estado	Parcela Fiscal	(%)	Investim. Estatais	(%)	Estimativa Artigo 165	(%)
<b>Norte</b>	<b>4 502,7</b>	<b>14,5</b>	<b>403,6</b>	<b>6,0</b>	<b>4 906,3</b>	<b>13,0</b>
Não-estadualizado	1,0	0,0	113,6	1,7	114,6	0,3
Acre	394,2	1,3	4,6	0,1	398,8	1,1
Amazonas	644,2	2,1	53,3	0,8	697,5	1,8
Amapá	498,3	1,6	9,5	0,1	507,8	1,3
Pará	1 447,5	4,6	162,3	2,4	1 609,7	4,3
Rondônia	599,3	1,9	36,3	0,5	635,5	1,7
Roraima	372,6	1,2	6,6	0,1	379,2	1,0
Tocantins	545,7	1,8	17,5	0,3	563,1	1,5
<b>Nordeste</b>	<b>10 331,4</b>	<b>33,2</b>	<b>1 054,5</b>	<b>24,8</b>	<b>11 985,9</b>	<b>31,7</b>
Não-estadualizado	407,5	1,3	418,9	6,3	826,4	2,2
Alagoas	671,0	2,2	278,0	4,2	949,0	2,5
Bahia	2 058,6	6,6	524,6	7,9	2 583,2	6,8
Ceará	1 517,7	4,9	108,8	1,6	1 626,5	4,3
Maranhão	1 167,9	3,7	67,4	1,0	1 235,2	3,3
Paraíba	938,2	3,0	38,3	0,6	976,5	2,6
Pernambuco	1 557,7	5,0	87,6	1,3	1 645,3	4,3
Piauí	694,2	2,2	33,4	0,5	727,6	1,9
Rio Grande do Norte	767,0	2,5	55,1	0,8	822,2	2,2
Sergipe	551,7	1,8	42,3	0,6	594,0	1,6
<b>Sudeste</b>	<b>9 453,4</b>	<b>30,3</b>	<b>3 554,7</b>	<b>53,2</b>	<b>13 008,1</b>	<b>34,4</b>
Não-estadualizado	0,0	0,0	748,2	11,2	748,2	2,0
Espírito Santo	505,6	1,6	173,7	2,6	679,3	1,8
Minas Gerais	2 776,3	8,9	510,8	7,6	3 287,1	8,7
Rio de Janeiro	3 209,4	10,3	1 048,0	15,7	4 257,4	11,3
São Paulo	2 962,1	9,5	1 074,0	16,1	4 036,1	10,7
<b>Sul</b>	<b>4 809,4</b>	<b>15,4</b>	<b>655,3</b>	<b>9,8</b>	<b>5 464,6</b>	<b>14,4</b>
Não-estadualizado	0,0	0,0	47,9	0,7	47,9	0,1
Paraná	1 590,1	5,1	374,0	5,6	1 964,1	5,2
Rio Grande do Sul	2 309,4	7,4	59,0	0,9	2 368,4	6,3
Santa Catarina	909,9	2,9	174,2	2,6	1 084,2	2,9
<b>Centro-Oeste</b>	<b>2 051,4</b>	<b>6,6</b>	<b>415,2</b>	<b>6,2</b>	<b>2 466,6</b>	<b>6,5</b>
Não-estadualizado	2,4	0,0	0,7	0,0	3,2	0,0
Goiás	810,4	2,6	296,6	4,4	1 106,9	2,9
Mato Grosso do Sul	447,2	1,4	85,4	1,3	532,6	1,4
Mato Grosso	791,4	2,5	32,5	0,5	823,9	2,2
<b>Total Regiões</b>	<b>31 148,2</b>	<b>100,0</b>	<b>6 683,3</b>	<b>100,0</b>	<b>37 831,4</b>	<b>100,0</b>

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

Como resultante, a coluna *Artigo 165*, que reflete em maior medida a composição do Orçamento Fiscal depurado (dado seu maior peso absoluto), apresentou elevada participação relativa das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste (sem Distrito Federal), quando cotejadas com suas respectivas frações populacionais, enquanto que as regiões Sudeste e Sul contaram com participações inferiores a essas mesmas frações populacionais.

Esse padrão mais *progressivo* (regionalmente) de distribuição do gasto seria significativamente alterado se desconsiderássemos os recursos das Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que os estados daquelas três regiões, em sua maioria, contavam com proporções elevadas de seus gastos provenientes dessas rubricas (conforme se analisou no capítulo 4).

A tabela 6.2 apresenta os resultados *per capita* do exercício de 1995 em todas as regiões do país. Os resultados demonstram que, para fazer valer o preceito consti-

tucional de distribuição proporcional dos recursos à população, seria necessário, em linhas gerais, reduzir os recursos dos estados das regiões de menor nível de renda e ampliar as participações dos estados das regiões mais desenvolvidas.

TABELA 6.2  
Regionalização da Execução Financeira do Governo Federal em Vista do Artigo 165 da Constituição Federal — Orçamento Fiscal e de Investimentos das Estatais  
Valores *per Capita* e Diferença Percentual com a Média do Total das Regiões — 1995

Região	(Em R\$/habitante)	
	Artigo 165	Dif. BR (%)
Norte	439,7	179,1
Nordeste	266,5	108,5
Sudeste	196,2	79,9
Sul	236,3	96,2
Centro-Oeste (s/DF)	289,0	117,7
<b>Total Regiões (s/DF)</b>	<b>245,5</b>	<b>100,0</b>

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

Dessa forma, a região Norte, vista integralmente, teria reduzido seu volume disponível dos recursos consignados naqueles componentes de gasto que integram o preceito constitucional em quase 44% — o impacto regional mais expressivo da adoção do preceito. Em média, a região mais beneficiada seria a Sudeste, que teria seus recursos acrescidos em aproximadamente 25%.

Para permitir melhor visualização dos resultados, em particular sua maior ou menor *progressividade* na perspectiva regional, elaborou-se o gráfico 4, que apresenta, em base logarítmica, as distribuições estaduais *per capita* de alguns compartimentos dos gastos, segundo a mesma ordem decrescente de produto por habitante. Para facilitar ainda mais a visualização dos resultados, foram ajustadas retas aos pontos observados para cada distribuição considerada.

A inclinação negativa da curva superior reflete o estágio das desigualdades regionais no Brasil em 1995, ao hierarquizar o PIB *per capita* dos estados — desde o mais *rico*, São Paulo (R\$ 5 966,0 por habitante), até o mais *pobre*, o Piauí (R\$ 962,0 por habitante), desconsiderando-se o Distrito Federal.<sup>26</sup> Em oposição ao perfil do produto, o observado para o Fundo de Participação dos Estados sinaliza o que poderia ser considerado o maior grau de progressividade regional identificado entre os vários grupos considerados dos gastos federais. A inclinação positiva corrobora essa posição, e denota a regra de distribuição estadual desses recursos, ou seja, esta é diretamente proporcional à população e inversamente proporcional à renda.

<sup>26</sup> Rever tabela 4.3.

A reta *gasto* representa a aproximação mais ampla ao perfil distributivo geral das ações do setor público federal, conforme é considerada neste trabalho. O importante é considerar que a ação federal refletida pelos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, mesmo na sua atual configuração, tendeu a compensar, em parte, o perfil das desigualdades tal como apresentado pela reta do PIB, o que se reflete na menor inclinação, embora ainda negativa, da reta *gasto*.

A reta *Artigo 165*, que reproduz a posição atual dos quesitos considerados no preceito constitucional de regionalização dos gastos, mostrou-se mais progressiva; em geral, teve uma inclinação já ligeiramente positiva. Fossem redistribuídos os recursos conforme o preceito constitucional, ou seja, apenas de uma forma diretamente proporcional à população, o resultado seria um aumento da *regressividade* (do ponto de vista regional) da distribuição.

A análise do gráfico 4 não considerou o impacto da adoção do preceito constitucional sobre cada um dos estados no exercício em foco. Para isso, elaborou-se o gráfico 5 adiante, o qual contempla as diferenças, em reais *per capita*, em relação ao que deveria ser observado em cada caso na vigência de tal preceito, em 1995.

