



Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros

Cadernos Fórum Fiscal nº 7

REGIONALIZAÇÃO DAS TRANSAÇÕES DO SETOR PÚBLICO: A DESPESA
PÚBLICA POR NÍVEL DE GOVERNO NAS REGIÕES BRASILEIRAS

1991 – 2000

Brasília

2009

Programa
Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros & Fundação Getulio Vargas
Coordenação: Fernando Rezende

Cadernos Fórum Fiscal, nº 7, abril de 2009

REGIONALIZAÇÃO DAS TRANSAÇÕES DO SETOR PÚBLICO: A DESPESA
PÚBLICA POR NÍVEL DE GOVERNO NAS REGIÕES BRASILEIRAS
1991 – 2000

Autor:
Sérgio Prado - Unicamp

Orientação e supervisão: Fernando Rezende

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	4
2. ALGUMAS QUESTÕES METODOLÓGICAS.....	6
3. DESPESA AGREGADA POR NÍVEL DE GOVERNO	18
3.1. <i>A DRNF por nível de governo sem Distrito Federal</i>	18
3.2. <i>O Gasto Direto total por nível de governo</i>	20
3.3. <i>As transferências verticais</i>	21
4. A DESPESA PÚBLICA POR CATEGORIA E SUA DISTRIBUIÇÃO REGIONAL. 25	
4.1 <i>A evolução da DRNF e do Gasto Direto</i>	26
4.2 <i>O gasto federal regionalizado</i>	31
4.3 <i>O Gasto Público por categorias principais</i>	35
5. A DESPESA PÚBLICA POR REGIÕES	50
5.1. <i>Região Nordeste</i>	50
5.2. <i>Região Norte</i>	57
5.3 <i>Região Sudeste</i>	63
5.4. <i>Região Sul</i>	68
5.5. <i>Região Centro-Oeste, com exclusão do DF</i>	74
ANEXO ESTATÍSTICO.....	80

Introdução

O objetivo deste trabalho é explorar as informações geradas pelo conjunto de dados intitulado *Regionalização das Transações do Setor Público* (RTSP), produzido pelo IBGE para o período 1991-2000. Estatística semelhante foi anteriormente produzida pela Fundação Getúlio Vargas, com periodicidade quinquenal, entre 1970 e 1985.

O grande mérito desta base de dados é que permite observar a distribuição regional da quase totalidade da despesa pública na Federação brasileira. É possível, assim, formar um quadro comparativo que avalie o impacto da despesa pública em cada UF, assim como a participação de cada nível de governo nesse impacto.

A informação efetivamente nova propiciada por estas estatísticas é a despesa federal regionalizada. Os dados relativos aos governos estaduais e municipais são disponíveis em outras estatísticas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do próprio IBGE, mas há enorme dificuldade para avaliar de que forma o gasto federal – que alcança cerca de 50% do gasto não-financeiro no país – se distribui por regiões e qual o impacto por ele gerado do ponto de vista regional. Além disso, a elaboração da informação para os três níveis de governo sob a mesma metodologia supera dificuldades enormes que surgem usualmente quando tentamos utilizar as informações de gasto federal, estadual e municipal, de fontes diferentes, na mesma análise.

O trabalho do IBGE aborda receitas e despesas dos três níveis de governo. Neste trabalho nos concentramos na despesa, exclusivamente. Compartilhamos das críticas usualmente feitas a análises de regionalização de receitas, devido às dificuldades insuperáveis para se obter uma alocação adequada do imposto de renda, e que se manifesta também em algumas outras receitas.

Infelizmente, o IBGE interrompeu a elaboração desta estatística no ano 2000, e não há perspectiva de retomá-la. Mais recentemente, o IPEA realizou um trabalho de regionalização das despesas federais para o ano de 2002. Para o período posterior, contudo, não dispomos de qualquer avaliação abrangente das despesas federais por região.¹

Uma deficiência relevante dessa fonte é que o IBGE não lançou mão das informações existentes para os municípios (Finanças do Brasil – FINBRA), optando por estimar a despesa e receita municipal pela extrapolação de coeficientes obtidos a partir de uma amostra limitada de

¹ É possível obter informações sobre despesa federal por região, para o período recente, a partir do site do Senado. Não pudemos até agora avaliar o grau de cobertura dessa fonte.

grandes municípios. Ou seja: avança de um lado, anda para trás no outro. Ainda assim, a estatística tem o mérito de apresentar receitas e despesas dos três níveis de governo, segundo as mesmas rubricas, o que facilita a comparação. Uma segunda deficiência é a inexistência de informações relativas à despesa por função. A RTSP limita-se à classificação por categoria econômica, ainda que as despesas por função sejam disponíveis para os governos subnacionais, pelo menos, desde 1989, para estados, e, desde 1994, para municípios.² Registre-se, finalmente, que as informações de despesa são apresentadas com agregação relativamente alta, em particular, no que se refere às despesas de transferências federais para estados e municípios, diferenciadas apenas por “correntes” e “capital”, não distinguindo o governo a que são endereçadas.

Mesmo com todas as restrições, essa fonte é a única informação fiscal existente no país que permite uma avaliação da distribuição intergovernamental da despesa pública para cada unidade da Federação, o que, por si só, justifica o esforço de investigação.

O trabalho está estruturado como segue. O item 2 discute alguns conceitos e questões metodológicas aplicadas nas análises. O item 3 pretende apresentar uma visão geral dos agregados em nível Brasil, detalhando a despesa apenas por nível de governo, sem entrar em detalhes da despesa por região. Além disso, esse item analisa a evolução das transferências federais e estaduais. O item 4 apresenta a despesa pela ótica das principais categorias econômicas por nível de governo e região. O item 5, finalmente, toma cada uma das macrorregiões e analisa as despesas dos três níveis de governo em cada uma delas, dando algum destaque para o conceito de Setor Público Subnacional, ou seja, a despesa consolidada de governos e municípios na mesma UF.