Todos os estados das regiões Norte e Centro-Oeste (sem Distrito Federal), além dos estados de Alagoas, Paraíba, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe, na região Nordeste, mais os estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Rio Grande do Sul, teriam suas frações de recursos reduzidas em favor dos demais. O Maranhão praticamente permaneceria na situação atual. Os beneficiários seriam, em contrapartida, São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Paraná e Santa Catarina. Vale registrar que a perda seria muito expressiva proporcionalmente, sobretudo para os estados de criação mais recente.<sup>27</sup>

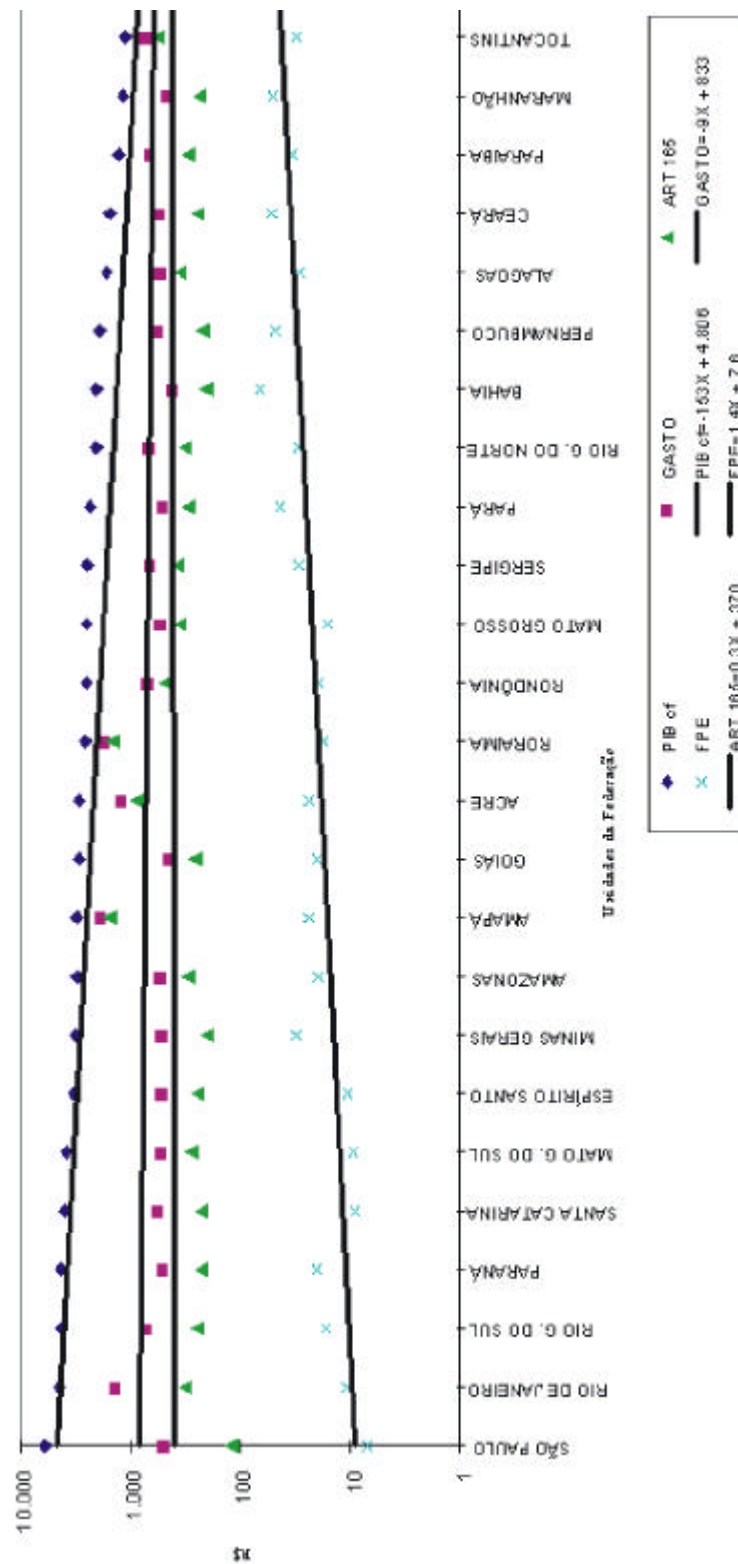
Em suma, do ponto de vista da questão regional, a adoção do preceito constitucional de regionalização dos gastos traria um resultado, no mínimo, discutível, e muito provavelmente perverso, pois propiciaria uma reversão relativa do papel já desempenhado pela União, ao menos nos termos e com as limitações em que o exercício foi aqui realizado.

---

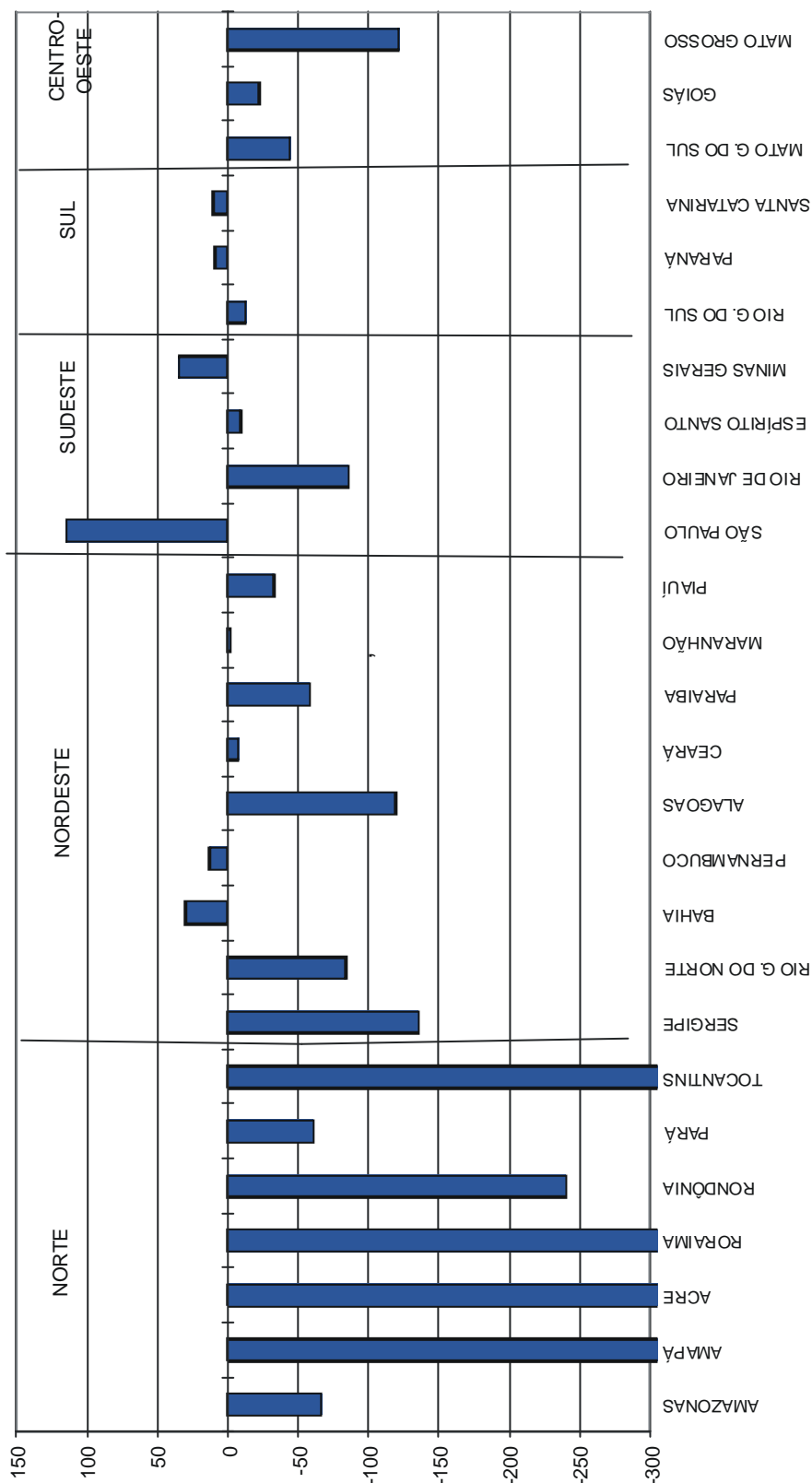
<sup>27</sup> Os valores de alguns estados extrapolaram o limite de visualização do gráfico. Estes seriam: Amapá (R\$ -1322,66), Acre (R\$ -641,79), Roraima (R\$ -1211,88) e Tocantins (R\$ -324,99).

---

GRÁFICO 4  
 Gasto Público per Capita — Comparações com a Distribuição  
 Estadual do PIB per Capita 1995



**GRÁFICO 5**  
 Diferença em Reais por Habitantes Necessária para Fazer Convergir a Situação Atual dos Gastos Federais nos Estados para Aquela Consagrada no Preceito Constitucional do Artigo 165 (Gasto Proporcional às Respectivas Populações) — 1995



## 7 CONCLUSÕES

O ano de 1995 pode ser considerado, pela estabilidade monetária, um ponto de partida para a reativação dos estudos e análises das finanças públicas no Brasil. Foi possível, neste trabalho, retomar a discussão de um aspecto importante desse campo de estudos — o da composição regional dos dispêndios federais. Entretanto, algumas limitações da base de informações ainda dificultam bastante o trabalho.