O Anexo Estatístico ao final do texto apresenta de forma mínima os dados utilizados. A fonte primária dos dados é o sítio do IBGE:

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/despesaspublicas/apu_2000/default.shtm

Deve ficar claro para o Leitor a fonte de todos os dados apresentados nos gráficos contidos neste trabalho é elaboração do Autor a partir dos dados primários contidos no site indicado acima. Quando não for este o caso, a fonte será indicada no gráfico ou tabela em questão.

² Registre-se que o IBGE tem uma estatística específica sobre esse tema, intitulada “Despesa Pública por Funções”. Curiosamente, contudo, embora essa estatística tenha sido elaborada para o período 1996-2002, a análise para o GF fica limitada apenas a dois anos do período.

2. Algumas questões metodológicas

Evidentemente, a situação ideal seria aquela em que pudéssemos obter a distribuição regional da totalidade do gasto público, incluindo-se aí as despesas de natureza financeira. Infelizmente, estamos muito longe disso. O primeiro e principal problema refere-se à existência de despesas federais que não podem ser regionalizadas e ao tratamento que se deva a elas aplicar. Em segundo lugar, temos algumas dificuldades com a metodologia aplicada pelo IBGE, que nos levaram a excluir alguns tipos de despesa da análise. Finalmente, temos as dificuldades impostas pelo estatuto peculiar do DF, o qual concentra parte relevante das despesas federais, devido à geografia institucional da Federação, o que tornam complicadas as comparações agregadas entre estados e municípios.

Para lidar com esses problemas, foi necessário desenvolver uma metodologia para agregação das despesas. Iremos apresentá-la a seguir, e aproveitamos para apresentar também tabelas e gráficos com os principais agregados de despesas envolvidos.

2.1 A despesa federal: financeira x não-financeira

A RTSP apresenta a despesa federal em dois grandes montantes: despesa regionalizada e despesa não-regionalizada. Esta é a parcela do gasto federal que não é possível atribuir a regiões específicas, abrangendo uma parcela das despesas de juros, amortizações, subsídios e inversões financeiras. É evidente que essa parcela da despesa tem grande importância do ponto de vista do impacto regional, mas qualquer avaliação desse impacto exige uma metodologia específica e muito complexa.

De alguma forma, não esclarecida nas fontes metodológicas, o IBGE logrou regionalizar uma parcela dessa despesa financeira. Como a segunda tabela a seguir indica, só é significativa a parcela regionalizada dos juros (o que por si só já causa muita estranheza: voltamos ao assunto mais adiante) e das inversões financeiras. O IBGE tenta se manter o mais próximo possível dos Planos de Contas efetivamente utilizados nos balanços de governos e busca incluir a totalidade das despesas dos três níveis de governo. Parece-nos, contudo, ser, *a priori*, sem sentido incluir amortizações numa avaliação de despesas federais, uma vez que elas se referem apenas a uma face da rolagem da dívida, sem maiores implicações, a não ser em períodos onde há amortização líquida significativa. De qualquer forma, a regionalização obtida pelo IBGE nessa rubrica é residual. A maior parte consta como não-regionalizada (ver segunda tabela a seguir).

TABELA 1 - DESPESA FEDERAL R\$ MIL 2007 IPCA			
	TOTAL	REGIONALIZADA	REGION/TOTAL
1991	527.307.946,9	361.652.836,6	68,6
1992	879.956.649,7	612.523.536,1	69,6
1993	1.328.419.311,9	877.399.518,3	66,0
1994	847.017.711,3	490.704.688,9	57,9
1995	630.688.681,0	357.322.826,2	56,7
1996	632.149.451,2	331.230.482,0	52,4
1997	790.545.604,1	349.811.774,3	44,2
1998	975.981.815,5	382.482.151,7	39,2
1999	1.089.641.618,1	391.468.269,5	35,9
2000	1.059.151.782,5	429.249.178,7	40,5

DESPESA FEDERAL - PARCELAS REGIONALIZADA E NAO REGIONALIZADA						
REGIONALIZADA			R\$ MIL 2007 - IPCA			
JUROS			AMORTIZAÇÕES			
	TOTAL	REGIONALIZADO	%	TOTAL	REGIONALIZADO	%
1991	158.068.224,9	139.625.999,6	88,3	123.146.058,3	151.757,8	0,12
1992	508.622.346,6	284.316.426,1	55,9	32.930.162,6	560.216,5	1,70
1993	853.254.884,6	456.337.688,9	53,5	38.309.581,2	567.226,5	1,48
1994	398.951.233,1	139.115.498,9	34,9	84.014.698,5	557.730,0	0,66
1995	135.020.868,9	32.153.500,9	23,8	162.539.737,0	185.748,2	0,11
1996	80.591.432,2	15.407.618,8	19,1	210.564.712,6	185.692,3	0,09
1997	81.430.767,4	14.178.530,6	17,4	251.353.938,7	175.638,0	0,07
1998	73.288.902,3	14.756.558,2	20,1	403.949.142,4	269.101,6	0,07
1999	93.486.192,5	12.849.929,1	13,7	518.312.530,8	316.865,4	0,06
2000	77.813.028,5	9.551.647,0	12,3	559.375.856,3	924.679,6	0,17
SUBSIDIOS			INVERSÕES FINANCEIRAS			
	TOTAL	REGIONALIZADO	%	TOTAL	REGIONALIZADO	%
1991	15.256.250,7	11.720.779,7	76,8	27.968.405,2	7.285.291,6	74,0
1992	18.914.652,5	16.761.570,7	88,6	72.324.471,5	63.720.306,1	11,9
1993	5.240.284,6	4.834.491,4	92,3	47.556.978,4	31.602.528,4	33,5
1994	3.713.403,3	3.691.572,9	99,4	35.275.408,2	22.276.918,8	36,8
1995	6.350.107,7	6.270.374,8	98,7	18.362.657,1	10.297.891,9	43,9
1996	4.811.721,3	1.298.418,1	27,0	26.063.221,2	4.220.389,0	83,8
1997	6.447.494,4	854.261,5	13,2	120.841.905,9	4.131.846,5	96,6
1998	4.157.509,1	915.318,7	22,0	132.149.422,9	4.104.334,4	96,9
1999	4.447.709,2	1.600.558,0	36,0	101.531.169,9	4.836.901,3	95,2
2000	3.946.690,5	756.644,9	19,2	17.885.619,0	17.885.619,0	0,0