Esse é o caso, principalmente, da má regionalização dos projetos e atividades constantes do SIAFI, em parte por uma certa despreocupação da coordenação do sistema com a qualidade dessa informação, e também pela não obrigatoriedade de preenchimento adequado desse campo pelos gestores, na ponta do processo. Embora se deva registrar algum esforço para reverter essa situação, o fato é que ainda há muito a avançar. A isso se adiciona a reduzida integração, sobretudo quanto à informação regionalizada, entre os sistemas SIDOR, relativo ao Orçamento, e SIAFI, relativo à execução propriamente dita. Dessa maneira, a comparação dos vários momentos do processo orçamentário-financeiro fica prejudicada, especialmente no que respeita à visão regional das dotações orçamentárias e respectivos gastos efetivados. Uma detalhada descrição desse e de outros problemas está registrada no anexo metodológico e em alguns pontos do texto, o que permite uma referência inicial para eventuais decisões de aprimoramento dos sistemas.

Deixando de lado problemas dessa natureza e avançando nos resultados do trabalho, alguns pontos merecem destaque.

Do ponto de vista da evolução do quadro regional, conforme foi registrada no primeiro capítulo, o cenário pós-constitucional mostrou-se favorável, tendo as regiões de menor nível de renda alcançado patamares superiores de gastos em comparação com o passado, em relação à suas posições relativas. Sobressaíram-se, sobretudo, as regiões Nordeste e Centro-Oeste — esta última pelo peso crescente do Distrito Federal —, e a região Norte, que também apresentou ganhos razoáveis em sua participação.

Quanto aos dispêndios no exercício de 1995, pareceu interessante, a princípio, a distinção entre os perfis regionais isolados das esferas fiscal e da seguridade. A primeira mostrou-se menos regressiva em sua distribuição regional. Os dispêndios da esfera da seguridade, ao contrário, expressam uma posição bem mais predominante da região Sudeste sobre as demais, o que reflete maior rigidez alocativa desse tipo de gasto, especialmente na área previdenciária.

Essa constatação pode ser vista também a partir de outros ângulos, como o da natureza das despesas e o dos principais P/A. 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, com destaque a 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 apresentam os melhores indicadores sociais nessas respectivas áreas. No caso da função *Educação*, por exemplo, pode-se registrar ainda que permanecem elevados os dispêndios com ensino superior — atribuição que recai pesadamente sobre a União, especialmente nos estados de menor nível relativo de desenvolvimento.

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.

Os dispêndios com pessoal, também analisados de forma mais desagregada, apresentaram um perfil regional mais homogêneo, com exceção das peculiaridades que caracterizam os antigos territórios federais e o estado do Rio de Janeiro.

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 PIB, suscitam a 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 resultar em um 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. Presumivelmente, a criação de novos municípios também deve tender, na mesma linha de raciocínio, a pressionar, em alguma medida, os gastos federais.

Por outro lado, uma constatação mais evidente é a do peso expressivo do estado do Rio de Janeiro — herança da condição de velha capital do país. À 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 manuten-

ção. Os números dos dispêndios insinuam que o país possui, de fato, duas capitais, dada a especificidade da composição dos gastos federais no Rio de Janeiro, conforme se demonstrou em várias passagens do trabalho.

Ao lado dos antigos territórios, o estado do 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, o que incluiria um detalhamento mais profundo das respectivas despesas, em particular dos itens relacionados ao custeio do pessoal, e de sua articulação às necessidades locais ou nacionais, no sentido de ajustá-los paulatinamente a um perfil mais equânime e progressivo em termos regionais.<sup>28</sup>

Um capítulo à parte na discussão do perfil regional ou estadual dos gastos é o relativo às Transferências Federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios. As Transferências Tributárias ou Constitucionais, que respondem pela maior fração de recursos (74,2% do total), tenderam a favorecer (em termos gerais) o Nordeste, principalmente pela posição dessa região no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE). Quanto às Transferências Não-Tributárias (Regulares e Negociadas), penderam favoravelmente para o Distrito Federal, especialmente por sua participação nas Transferências Regulares, e a região Sudeste, nas Transferências Negociadas.

O quadro, no entanto, apresentou-se sensivelmente alterado quando se consideram os dispêndios com transferências federais por habitante. Os estados do Amapá, Roraima e Distrito Federal, nessa ordem, superaram os 1 mil reais por habitante, sendo acompanhados pelo Acre, que situa-se na faixa de R\$ 800,00, e, em seguida, Tocantins e Rondônia, ambos entre R\$ 400,00 e R\$ 500,00 por habitante. São Paulo e Rio de Janeiro receberam, em contrapartida, as menores frações de transferências federais, com valores próximos a R\$ 80,00 por habitante.

Agregando-se às Transferências Federais as respectivas Receitas Tributárias de Estados e Municípios — uma aproximação ao que seria o *poder de gasto* devido pelos governos estaduais e municipais em cada estado —, observou-se como resultante um quadro bem instigante, em que se sobressaem, nos extremos, o baixo nível de recursos disponíveis por habitante de todos os estados da região Nordeste (com a exceção relativa de Sergipe) e do Pará, e o alto volume de recursos *per capita* disponíveis dos estados do Amapá, Roraima, Acre e Amazonas, na região Norte, bem como do Distrito Federal e de São Paulo e Espírito Santo, na região Sudeste.

---

<sup>28</sup> Naturalmente, essas considerações se ressentem de uma avaliação mais detida da composição regional e estadual das receitas, o que traria novas dimensões para a discussão.

---

Quando se desce ao nível dos P/A, isoladamente, fica evidente algo manifesto 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 P/A 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; ações que, no geral, se indiferenciam regionalmente, pois incidem sobre todo o território nacional.

De outro, algumas ações de maior vulto, como alguns programas que, ou por má regionalização do gasto, ou por matiz espacial intrínseco, ganham maior expressão relativa num determinado compartimento espacial do país; foi o caso, por exemplo, de iniciativas vinculadas à política de abastecimento, de transferências para pagamento de pessoal ativo e inativo em *novos* estados, e de alguns programas tipicamente regionais que sobreviveram de iniciativas passadas de certo vulto (casos do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, Programa do Desenvolvimento da Educação Básica para o Nordeste, e do Programa de Desenvolvimento Agroambiental de Mato Grosso).

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 uma preocupação direta com a redução dos desequilíbrios, e as exceções compreendem ações cuja formulação provêm 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 uma certa falta de prioridade concedida à questão.

O caso particular dos dispêndios a título de investimento também é aplicável, de certa forma, a esse quadro mais geral. Cabe lembrar, no entanto, os baixos valores dessas despesas no conjunto. Algumas ações básicas replicam-se nas várias regiões, como os investimentos de manutenção da malha rodoviária federal (com exceção da região Norte) ou de melhoria da infra-estrutura do Sistema Único de Saúde. No entanto, percebem-se alguns claros matizes regionais, como o peso dos investimentos na infra-estrutura hídrica na região Nordeste, na construção de aeroportos na região Norte, nos dispêndios com assentamentos de trabalhadores rurais nas regiões Norte e Centro-Oeste (sem Distrito federal), na melhoria e expansão dos sistemas de transportes metropolitanos, e nos investimentos relacionados ao ensino, sobretudo nas regiões Sudeste e Sul.

Mesmo com a evolução positiva da composição regional dos recursos federais no período recente, seu perfil ainda não sinaliza um efetivo esforço no sentido da re-

---

dução dos desníveis de renda entre as unidades da Federação. Como já se mencionou, a direção parece correta, mas a intensidade e a orientação do gasto ainda são discutíveis, e deixam a desejar. Isso ficou mais evidente quando se discutiu o preceito constitucional de regionalização dos gastos federais.

O exercício realizado, levadas em conta limitações da base de dados, permite concluir que *o preceito constitucional, se adotado efetivamente, produziria um resultado adverso, pois iria deteriorar o já discutível perfil dos gastos federais*; ou seja, ganhariam sobretudo as regiões que já desfrutavam de uma posição favorável no quadro das desigualdades regionais no país — Sudeste e Sul. O atual perfil dos componentes do gasto considerados no preceito constitucional, o qual compreende os investimentos das estatais, pareceu melhor do que o que resultaria de uma distribuição que levasse em consideração apenas a proporcionalidade das populações.

---

---

## ANEXO METODOLÓGICO

---

Este anexo metodológico visa esclarecer o leitor quanto à fonte e o tratamento das informações que possibilitaram a regionalização dos dispêndios federais para 1995.

Tais informações se originam do banco de dados EXEC95 que resume a Execução da Despesa Orçamentária do Governo Federal em 1995, e foram sistematizados a partir de arquivo obtido pela CGPOR/DIPRU/IPEA junto ao Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), com intermediação da Coordenação Geral de Sistemas e Métodos da Secretaria do Tesouro Nacional (COSIS/STN), em junho de 1996.

O arquivo foi compilado a partir dos registros do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), que é o sistema computacional de processamento que centraliza e uniformiza o processo da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil de entidades da administração federal direta e da indireta.

A tabela original consiste em 91 976 linhas (registros) e 73 colunas, divididas em campos classificadores e campos de valor.