Por outro lado, juros têm situação distinta. A parcela dessa despesa, que é regionalizada, varia enormemente ao longo da série. No início da série, 80-90% são regionalizados; no final, isso cai para 12%. Não parece fazer muito sentido que em períodos mais remotos existissem informações que permitissem regionalizar os juros, e no período mais recente, não. Mais importante, contudo, é que não é de forma alguma evidente a existência de algum método eficaz para identificar beneficiários finais do pagamento de juros, de modo a obter uma regionalização precisa dessa despesa. Sendo os juros transferências para o setor privado, regionalizar os juros significaria identificar em que região residem os credores do governo que recebem a transferência em caráter final. Dado o papel dominante dos bancos na intermediação da dívida pública, e sendo estes, na sua maior parte, bancos nacionais, não vemos como seja possível obter qualquer regionalização que atenda minimamente aos requisitos que esse exercício pressupõe; ou seja, avaliar com se distribui regionalmente o impacto da despesa governamental, qual a parcela que beneficia famílias e empresas específicas em cada região/estado.

Além disso, a elevada irregularidade na dimensão da parcela regionalizada torna impossível levar em consideração a despesa de juros regionalizada, pois ela distorce a despesa regionalizada total, devido à elevada dimensão e ao comportamento errático. Assim a opção aqui

adotada foi nos concentrarmos na Despesa Federal Regionalizada Não-Financeira (DRNF), ou seja, despesa total, excluídas as despesas regionalizadas de juros e amortizações.

Foi adotada também a opção de excluir as despesas de *inversões financeiras*, dada sua grande irregularidade e concentração em alguns poucos anos e estados.

Disso resulta, evidentemente, que nossa observação fica limitada efetivamente aos gastos correntes não-financeiros e a despesas de investimento em capital fixo, aqueles que guardam uma relação direta com a capacidade dos governos de prestar serviços.

2.2 A despesa financeira estadual e municipal

O mesmo problema levantado anteriormente se coloca para as avaliações da despesa estadual e municipal. O IBGE adota uma opção metodológica que nos parece altamente arbitrária, qual seja: considera as despesas financeiras de juros e amortizações como despesa realizada na região ou estado a que pertencem os governos que as realizam. Isto não parece ser razoável, uma vez que o sistema financeiro no Brasil não é de forma alguma regionalizado, muito pelo contrário. Os bancos que respondem por parcela dominante das operações financeiras são nacionais, e não se pode afirmar que os juros pagos por um governo estadual ou municipal sejam um fluxo de renda que possa ser imputada a cidadãos dos respectivos estados.

Por este motivo, entendemos como problemática a opção do IBGE de incluir como despesa “na jurisdição” os gastos financeiros de estados e municípios. Assim, optamos – inclusive, por questão de consistência com a opção feita para as despesas federais – por excluir das nossas análises as despesas de juros e amortizações dos governos subnacionais. Isso faz com que a primeira categoria relevante de análise, para todos os três níveis de governo, seja a DRNF.

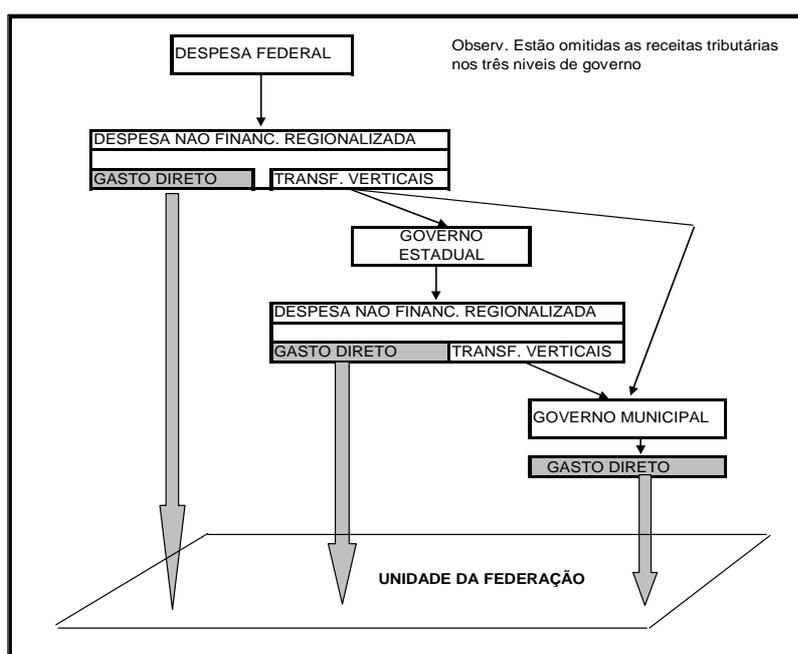
2.3 A despesa efetiva em cada região.

A DRNF indica a totalidade do gasto não-financeiro de cada nível de governo associado a jurisdições específicas. Esse montante inclui as transferências intergovernamentais no governo que as concede, principalmente, governo federal e governos estaduais. É, portanto, a variável que mede o papel

dos governos federal e estaduais como financiadores da despesa. Essas transferências irão constituir gasto não-financeiro efetivo de outros níveis de governo, mas não há como excluí-los da despesa nesses mesmos níveis. Assim, a noção de DRNF implica dupla contagem das transferências intergovernamentais. Para obter uma representação mais precisa da estrutura do gasto regional, temos que utilizar também o conceito de *Gasto Direto na Região*, que é igual à Despesa Regionalizada não-financeira menos as transferências intergovernamentais. Esse agregado é o relevante para identificar a participação dos três níveis de governo na execução efetiva do gasto que se destina a uma dada região, embora não descreva adequadamente a quem cabe o financiamento desse gasto.

Em síntese, os conceitos relevantes para o que se segue são:

- 1) *Despesa total* = é a totalidade dos gastos federais e subnacionais considerados, incluindo a totalidade da despesa de juros e amortizações;
- 2) *Despesa regionalizada* = despesa total menos a parcela da despesa federal não-regionalizada de juros, amortizações, subsídios e inversões financeiras;
- 3) *Despesa federal regionalizada não-financeira (DRNF)* = Despesa regionalizada (federal e subnacional) menos despesas regionalizadas de juros, amortizações e inversões financeiras dos três níveis de governo;
- 4) Gasto Direto (GD) = DRNF – transferências intergovernamentais.



Se nosso interesse fosse apenas identificar qual o nível de governo que atua diretamente, gerando e distribuindo serviços públicos ou fazendo transferências diretas para famílias e empresas, a análise teria que ficar restrita ao Gasto Direto. Isto, contudo, tornaria nebuloso e incompreensível um aspecto crucial desse processo de

gasto federativo que é o financiamento do gasto, envolvendo a atuação dos governos de nível superior como transferidores de recursos para os governos subnacionais, o que só pode ser apreendido através da DRNF. No que se segue neste texto, para facilitar o entendimento, iremos utilizar a palavra “despesa” sempre que nos referirmos à DRNF, e a palavra “gasto” quando nos referirmos ao Gasto Direto (GD).

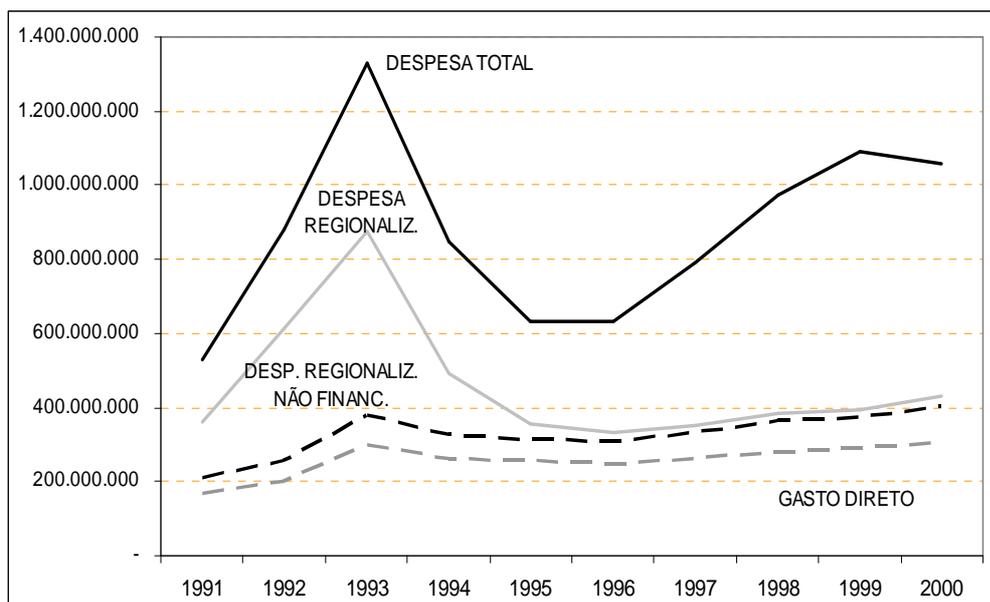
A figura acima sintetiza a idéia básica. Omitimos, para simplificação gráfica, as arrecadações dos três níveis de governo, que estão assumidas implicitamente. Note-se que apenas em nível municipal a totalidade da despesa se expressa como Gasto Direto³.

2.4 Despesa federal: visão geral conforme critérios apresentados

A tabela e o gráfico a seguir resumem os agregados anteriormente propostos no que se refere à despesa federal. Fica evidente o comportamento errático da parcela não-regionalizada, composta principalmente por juros. Já o que chamamos DRNF tem comportamento mais regular. No período, esse agregado cresceu 47,7% em termos reais. Finalmente, o agregado Gasto Direto, que exclui as transferências intergovernamentais, revelou crescimento menor, de apenas 40% no período, fato que aponta para a elevação real das transferências intergovernamentais e, portanto, para o aumento do papel do governo Federal (GF) como financiador do gasto subnacional.