Os campos classificadores<sup>29</sup> com os respectivos dígitos e descrição sumária são:

**QUADRO 1**  
Campos Classificadores de EXEC95

	Cabeçalho	Dígitos	Descrição Sumária
<b>1</b>	ORGAOSUP	5	Órgão Superior
<b>2</b>	ORGAO	5	Órgão Subordinado
<b>3</b>	GEST	5	Unidade Gestora
<b>4</b>	UF	2	Unidades da Federação (Sigla)
<b>5</b>	ESFERA	1	Orçamento Fiscal ou da Seguridade Social
<b>5</b>	UO	5	Unidade Orçamentária
<b>6</b>	PT	17	Programa de Trabalho (funcional-programático)
<b>7</b>	FONTE	4	Fonte dos Recursos
<b>8</b>	ND	6	Natureza da Despesa
<b>9</b>	TPADM	2	Tipo de Administração
<b>10</b>	PODER	1	Executivo, Legislativo ou Judiciário
<b>11</b>	GEST10000	1	Gestão 10000 e exceções

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

---

<sup>29</sup> Uma descrição mais completa encontra-se ao final deste anexo.

---

Já os campos de valores apresentam resultados nominais acumulados mensais, de janeiro a dezembro de 1995, para:

QUADRO 2  
Campos de Valor em EXEC95

	Campos	Descrição
1	DOTINI	Dotação Inicial
2	DOTSUP	Dotação Suplementar
3	DOTCANC	Dotação Cancelada
4	DESPEMP	Despesa Empenhada
5	DESPREAL	Empenho Liquidado

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

## 1 ANÁLISE DOS PRINCIPAIS VALORES AGREGADOS

A análise inicial dos campos de valor de EXEC95 consistiu na verificação dos principais agregados do gasto público e de sua comparação com os dados publicados no Orçamento Geral da União 1995 (OGU) e no Balanço Geral da União — Exercício de 1995 (BGU). Os primeiros resultados podem ser vistos na tabela A.1 seguinte.

TABELA A.1  
Totalização dos Campos de Valor em EXEC95

Meses	DOTINI	DOTSUP	DOTCANC	DESPEMP	DESPREAL	(Em R\$ milhões)
Jan	352 936,07	0,00	-0,01	251 098,52	12 595,52	
Fev	390 996,45	0,20	-0,11	328 228,14	36 563,84	
Mar	408 951,48	260,16	-0,25	349 290,64	57 848,41	
Abr	409 013,49	262,20	19,42	366 599,32	82 257,12	
Mai	409 014,81	331,31	-33,66	373 803,09	105 663,62	
Jun	409 015,13	380,10	-74,69	385 426,67	131 064,37	
Jul	409 030,20	1 819,74	-108,29	436 681,45	154 995,31	
Ago	409 084,64	2 055,88	23,01	447 204,64	180 817,43	
Set	409 085,54	3 470,10	20,22	453 886,79	209 558,11	
Out	409 086,21	3 688,71	86,26	464 327,25	236 040,96	
Nov	409 086,81	6 909,53	6 062,51	485 636,52	263 743,85	
Dez	409 089,05	24 900,44	10 547,70	629 201,66	308 239,54	

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

A primeira observação que pode ser feita diz respeito aos valores dos campos que se apresentam muito elevados em virtude da dupla contagem relativa às Transferências Intragovernamentais e da presença das exceções da *Gestão 10000* que, em 1995, são representadas por dezoito empresas estatais.<sup>30</sup>

DOTINI — que, somando-se a DOTSUP e DOTCANC, forma a Dotação Autorizada (DOTAUT) — não apresenta uma acumulação linear dos valores mensais, o que o inviabiliza como parâmetro de comparação mês-a-mês com DESPEMP e DESREAL.

O campo DOTCANC apresenta tanto valores positivos quanto negativos, o que dificulta a análise dos saldos mensais. O Balanço Geral da União, Exercício de 1995, apresenta dois motivos para a existência de células negativas: “em virtude de cancelamentos de créditos especiais não concedidos e ocasionados pelo registro automático do SIDOR”, e devido a “conversão da moeda, que é registrada pela taxa do dia e convertida no final do exercício por R\$ 1,00”.

Para uma observação mais precisa dos valores, elaborou-se uma segunda tabela de totalização, desta vez excluindo-se os elementos de dupla contagem e as exceções acima citadas.

TABELA A.2  
Valores Mensais Acumulados da Execução dos Orçamentos Fiscal e da  
Seguridade Social (sem Transferências Intragovernamentais) — 1995

Meses	(Em R\$ milhões)			
	DOTINI	DOTAUT	DESPEMP	DESREAL
Jan	278 604,31	278 604,31	209 629,71	9 160,05
Fev	303 275,43	303 268,17	229 006,64	28 798,57
Mar	317 025,69	317 301,75	246 640,13	45 748,80
Abr	317 025,69	317 353,86	259 477,34	64 836,28
Mai	317 025,39	317 374,52	265 835,54	83 475,25
Jun	317 025,69	317 375,77	275 742,82	103 518,51
Jul	317 025,69	318 575,91	300 768,72	122 458,13
Ago	317 025,69	318 556,40	308 368,53	143 318,34
Set	317 025,69	319 592,58	314 489,28	166 629,27
Out	317 025,69	319 839,14	323 314,91	188 338,50
Nov	317 025,69	326 735,42	339 142,45	209 415,41
Dez	317 025,69	339 769,49	439 396,78	241 269,93

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

<sup>30</sup> Esse valor não corresponde ao Orçamento de Investimento das Estatais em 1995. Para mais detalhes, ver o tópico relativo aos registros das estatais incluídos no SIAFI.

Uma análise mais acurada de DOTINI e DESPREAL, discriminando-se as Transferências Inter e Intragovernamentais, pode ser feita pela Modalidade da Despesa.

TABELA A.3  
EXEC95 Segundo a Modalidade da Despesa

Modalidade Da Despesa	(Em R\$ milhões)	
	Dotação Inicial	Despesa Realizada
00 - Reserva de Contingência	1 743,9	0,0
Transferências Intragovernamentais	91 476,5	66 677,2
11 - A Autarquias e Fundações	33 764,6	39 187,2
12 - A Fundos	57 463,1	27 268,1
13 - A Empresas Industriais e Agrícolas	8,0	20,9
14 - A Empresas Comerciais e Financeiras	206,1	164,2
19 - Outras	34,7	36,8
Transferências a Estados, DF e Municípios	23 485,6	25 208,7
30 - A Estados e Distrito Federal	14 721,0	15 141,7
40 - A Municípios	8 764,6	10 067,0
Outras Transferências	809,9	841,4
50 - Instituições Privadas	419,3	599,0
60 - Instituições Multigovernamentais	109,6	26,6
72 - Ao Exterior — Organismos Internacionais	281,0	215,7
73 - Ao Exterior — Fundos Internacionais	0,0	0,1
90 - Aplicações Diretas	290 986,3	215 219,8
<b>Total Geral</b>	<b>408 502,2</b>	<b>307 947,1</b>
<b>Total sem Transferências Intragovernamentais</b>	<b>317 025,7</b>	<b>241 269,9</b>

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

As Transferências Intragovernamentais em DESPREAL12 somaram, de acordo com a tabela acima, R\$ 66,6 bilhões, enquanto que o total da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social foi de R\$ 241 270 milhões — valores que conferem com o Balanço Geral da União (BGU—1995, vol. 1, páginas 12 e 26).

Já o total de DOTINI (R\$ 317,0 bilhões), está em desacordo com os valores publicados no BGU (R\$ 320,2 bilhões), por não contemplar o corte de aproximadamente R\$ 3,2 bilhões que foi realizado na lei do OGU —1995. De qualquer forma, o corte teria produzido um valor total da ordem de R\$ 316 904,9 milhões [Galvão *et alii* (1996)]. A diferença (R\$ 119,3 milhões de reais) deve-se aos ajustes da Lei do Orçamento no momento de sua conversão ao Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD).

## 2 A QUESTÃO DA ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA

A preocupação com a atualização dos valores para dezembro de 1995, com vistas a comparações com trabalhos da área e com os dados da STN, voltou-se para DESPREAL, o campo mais próximo dos desembolsos efetivos. Para tanto, os valores dos empenhos liquidados foram desacomulados e inflacionados pelo IGP-DI.

Expurgando-se as Transferências Intragovernamentais e os registros relativos às estatais obtém-se a tabela A.4.

TABELA A.4  
Comportamento Mensal dos Principais Agregados de EXEC95

Meses	Dotação Inicial	Empenhos Liquidados no Mês	Empenhos Liquidados Acumulados	(Em R\$ milhões)
				Empenhos Liquidados Acumulados e Inflacionados
Jan	278 604,31	9 160,05	9 160,05	10 372,61
Fev	303 275,43	19 638,53	28 798,57	32 356,85
Mar	317 025,69	16 950,23	45 748,80	50 993,72
Abr	317 025,69	19 087,47	64 836,28	71 509,06
Maio	317 025,39	18 638,97	83 475,25	91 462,99
Jun	317 025,69	20 043,26	103 518,51	112 371,88
Jul	317 025,69	18 939,63	122 458,13	131 696,06
Ago	317 025,69	20 860,20	143 318,34	152 709,66
Set	317 025,69	23 310,93	166 629,27	176 447,88
Out	317 025,69	21 709,23	188 338,50	198 505,62
Nov	317 025,69	21 076,91	209 415,41	219 639,60
Dez	317 025,69	31 854,51	241 269,93	251 494,11

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Sendo 1995 um ano de inflação baixa em todo o período, a diferença entre o acumulado dos empenhos liquidados e seu respectivo inflacionamento não chega a se pronunciar. Enquanto DESPREAL atinge R\$ 241 270 milhões, seu inflacionamento situa-se em R\$ 251 494 milhões, com uma correção média de apenas 4,24%.