	Despesa total	despesa regionalizada	Despesa Não financ. Regionalizada	Gasto Direto
1991	527.307.946,9	361.652.836,6	212.098.847,2	169.075.598,2
1992	879.956.649,7	612.523.536,1	258.277.646,6	203.522.099,7
1993	1.328.419.311,9	877.399.518,3	378.436.023,1	300.312.687,2
1994	847.017.711,3	490.704.688,9	325.445.580,0	260.015.262,4
1995	630.688.681,0	357.322.826,2	313.740.664,8	255.662.922,9
1996	632.149.451,2	331.230.482,0	310.969.524,9	249.400.375,1
1997	790.545.604,1	349.811.774,3	330.912.484,9	263.446.177,1
1998	975.981.815,5	382.482.151,7	362.894.385,3	283.235.726,4
1999	1.089.641.618,1	391.468.269,5	373.076.029,3	290.182.808,8
2000	1.059.151.782,5	429.249.178,7	400.605.074,5	304.938.100,1

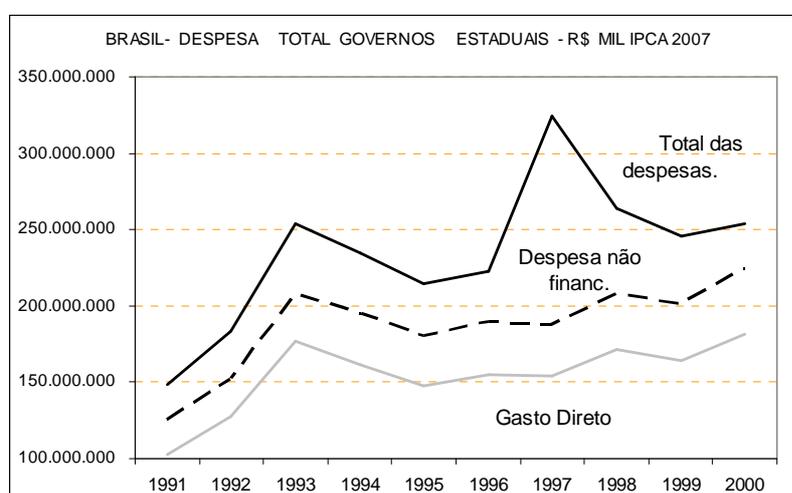
³ Há uma pequena e irrelevante imprecisão aqui, uma vez que os municípios brasileiros apresentam despesa de transferências intergovernamentais para governos estaduais e federal, mas de dimensão irrelevante.



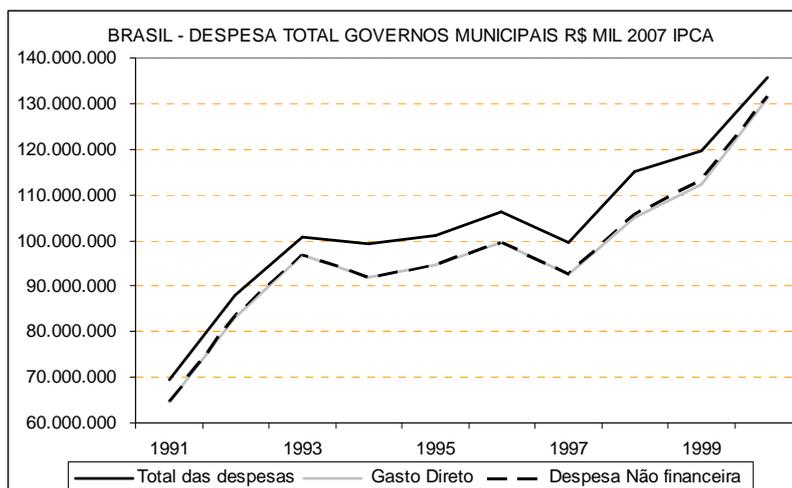
2.5 A despesa estadual e a municipal

Conforme argumentado, não vemos sentido em considerar como despesa regionalizada o pagamento de juros e amortizações pelos governos subnacionais. Assim, optamos por também excluir, no caso de estados e municípios, as despesas de juros, amortizações e inversões financeiras, o que garante consistência aos dados para comparações relativas à composição da despesa por níveis de governo. Com isso, os agregados mais amplos para a análise dos três níveis de governo passam a ser a DRNF, que mede a participação do respectivo governo no financiamento das atividades, e o GDR, que identifica o nível de governo que efetivamente executa o dispêndio. Os gráficos a seguir permitem visualizar a dimensão relativa dos principais agregados para governos estaduais e municipais.

Note-se que a despesa total estadual é muito elevada em 1997, o que se deve a um “pico” na despesa de amortizações, concentrado totalmente em São Paulo. Para estados, a diferença entre DRNF e GDR é significativa, principalmente, devido à cota-parte do ICMS. Já para municípios, devido à pequena participação relativa de juros e à inexistência de transferências intergovernamentais, o GDR é muito próximo da despesa total e virtualmente idêntico à DRNF.⁴



⁴ Note-se que esta pequena diferença entre despesa total e Gasto Direto só surge no agregado, devido ao peso das despesas financeiras de poucos grandes municípios. Para 95% dos municípios do país as três curvas devem coincidir.



2.6 O problema do DF nas análises comparativas

O tipo de exercício proposto neste trabalho – obter uma visão geral da distribuição do gasto por nível de governo – esbarra numa dificuldade peculiar, decorrente do estatuto único do Distrito Federal, que traz diversos problemas para nossa análise. Do ponto de vista fiscal e institucional, o DF é estado e município. Normalmente, estatísticas referentes a municípios brasileiros trabalham com apenas 26 unidades federadas, o DF não existe como município. Isso distorce comparações agregadas entre estados e municípios. Em segundo lugar, a elevada dimensão da receita e despesa do DF distorce qualquer observação da região Centro-Oeste. Finalmente, o papel de capital federal e a consequente concentração de instituições centrais em praticamente todos os setores de atuação do governo levam a que uma parcela elevada da despesa federal seja artificialmente concentrada no DF, gerando visão distorcida sobre a regionalização do gasto federal.