Aqui cabem algumas observações importantes. A primeira diz respeito ao fato de o SIAFI possuir duas estruturas de entrada para a base de dados: por empenho e por balancete, sendo que esta última, que inclui alguns fundos,<sup>31</sup> pode incorporar até quatro meses de atraso em relação à despesa, com claros reflexos sobre a estrutura mensal dos valores.

<sup>31</sup> A entrada dos dados dos balancetes está só parcialmente incorporada — em termos de detalhamento da despesa — ao sistema.

Uma segunda observação alerta para a flexibilidade das Unidades Gestoras quanto ao lançamento de registros no SIAFI. Alguns registros de EXEC95 apresentam comportamentos não esperados, tais como a ausência de Dotação Inicial ou de Empenho Liquidado, devidos à transferências entre contas, estornos de lançamento e outros procedimentos de ajuste permitidos pelo sistema. A consequência disso aparece na forma de atualizações espúrias de valores, como no caso de um cancelamento dos empenhos liquidados da fonte 188 para o PROAGRO. Apesar de zerado ao final do ano, esse P/A apresenta um saldo de R\$ 43 284,12 (devido à atualização monetária das parcelas referentes ao período entre fevereiro e setembro).

Esse fenômeno não é isolado. Na tabela A.5, aparecem outros casos especiais em que o resultado da atualização dos valores dos empenhos liquidados para dezembro de 1995 superou em 25% os valores nominais (muito maior, portanto, do que a variação do IGP/DI no período. Pode-se, dessa forma, ter uma idéia do prejuízo inerente ao inflacionamento completo de EXEC95.

TABELA A.5  
Casos Especiais de Inflacionamento para EXEC95

Caso	Quantidade	Despreal	(Em R\$)
			Inflacionado
Registros com atualização superior a 25%	214	16 679 373,00	31 855 627,38 <sup>1</sup>
Registros com cancelamentos totais em DESPREAL	4 471	0,00	40 490 557,01
Registros com DESPREAL12 negativo	34	-24 863 246,16	-23 807 405,31
Influência em EXEC95 desses casos particulares <sup>2</sup>	4 719	-8 183 873,16	48 538 779,08

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Notas: <sup>1</sup>Exclui sete registros de Transferências Intragovernamentais, que totalizam R\$ 239 010,01.

<sup>2</sup>Esses resultados não contemplam a totalidade das distorções na atualização monetária dos valores de empenhos liquidados.

A influência desses casos especiais sobre os totais agregados pode ser considerada desprezível devido à magnitude dos valores em questão. Por outro lado, deve-se ter presente que uma análise mais desagregada — no nível de P/A, por exemplo — pode apresentar distorções significativas.

Uma última observação — e de fundamental importância — é de que os empenhos liquidados *não correspondem a desembolsos*. A entrega do bem ou a prestação do serviço ao poder público liquida o empenho; todavia, esse lançamento pode estar descasado do desembolso financeiro correspondente, o que origina, ao final do ano, os Restos a Pagar, os quais podem ou não ser inscritos no orçamento do exercício seguinte.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Os procedimentos relativos aos Restos a Pagar podem variar de exercício para exercício.

Um detalhe importante, nesse sentido, é o valor dos empenhos liquidados em dezembro de 1995, que pode ser observado na tabela A.4. Dos R\$ 31 854 milhões em empenhos liquidados em dezembro, R\$ 5 402 milhões (quase 17%) referem-se a P/A que estavam zerados, no acumulado, até novembro. Esse comportamento é usual, dado que boa parte das dotações orçamentárias somente é liberada no final do exercício.

Os aspectos anteriormente citados levam à conclusão de que um inflacionamento correto da base deveria especificar critérios para todos os casos de evolução descontínua dos empenhos liquidados e, mesmo assim, não produziria um resultado inteiramente confiável, principalmente no que se refere aos fundos.

Por questões operacionais, originárias da própria estrutura operacional do SIAFI, não foi possível atrelar o campo de Restos a Pagar à tabela EXEC95. A tabela A.6, no entanto, permite uma estimativa da diferença entre empenhos liquidados e desembolsos, no que se refere às Transferências Intergovernamentais.

Por seu caráter de transferência de recursos vinculada à arrecadação, as diferenças não chegam a ser significativas. Mesmo assim, o P/A referente ao IOF — Ouro, cuja dotação inicial era de R\$ 10,4 milhões (e que recebeu suplementação de R\$ 339,0 milhões em dezembro de 1995), apresentou desembolso de apenas 1,1% dos empenhos liquidados.

**TABELA A.6**  
**Empenhos Liquidados Comparados a Desembolsos Efetivos em Algumas**  
**Transferências Intergovernamentais — 1995**

Transfêrencias Constitucionais	P/A	DESPREAL12 (A)	Inflacionado (B)	(Em R\$ mil)	
				SIAFI95 Dez (C)	(C/B)%
FNO	*	220 779,4		215 504,3	
FNE	*	669 158,3		646 512,9	
FCO	*	223 179,4		215 504,3	
FPE	2216	7 792 840,8	8 138 691,3	7 721 808,0	94,9%
FPM	2217	8 159 935,7	8 521 872,3	8 080 961,8	94,8%
IPi — Exportação	2218	1 378 280,0	1 445 377,5	1 331 846,2	92,1%
IOF — Ouro	2438	349 368,0	349 530,3	3 699,4	1,1%
ITR	1702	16 077,0	16 312,6	7 843,1	48,1%
Salário-Educação	2499	1 234 148,3	1 274 228,3	1 234 350,5	96,9%
<b>Total</b>		<b>18 930 649,7</b>	<b>19 746 012,3</b>	<b>18 380 509,0</b>	<b>93,1%</b>

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Nota: Extraídos a partir do PT 07.008.0183.2900.0062, 3 e 4, Transferências Intragovernamentais a Fundos. Os P/A de aplicação direta desses fundos encontram-se sem valores de empenhos liquidados, fato também relatado no Balanço Geral da União/1995. Por esse motivo, os dados não apresentam inflacionamento.

### 3 A REGIONALIZAÇÃO DOS REGISTROS

A regionalização dos registros da base de dados também apresentou problemas que vieram a exigir reparos.

A categoria espacial da estrutura acima apresentada é dada pelo campo UF. Essa espacialização, no entanto, é, em boa parte, devida à localização das Unidades Gestoras (UG) do SIAFI. Dessa forma, não existem opções não-regionalizadas na base, isto é, os gastos que poderiam ser genericamente creditados a uma macrorregião — como ocorre no OGU — estão atrelados à sede de sua UG que, em muitos casos, situa-se no Distrito Federal. Isso fica evidente no exame da tabela A.7, na qual podem ser observados os resultados mais agregados (deduzidas as Transferências Intragovernamentais e o Orçamento de Investimento das dezoito empresas estatais incluídas no SIAFI pela lei do OGU/1995).

TABELA A.7  
Regionalização Original de EXEC95  
(sem Transferências Intragovernamentais e Estatais)

(Em R\$ milhões)										
UF	DOTINI	(%)	DOTSUP	(%)	DOTCANC	(%)	DESPEMP	(%)	DESPREAL	(%)
DF	303 398,0	95,70	13 858,1	88,03	4 931,2	70,43	390 792,5	88,94	206 305,2	85,51
GO	155,5	0,05	11,8	0,07	35,9	0,51	753,5	0,17	541,3	0,22
MS	107,4	0,03	5,5	0,04	12,9	0,18	552,7	0,13	406,6	0,17
MT	143,5	0,05	6,3	0,04	7,4	0,11	642,5	0,15	432,3	0,18
<b>CO</b>	<b>303 804,4</b>	<b>95,83</b>	<b>13 881,7</b>	<b>88,18</b>	<b>4 987,5</b>	<b>71,23</b>	<b>392 741,3</b>	<b>89,38</b>	<b>207 685,4</b>	<b>86,08</b>
AL	127,4	0,04	5,5	0,03	35,0	0,50	511,6	0,12	373,4	0,15
BA	243,2	0,08	15,0	0,10	69,6	0,99	1 640,8	0,37	1 238,4	0,51
CE	494,1	0,16	12,4	0,08	92,3	1,32	2 368,7	0,54	1 314,6	0,54
MA	178,9	0,06	7,3	0,05	2,3	0,03	696,9	0,16	510,6	0,21
PB	310,0	0,10	17,6	0,11	60,3	0,86	1 042,2	0,24	750,0	0,31
PE	518,8	0,16	26,7	0,17	130,4	1,86	2 031,8	0,46	1 436,9	0,60
PI	89,9	0,03	7,3	0,05	24,8	0,35	451,2	0,10	320,8	0,13
RN	183,7	0,06	22,0	0,14	65,5	0,94	763,4	0,17	595,6	0,25
SE	66,1	0,02	5,1	0,03	22,7	0,32	364,5	0,08	284,2	0,12
<b>NE</b>	<b>2 212,0</b>	<b>0,70</b>	<b>118,8</b>	<b>0,75</b>	<b>502,9</b>	<b>7,18</b>	<b>9 871,1</b>	<b>2,25</b>	<b>6 824,6</b>	<b>2,83</b>
AC	25,3	0,01	3,0	0,02	17,8	0,25	229,9	0,05	117,1	0,05
AM	249,4	0,08	10,9	0,07	47,7	0,68	787,0	0,18	598,4	0,25
AP	5,5	0,00	1,4	0,01	2,3	0,03	68,8	0,02	42,8	0,02
PA	351,2	0,11	22,3	0,14	77,7	1,11	1 524,4	0,35	973,1	0,40
RO	61,4	0,02	2,1	0,01	20,0	0,29	544,6	0,12	428,4	0,18
RR	10,3	0,00	2,1	0,01	8,4	0,12	97,5	0,02	64,3	0,03
TO	8,9	0,00	2,1	0,01	0,6	0,01	167,1	0,04	117,3	0,05
<b>NO</b>	<b>712,0</b>	<b>0,22</b>	<b>44,0</b>	<b>0,28</b>	<b>174,5</b>	<b>2,49</b>	<b>3 419,4</b>	<b>0,78</b>	<b>2 341,5</b>	<b>0,97</b>
ES	191,6	0,06	8,4	0,05	-14,9	-0,21	742,3	0,17	458,7	0,19
MG	978,3	0,31	79,9	0,51	146,7	2,10	3 327,9	0,76	2 403,7	1,00
RJ	6 862,3	2,16	1 432,0	9,10	762,1	10,88	16 219,4	3,69	12 295,7	5,10
SP	751,4	0,24	79,2	0,50	102,3	1,46	4 737,3	1,08	3 344,0	1,39
<b>SE</b>	<b>8 783,6</b>	<b>2,77</b>	<b>1 599,5</b>	<b>10,16</b>	<b>996,3</b>	<b>14,23</b>	<b>25 026,9</b>	<b>5,70</b>	<b>18 502,2</b>	<b>7,67</b>
PR	226,3	0,07	39,6	0,25	188,2	2,69	1 826,3	0,42	1 196,4	0,50
RS	1 038,3	0,33	47,3	0,30	90,2	1,29	3 548,0	0,81	2 434,6	1,01
SC	249,0	0,08	11,1	0,07	62,2	0,89	975,1	0,22	768,9	0,32
SU	1 513,7	0,48	98,1	0,62	340,6	4,86	6 349,4	1,45	4 399,9	1,82
EX	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	1 988,7	0,45	1 516,4	0,63
<b>BR</b>	<b>3 170 25,7</b>	<b>1,00</b>	<b>1 574 21</b>	<b>1,00</b>	<b>7 001,7</b>	<b>1,00</b>	<b>4 39 396,8</b>	<b>1,00</b>	<b>2 41 269,9</b>	<b>1,00</b>

Fonte: COSIS/STN; SIAFI95.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Uma análise da tabela A.7 conduz às seguintes observações:

- a) inexistência de registros não-regionalizados (todos pertencem a alguma unidade da Federação ou ao Exterior — EX);
- b) o DF concentra 95,7% da Dotação Inicial e 85,5% dos Empenhos Liquidados;
- c) a distribuição percentual dos valores difere em muito da regionalização do OGU/1995 [ver Galvão *et alii* (1996)] e apresenta comportamento imprevisível;
- d) o Exterior não apresenta Dotação Inicial;
- e) a participação nas Dotações Canceladas no Espírito Santo é negativa.

Uma série de análises mais detalhadas sobre os registros indicaram várias deficiências para um estudo econômico de regionalização. Os casos mais graves foram:

- a pesada influência dos componentes financeiros (juros e amortizações) — quase todos executados a partir do DF — que, inclusive, incorporam a rolagem das dívidas interna e externa;
- a não-regionalização de boa parte das Transferências Intergovernamentais (UO 73000);
- a não-regionalização dos pagamentos dos Benefícios da Previdência Social e da Manutenção e Operacionalização do SUS;
- a existência de considerável número de registros que poderiam ser melhor apropriados regionalmente pela descrição dos subtítulos de P/A.

Em vista disso, tornaram-se necessárias várias medidas de ajuste e melhorias de apropriação espacial que estão detalhadas a seguir.

A primeira grande questão enfrentada foi a dificuldade natural de dissociação entre gastos nacionais e os gastos que são efetivamente realizados na capital federal da República. Nesse sentido, cabe ressaltar que as determinações constitucionais que tratam das questões relativas à distribuição espacial dos recursos do Orçamento Fiscal prescrevem que deveriam ser feitas exceções aos projetos prioritários do PPA, segurança nacional, *gastos inerentes ao poder público federal localizado no DF*, TCU, *gastos com os poderes Legislativo e Judiciário* e serviço da dívida. Embora existam razões para esse entendimento, para trabalhos econômicos que visam identificar a participação da União na formação da renda interna das unidades da Federação, seria interessante o estabelecimento de critérios que possibilitassem a análise dos dispêndios efetivamente realizados no DF. Entretanto, as iniciativas realizadas no âmbito da CGPOR, com estimativas provenientes do OGU/1995 e de fontes externas, não produziram resultados confiáveis, razão pela qual optou-se, nesse momento, por trabalhar sem essa dissociação.

---

A Unidade Orçamentária 73000 (Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios), como já se mencionou, apresentava em seus registros uma agregação inaceitável para estudos de regionalização, tal como pode ser visto na tabela A.8.

TABELA A.8  
UO 73000 — Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios — 1995

(Em R\$)				
UO	P/A	Descrição	DOTINI12	DESPREAL12
73101	Vários	Extintos Estados e Territórios	622 475 722,00	767 456 765,79
73101	2216	FPE	7 122 840 780,00	7 792 840 780,00
73101	2217	FPM	7 454 135 700,00	8 159 935 700,00
73101	2218	IPI	1 306 080 000,00	1 378 280 000,00
73101	2438	IOF — Ouro	10 368 000,00	349 368 000,00
73104	4088	ITAIPU	202 392 000,00	94 598 788,11
73105	Vários	GDF	1 397 686 430,00	1 559 036 604,00
73106	1702	ITR	18 392 400,00	16 077 039,63
73107	2499	Salário-Educação	933 580 800,00	1 234 148 266,25
<b>73000</b>	<b>Soma</b>		<b>19 067 951 832,00</b>	<b>21 351 741 943,78</b>

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Obs.: 73101 e 73105 - Recursos sob supervisão do Ministério da Fazenda.

73104 - Recursos sob supervisão do Ministério das Minas e Energia.

73106 - Recursos sob supervisão do Ministério da Agricultura.

73107 - Recursos sob supervisão do Ministério da Educação e do Desporto.

Sendo, quase que na totalidade, de responsabilidade do Ministério da Fazenda, a execução da UO 73000 deu-se no DF,<sup>33</sup> sem a abertura dos registros por estado.

A regionalização dos registros referentes aos Pagamentos de Pessoal Ativo, Inativo, Pensionistas e Benefícios Previdenciários dos Extintos Estados e Territórios; os pagamentos especiais ao governo do DF; e a Cota-Parte de Compensação Financeira — Tratado de Itaipu<sup>34</sup> pôde ser feita por meio da identificação do subtítulo de P/A.

Para as demais rubricas, no entanto, não houve possibilidade de desmembramento direto. Nesses casos, optou-se pela divisão proporcional dos empenhos liquidados, utilizando-se como base os valores fornecidos pela STN (referentes a despesas efetivamente realizadas) que, em todos os casos, demonstraram ser menores que a soma de seus respectivos empenhos liquidados. A tabela A.9 apresenta tais valores.

<sup>33</sup> A única exceção foi o estado de Rondônia.

<sup>34</sup> Por ausência de critérios suficientes, a parte das transferências devidas ao tratado de Itaipu que não é devida ao estado do Paraná foi creditada à categoria espacial *nacional + Distrito Federal*.