A despesa federal no DF tem elevada dimensão no início do período – 28% da DRNF total – caindo sistematicamente até um mínimo de 16% no final (tabela). Queda da mesma

PARTICIPAÇÃO DO DF NA DESPESA FEDERAL - %		
	DRNF	GD
1991	27,7	33,1
1992	22,5	26,6
1993	23,7	28,3
1994	21,8	24,9
1995	19,8	23,6
1996	24,2	28,6
1997	22,2	26,3
1998	17,9	22
1999	15,7	18,8
2000	16,6	20,3

ao

dimensão ocorre com o GDR. A única hipótese que nos ocorre para explicar esse fato (partindo da suposição de que o GF não reduziu aportes de recursos para dispêndio efetivo no DF) é que no início do período, muitas despesas não puderam ser regionalizadas adequadamente, terminando por serem atribuídas DF, por estarem lá localizados os órgãos que intermedeiam esses fluxos. Por esse motivo, e por outros que serão apontados à

frente, decidimos concentrar a maior parte da análise que se segue num universo composto por apenas 26 estados, excluindo dos agregados a despesa federal no DF e a despesa estadual-municipal do próprio DF.

É evidente que essa opção tem como consequência a subestimação da despesa federal em outras UFs que não o DF, na medida em que despesas federais que não são para o DF são a ele atribuídas. Como a participação do DF parece estar artificialmente inflada no início do período, a despesa federal será provavelmente subestimada nessa etapa.

Um breve resumo

Caberia agora, como referência para o que se segue, uma visualização dos agregados envolvidos nesta análise, tendo em vista as opções metodológicas que fizemos. As seguintes observações são cabíveis sobre a próxima tabela, que resume os principais agregados:

1) a despesa total não pode ser analisada, devido, não somente, à inadequação de incluir na análise a amortização, mas principalmente pelo fato de que não dispomos de dados e metodologia para fazer uma regionalização adequada da despesa de juros;

2) a despesa regionalizada é ainda um agregado problemático, porque inclui despesas financeiras regionalizadas segundo critérios que julgamos duvidosos. Assim, optamos por excluir tais despesas, obtendo a DRNF;

3) a DRNF parece ser a melhor aproximação a uma mensuração da geração real de serviços pelo setor público, da ótica do agente financiador;

4) o Gasto Direto tem o mesmo conteúdo da DRNF, apenas, com a exclusão das transferências intergovernamentais e, conseqüentemente, da dupla contagem nela envolvida. É a melhor aproximação que se pode obter da distribuição intergovernamental da execução do dispêndio.

As últimas duas agregações – que excluem o DF tanto da despesa federal como estadual – são a medida mais acurada para qualquer tentativa de comparação de agregados por nível de governo.

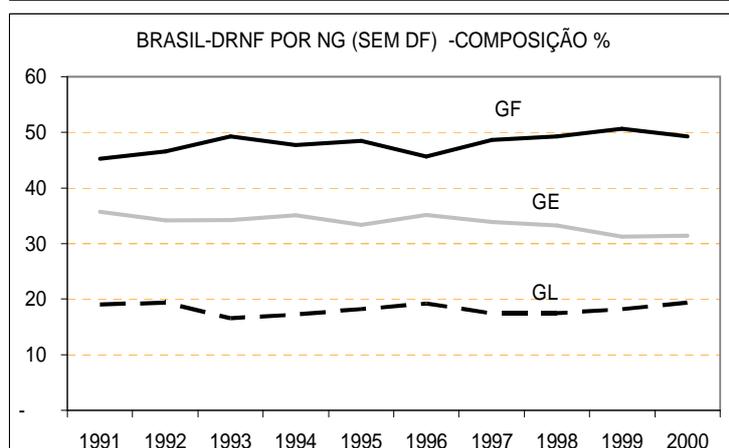
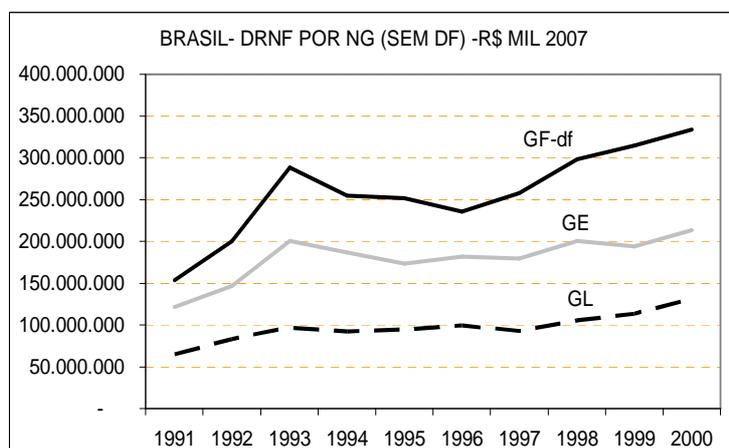
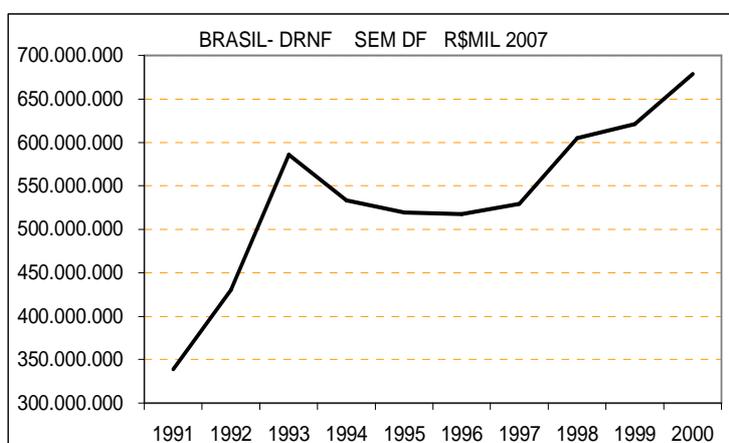
No que se segue, iremos abordar exclusivamente a DRNF e o Gasto Direto. Inicialmente, apresentaremos dados agregados que incluem o DF, com o objetivo de dar uma medida adequada da despesa federal total e sua evolução, e, depois, passamos para a análise da DRNF e do GDR, sem considerar o