TABELA A.9  
Transferências Intergovernamentais Efetivamente Realizadas — 1995

(Em R\$ milhões)

UF	FPE	FPM	IPI-Exp.	IOF — Ouro	ITR	Salário-Educação	Total
AC	264 163,1	42 860,6	6,4	9,3	18,4	733,5	<b>307 791,2</b>
AM	215 469,3	105 312,8	5 931,3	68,3	27,1	10 061,3	<b>336 870,0</b>
AP	263 468,1	31 494,9	1 483,9	160,4	5,6	695,2	<b>297 308,2</b>
PA	471 956,9	293 673,8	52 248,5	1 658,0	140,7	11 245,2	<b>830 923,2</b>
RO	217 415,2	68 445,3	287,8	173,6	34,9	2 243,3	<b>288 600,1</b>
RR	191 554,9	22 273,7	335,0	45,9	12,1	461,3	<b>214 682,9</b>
TO	335 126,5	124 476,3	8,9	0,0	105,3	990,0	<b>460 706,9</b>
<b>NO</b>	<b>1 959 154,0</b>	<b>688 537,5</b>	<b>60 301,8</b>	<b>2 115,5</b>	<b>344,1</b>	<b>26 429,8</b>	<b>2 736 882,6</b>
AL	321 234,9	186 104,3	7 189,6	0,0	34,6	4 559,0	<b>519 122,4</b>
BA	725 556,5	719 202,5	70 583,9	312,5	357,1	33 468,2	<b>1 549 480,6</b>
CE	566 541,3	424 108,3	10 104,5	0,0	69,0	12 163,1	<b>1 012 986,3</b>
MA	557 375,5	332 369,8	17 842,5	29,0	66,3	5 383,8	<b>913 066,9</b>
PB	369 789,7	263 317,7	4 685,3	0,0	44,9	4 673,8	<b>642 511,3</b>
PE	532 820,2	414 339,2	17 672,4	0,0	65,4	21 867,6	<b>986 764,6</b>
PI	333 690,2	201 696,7	2 696,3	0,0	61,6	2 446,2	<b>540 590,9</b>
RN	322 609,4	198 845,1	2 581,4	0,0	35,0	5 748,4	<b>529 819,3</b>
SE	320 864,3	112 207,2	1 397,8	0,0	23,7	5 787,7	<b>440 280,7</b>
<b>NE</b>	<b>4 050 482,1</b>	<b>2 852 190,8</b>	<b>134 753,6</b>	<b>341,5</b>	<b>757,5</b>	<b>96 097,8</b>	<b>7 134 623,2</b>
ES	115 827,1	143 987,6	56 878,0	0,0	109,3	16 792,9	<b>333 594,9</b>
MG	343 967,9	1 056 292,4	209 013,2	207,4	1 061,5	102 402,0	<b>1 712 944,4</b>
RJ	117 966,1	250 005,5	98 905,9	17,6	127,9	148 667,0	<b>615 690,0</b>
SP	77 218,1	1 070 398,0	266 369,2	12,5	1 719,9	581 711,0	<b>1 997 428,7</b>
<b>SE</b>	<b>654 979,2</b>	<b>2 520 683,5</b>	<b>631 166,2</b>	<b>237,5</b>	<b>3 018,5</b>	<b>849 572,9</b>	<b>4 659 657,9</b>
PR	222 635,2	550 964,4	113 695,2	8,6	665,5	67 415,3	<b>955 384,1</b>
RS	181 833,1	551 615,7	244 779,7	0,1	883,1	89 474,5	<b>1 068 586,2</b>
SC	98 823,7	314 506,2	129 514,3	0,0	165,4	48 776,4	<b>591 786,0</b>
<b>SU</b>	<b>503 292,0</b>	<b>1 417 086,3</b>	<b>487 989,2</b>	<b>8,7</b>	<b>1 713,9</b>	<b>205 666,2</b>	<b>2 615 756,2</b>
DF	53 295,9	23 817,6	10,2	0,0	8,5	25 284,2	<b>102 416,5</b>
GO	219 538,7	299 675,7	6 656,2	57,5	583,2	16 064,0	<b>542 575,3</b>
MT	178 211,6	154 869,1	7 644,1	938,8	756,8	6 991,1	<b>349 411,5</b>
MS	102 854,5	124 101,3	3 324,8	0,0	660,6	8 244,6	<b>239 185,8</b>
<b>CO</b>	<b>553 900,7</b>	<b>602 463,7</b>	<b>17 635,4</b>	<b>996,2</b>	<b>2 009,1</b>	<b>56 583,9</b>	<b>1 233 589,1</b>
<b>BR</b>	<b>7 721 808,0</b>	<b>8 080 961,8</b>	<b>1 331 846,2</b>	<b>3 699,4</b>	<b>7 843,1</b>	<b>1 234 350,5</b>	<b>18 380 509,0</b>

Fonte: STN.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Os registros inclusos no P/A 2347 — Concessão e Manutenção de Benefícios — principal item de gasto da previdência social, apresentava o mesmo problema de não-regionalização. Mais uma vez, as informações foram levantadas nos órgãos setoriais e o resultado final (ligeiramente inferior aos empenhos liquidados registrados em EXEC95) serviu como base para o rateio.

Um último ajuste foi feito com base nas descrições dos subtítulos de P/A, que foram examinados caso a caso e produziram uma melhoria de regionalização na ordem de R\$ 10 bilhões.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Muitas obras de construção e restauração de rodovias feitas pelo Ministério dos Transportes estavam indevidamente creditadas ao DF.

#### 4 OS REGISTROS DE ESTATAIS EM EXEC95

A Lei nº 8 980, de 19/1/95, incluiu a programação de investimentos de dezoito das 145 empresas estatais federais<sup>36</sup> nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Essas empresas, que aparecem em EXEC95 identificadas pela *Gestão 10000* igual a 1, são:

- Companhia Brasileira de Trens Urbanos;
  - Companhia de Colonização do Nordeste;
  - Companhia de Desenvolvimento de Barcarena;
  - Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco;
  - Companhia de Navegação do São Francisco;
  - Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais;
  - Companhia Nacional de Abastecimento;
  - Companhia Nordestina de Sondagens e Perfurações;
  - Empresa Brasileira de Comunicações S.A.;
  - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária;
  - Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes;
  - Empresa de Navegação da Amazônia S.A.;
  - Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.;
  - Hospital de Clínicas de Porto Alegre;
  - Indústrias Nucleares do Brasil S.A.;
  - Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A.;
  - Serviço Federal de Processamento de Dados;
  - VALEC — Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.
- As tabelas a seguir cumprem a função de documentar esses valores.

---

<sup>36</sup> A análise dos investimentos das demais empresas estatais federais pode ser vista em Cruz *et alii* (1996).

---

TABELA A.10  
Empresas Estatais incluídas em EXEC95 por Grupo de Despesa

Natureza da Despesa	(Em R\$)		
	DOTINI12	DESPREAL12	Inflacionado
Pessoal e Encargos	34 254 233,80	29 483 715,70	31 052 265,23
Juros da Dívida Interna	12 614 299,85	16 013 530,71	16 860 977,79
Juros da Dívida Externa	821 099,41	1 335 314,82	1 372 701,91
Outras Despesas Correntes	25 580 560,39	16 827 490,23	17 710 602,64
Investimento	39 413 913,27	17 052 025,14	17 586 872,12
Inversões Financeiras	450 230 823,59	191 339 922,62	199 317 051,31
Amortização da Dívida Interna	21 144 533,21	18 663 853,99	19 811 952,26
Amortização da Dívida Externa	2 164 555,82	1 408 503,72	1 471 370,59
<b>Total Global</b>	<b>586 224 019,34</b>	<b>292 124 356,93</b>	<b>305 183 793,84</b>

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Obs.: Valores já excluem Transferências Intragovernamentais.

TABELA A.11  
Empresas Estatais Incluídas em EXEC95 por Unidade da  
Federação e Órgão Superior

UF	ORGSUP	(Em R\$)		
		DOTINI	DESPREAL	Inflacionado
DF	Ministério do Trabalho	8 050 978,94	3 081 071,42	3 238 992,15
PE	Ministério do Trabalho	1 181 287,20	936 452,32	958 567,06
RJ	Presidência da República	1 829 919,47	0,00	0,00
RJ	Ministério da Ciência e Tecnologia	575 161 833,73	288 394 730,17	301 290 956,52
<b>BR</b>		<b>586 224 019,34</b>	<b>292 412 253,91</b>	<b>305 488 515,74</b>

Fonte: COSIS/STN; SIAFI 1995.

Elaboração: CGPOR/DIPRU/IPEA.

Por deficiência dos arquivos de denominação, não foi possível estabelecer os gastos relativos a cada empresa. No entanto, pelas tabelas anteriores, pode-se observar a divisão dos gastos por grupo de despesa e verificar a precária apropriação espacial dos registros e do órgão supervisor das aplicações.

## 5 DESCRIÇÃO DOS CAMPOS CLASSIFICADORES DE EXEC95

### 1) ORGAOSUP — Órgão Superior

Para efeito de SIAFI, é considerado como um Órgão Superior aquele, da administração direta, que tenha entidades por ele supervisionadas. No ano de 1995, inclui a Câmara e o Senado, as principais estruturas do Judiciário, os Ministérios, a Presidência da República, a Secretaria da Administração Federal (20103) e a Secretaria do Planejamento, Orçamento e Coordenação (20113). Com exceção dessas duas

últimas entidades, todas os demais são identificadas pela terminação “000” na classificação institucional.

2) ORGAO — Órgão Subordinado

São as entidades integrantes da administração direta e da indireta do governo federal, supervisionadas ou supervisoras, que possuem estrutura administrativa.

3) GEST — Unidade Gestora<sup>37</sup>

Trata-se das unidades que efetivamente realizam a movimentação financeira do SIAFI (a regionalização dos registros de EXEC95 é condicionada à sua localização). Dependendo da disponibilidade dos terminais em suas dependências, as UG podem ser *on line* ou *on line compartilhada*. De qualquer forma, a flexibilidade de ação por parte dessas UG, no que se refere às suas operações, confere uma série de particularidades na interpretação dos registros do SIAFI, as quais não podem ser desprezadas na análise dos resultados.

4) UF — Unidades da Federação (Sigla)

Esse campo apresenta a regionalização dos registros de EXEC95 e está condicionado à localização das UG. Dessa forma — e diferentemente do OGU — não existem opções não-regionalizadas, isto é, os gastos que poderiam ser genericamente creditados a uma macrorregião estão atrelados à sede de sua UG que, em muitos casos, situa-se no Distrito Federal. Outra particularidade observada consiste nos registros EX, que correspondem aos gastos no exterior.

5) ESFERA — Orçamento Fiscal ou de Seguridade Social

Os dígitos em questão apenas discriminam “1” para o Orçamento Fiscal, “2” para o Orçamento de Seguridade Social, e “3” para o Orçamento de Investimento das Estatais.

6) UO — Unidade Orçamentária

São as unidades que elaboram a proposta orçamentária e/ou recebem dotação no OGU. Podem não corresponder a uma estrutura administrativa, como é o caso da UO 73000, que integra os gastos com as transferências vinculadas a estados, DF e municípios. Com exceção dos casos especiais, seus dois primeiros dígitos identificam o órgão; os demais, a UO. Observe-se que a estrutura de códigos das UO, bem como a dos órgãos, é mutável, de ano para ano, e acompanha as reorganizações administrativas do governo federal.

7) PT — Programa de Trabalho (funcional-programática)

---

<sup>37</sup> A Pesquisa de Regionalização das Transações do Setor Público, realizada pelo IBGE, toma as UG como base para o processo de coleta de dados.

---

Os dezessete dígitos do Programa de Trabalho apresentam a classificação funcional-programática do gasto público. Estruturada em 1974 — como aperfeiçoamento da classificação funcional estabelecida pela Lei nº 4 320/64 — esta taxonomia encontra-se envelhecida e já não contempla com precisão a estrutura dos gastos governamentais em seus diversos compartimentos.

Em seus moldes atuais, a classificação funcional-programática encontra-se subdividida em:

*Função* — Representa o maior nível de agregação das ações do governo nos diversos setores;

*Programa* — Como um desdobramento das funções, representa os meios e instrumentos de ação organicamente articulados para alcançar os objetivos pretendidos. Serve de ligação entre os planejamentos de longo e de médio prazo e o orçamento anual;

*Subprograma* — Objetivos parciais identificáveis no produto final de um programa;

*Projeto/Atividade* — Penúltimo grau de desdobramento da programação, obedece às seguintes características:

- Projeto — operações limitadas no tempo e que, normalmente, apresentam produtos quantificáveis física ou financeiramente (primeiro dígito ímpar);
- Atividade — operações contínuas que concorrem para a manutenção da ação do governo (primeiro dígito par);<sup>38</sup>
- Subprojeto/Atividade — Desdobramento obrigatório de cada projeto ou atividade (P/A). Aos SP/A são atribuídas as metas e os valores financeiros.

#### 8) FONTE — Fonte dos Recursos

Consiste na classificação da aplicação dos recursos. Observe-se que não se trata do conceito de arrecadação, e sim de sua destinação no processo de execução orçamentária. As fontes apresentam quatro divisões principais:

- 1 - Recursos do Tesouro (iniciadas com o dígito 1);
- 2 - Recursos de Outras Fontes (iniciadas com o dígito 2);
- 3 - Transferências de Recursos do Tesouro (iniciadas com o dígito 3);
- 4 - Transferência de Recursos de Outras Fontes (iniciadas com o dígito 4);

#### 9) ND — Natureza da Despesa

---

<sup>38</sup> O primeiro dígito “9” indica Reserva de Contingência.

---

O campo Natureza da Despesa é um dos elementos-chave para a análise da estrutura dos gastos públicos da União. Sua estrutura de seis dígitos é composta por:

*1º dígito - Categoria Econômica da Despesa;*

3 - Despesas Correntes;

4 - Despesas de Capital;

*2º dígito - Grupo de Despesa;*

0 - Reserva de Contingência;

1 - Pessoal e Encargos Sociais — Inclui cargos, empregos ou funções de confiança no serviço público, para civis e militares, ativos e inativos, bem como as obrigações de responsabilidade do empregador;

2 - Juros e Encargos da Dívida Interna;

3 - Juros e Encargos da Dívida Externa;

4 - Outras Despesas Correntes (custeio) — Formado basicamente pela aquisição de material de consumo e pagamento de serviços prestados por pessoa física sem vínculo empregatício ou pessoa jurídica (independente da forma contratual);

5 - Investimento — Inclui planejamento e execução de obras, programas especiais de trabalho (regime de execução especial - 4.5.XX.99) e aquisição de instalações, equipamentos e material permanente;

6 - Inversões Financeiras — Aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização;<sup>39</sup> compra de título de empresas ou entidades de qualquer espécie (sem aumento de capital); e constituição ou aumento do capital de empresas;

7 - Amortizações da Dívida Interna;

8 - Amortizações da Dívida Externa;

9 - Outras Despesas de Capital;

*3º e 4º dígitos — Modalidade de Aplicação* — Indica se a despesa vai ser realizada diretamente pela UO de cuja programação faz parte, ou, indiretamente, mediante transferência a outro organismo ou entidade integrante ou não do orçamento;

11, 12, 13, 14 e 19 — Transferências Intragovernamentais a Autarquias e Fundações; Fundos; Empresas Industriais ou Agrícolas; Empresas Comerciais ou Financeiras; e Outras Transferências Intragovernamentais;

---

<sup>39</sup> Os Títulos da Dívida Agrária (TDA) são um exemplo.

---

20, 30, 40, 50 e 60 — Transferências à União; a Estados e ao Distrito Federal; a Municípios; a Instituições Privadas; a Instituições Multigovernamentais;

71, 72 e 73 — Transferências ao Exterior — Governos; Organismos; e Fundos Internacionais;

90 — Aplicações diretas;

*5ª e 6ª dígitos — Elementos da Despesa* — Indicam o objeto do gasto na forma de aposentadorias, pensões, material de consumo, obras e instalações, sentenças judiciais, etc.

10) TPADM — Tipo de Administração

Esse campo relaciona os vários tipos de administração envolvidos no SIAFI, tais como:

01 - Administração Direta;

02 - Estatal;

03 - Autarquia;

04 - Fundação;

05 - Empresa Pública Comercial e Financeira;

06 - Economia Mista;

07 - Fundos; e

08 - Empresa Pública Industrial e Agrícola.

11) PODER — Executivo, Legislativo ou Judiciário

“0” representa o Executivo; “1”, o Legislativo; e “2”, o Judiciário.

12) GEST10000 — Gestão 10000 e exceções

Criada no SIAFI, em 1993, a Gestão 10000 substituiu a UO transferidora e passou a abranger todos os recursos referentes à esfera fiscal e da seguridade social dos órgãos e entidades contempladas no OGU. Em EXEC95, “0” representa a Gestão 10000, e “1”, os gastos das empresas estatais incluídas no SIAFI.

---

## 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 W. e ROARELLI, Maria Liz de M. Relações fiscais intergovernamentais. *In: AFFONSO, Rui e SILVA, Pedro Luiz Barros. Federalismo no Brasil.*— São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Balço 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.
- BREMAEKER, François E. J. *Perfil das receitas municipais.*— Rio de Janeiro: IBAM, 1995 (Série Estudos Especiais, n.6)
- CRUZ, Tereza N. S. *et alii. Composição regional dos investimentos das empresas estatais controladas pela SEST/MPO.*— Brasília: CGPOR/DIPRU/IPEA, dez. 1996. mimeo
- GALVÃO, Antonio C. F. *et alii. O perfil regional do Orçamento Geral da União (OGU) 1995 — Lei nº 8.980/95.*— Brasília: IPEA, 1996. (Texto para Discussão, n.425)
- GIAMBIAGI, Fábio. *A crise fiscal da União: o que aconteceu realmente?*— Rio de Janeiro: BNDES, 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.
- PIANCASTELLI, Marcelo e PEREIRA, Francisco. *Gasto público federal: análise da despesa não-financeira.*— Brasília: IPEA, 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: CGPOR/DIPRU/IPEA, 1995. mimeo
- SERRA, José. *Orçamento no Brasil: as raízes da crise.*— São Paulo: Atual, 1994.
- SILVA, Fernando A. Rezende da. *Avaliação do setor público na economia brasileira: estrutura funcional da despesa.* 2ª ed.— Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974. (Coleção Relatórios de Pesquisa, n.13).