AGREGADOS PRINCIPAIS POR NÍVEL DE GOVERNO - METODOLOGIA APLICADA							R\$ MIL 2007 IPCA			
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998		
DESPESA TOTAL										
GF	527.307.946,9	879.956.649,7	1.328.419.311,9	847.017.711,3	630.688.681,0	632.149.451,2	790.545.604,1	975.981.815,5	1.089.	
GE	148.743.445,8	183.249.122,9	254.002.712,0	234.343.860,3	214.658.352,9	222.979.690,2	324.193.042,7	263.690.936,5	245.	
GL	69.304.121,1	87.870.618,6	100.769.524,0	99.250.806,7	100.938.129,0	106.212.695,8	99.509.760,4	115.026.229,9	119.	
TOTAL	745.355.513,8	1.151.076.391,2	1.683.191.547,8	1.180.612.378,3	946.285.162,9	961.341.837,2	1.214.248.407,2	1.354.698.981,9	1.455.	
DESPESA REGIONALIZADA										
GF	361.652.836,6	612.523.536,1	877.399.518,3	490.704.688,9	357.322.826,2	331.230.482,0	349.811.774,3	382.482.151,7	391.	
GE	148.743.445,8	183.249.122,9	254.002.712,0	234.343.860,3	214.658.352,9	222.979.690,2	324.193.042,7	263.690.936,5	245.	
GL	69.304.121,1	87.870.618,6	100.769.524,0	99.250.806,7	100.938.129,0	106.212.695,8	99.509.760,4	115.026.229,9	119.	
TOTAL	579.700.403,4	883.643.277,6	1.232.171.754,2	824.299.355,9	672.919.308,1	660.422.868,0	773.514.577,4	761.199.318,1	756.	
DESPESA REGIONALIZADA NÃO FINANCEIRA										
GF	212.098.847,2	258.277.646,6	378.436.023,1	325.445.580,0	313.740.664,8	310.969.524,9	330.912.484,9	362.894.385,3	373.	
GE	126.088.208,8	152.436.561,8	208.483.859,5	194.967.878,2	180.380.441,6	189.385.951,3	187.937.853,7	208.315.780,3	201.	
GL	64.609.131,7	83.272.960,8	96.827.132,7	91.881.212,2	94.733.063,4	99.568.410,9	92.535.755,3	105.725.010,5	113.	
TOTAL	402.796.187,7	493.987.169,1	683.747.015,3	612.294.670,3	588.854.169,8	599.923.887,1	611.386.093,9	676.935.176,1	688.	
GASTO DIRETO										
GF	169.075.598,2	203.522.099,7	300.312.687,2	260.015.262,4	255.662.922,9	249.400.375,1	263.446.177,1	283.235.726,4	290.	
GE	103.039.965,1	127.471.981,2	176.887.653,0	161.250.466,8	147.316.846,2	154.804.218,1	154.321.119,1	171.873.526,1	164.	
GL	64.544.334,0	83.261.913,2	96.812.785,8	91.870.546,4	94.710.228,9	99.566.498,6	92.487.602,3	105.065.038,6	112.	
TOTAL	336.659.897,3	414.255.994,2	574.013.125,9	513.136.275,5	497.689.998,0	503.771.091,8	510.254.898,5	560.174.291,1	566.	
DESPESA NÃO FINANCEIRA SEM DF										
GF	153.332.024,4	200.108.825,2	288.719.762,1	254.488.559,5	251.519.452,8	235.808.818,1	257.334.293,6	298.112.647,6	314.	
GE	121.094.078,8	146.854.903,0	200.352.610,5	186.966.783,5	173.069.748,5	181.933.783,5	179.147.371,5	200.888.692,4	193.	
GL	64.544.334,0	83.261.913,2	96.812.785,8	91.870.546,4	94.710.228,9	99.566.498,6	92.487.602,3	105.065.038,6	112.	
TOTAL	338.970.437,2	430.225.641,4	585.885.158,3	533.325.889,4	519.299.430,2	517.309.100,2	528.969.267,4	604.066.378,6	620.	
GASTO DIRETO SEM DF										
GF	113.080.876,5	149.353.505,4	215.247.342,5	195.205.471,5	195.383.806,9	178.045.589,0	194.096.742,5	220.862.680,6	235.	
GE	98.051.707,4	121.890.323,3	168.756.403,9	153.249.372,1	140.006.153,0	147.352.068,5	145.530.655,9	164.447.632,9	156.	
GL	64.544.334,0	83.261.913,2	96.812.785,8	91.870.546,4	94.710.228,9	99.566.498,6	92.487.602,3	105.065.038,6	112.	
TOTAL	275.676.917,9	354.505.741,9	480.816.532,3	440.325.390,0	430.100.188,8	424.964.156,1	432.115.000,7	490.375.352,1	504.	

3. Despesa agregada por nível de governo

O objetivo deste item é observar a despesa pública no Brasil, decomposta pelos três níveis de governo. Por enquanto, não entramos na distribuição regional da despesa, descrevendo apenas a distribuição entre níveis de governo no agregado. A partir desse ponto, passamos a tomar como agregados principais a serem analisados a DRNF e o GDR, ignorando no restante do trabalho as despesas de juros, amortizações e de inversões financeiras. Tudo o que se segue, portanto, abrange apenas o gasto não-financeiro corrente e de capital. Como um desdobramento natural desta abordagem, ao final, é apresentada uma síntese da evolução das transferências

intergovernamentais. A partir desse ponto, passamos a considerar os agregados sem a participação do DF.



3.1. A DRNF por nível de governo sem Distrito Federal

Vale lembrar que nesse conceito o agregado de despesa é bruto das transferências intergovernamentais. Ele reflete, portanto, o papel de cada governo como financiador do dispêndio público. Se governos federal e estaduais transferem maior parcela da sua receita, ao invés de gastá-la diretamente, a DRNF aumenta. Nesse agregado existe dupla contagem das transferências, pois elas aparecem como despesa no governo cedente e estão consideradas no gasto do

governo receptor. A tabela A1, no anexo, apresenta a composição desse agregado por nível de governo, no período.

Os gráficos ao lado, derivados dessa tabela, permitem melhor visualização. Nota-se que:

1) a DRNF apresenta um crescimento muito forte entre 1991 e 1993. Os gráficos mostram que, de fato, há uma mudança de patamar em 1993, subindo a despesa total dos R\$340 bilhões em 1991 para um nível aproximado de R\$550 bilhões entre 1994 e 1997. O “pico” em 1993 é devido ao governo federal e aos estados, que crescem respectivamente cerca de 45% e 33% em relação a 1992.

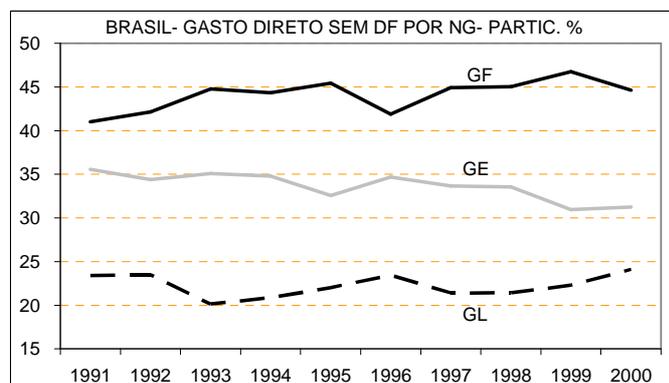
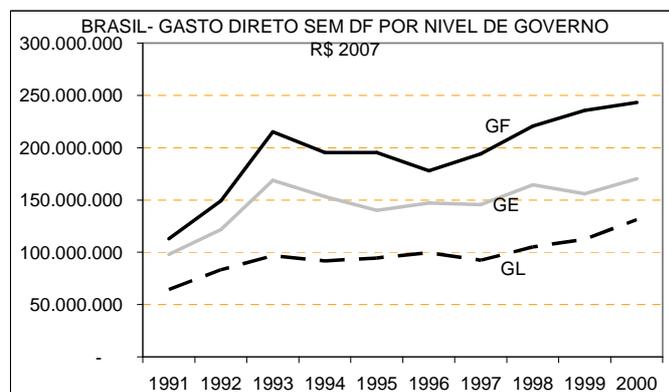
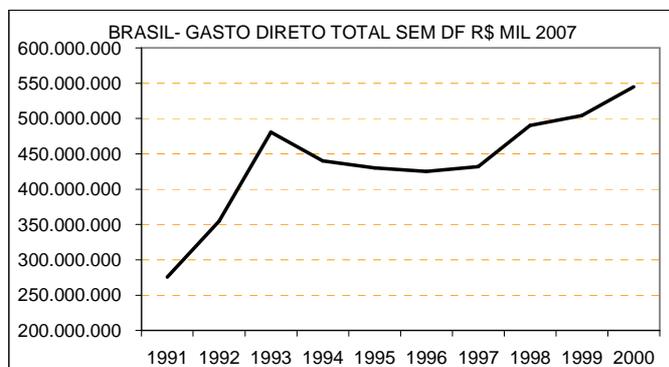
Não nos parece que existam explicações imediatas e evidentes para esse nível de despesa em 1993. O ponto exige maior discussão;

2) ocorrem algumas importantes modificações na participação relativa dos níveis de governo. No período de alta inflação, a participação do GF aumenta e os municípios perdem cerca de 2%, mas a situação anterior é recomposta até 1996. É na segunda metade do período, a partir de 1996, que ocorrem mudanças mais significativas. O governo federal (de 1997 a 1999) e os municípios (de 1998 a 2000) aumentam o ritmo de crescimento de seus gastos, enquanto o gasto estadual cresce a taxas mais baixas. O gasto estadual é o menos dinâmico, vendo sua participação no gasto total do setor público cair 4,5 pontos percentuais entre 1996 e 2000.

Esses dados indicam, como já alertado, a capacidade de financiamento da despesa, já que as transferências intergovernamentais não foram abatidas. Isso explica a elevada participação dos governos federal e estadual. Uma percepção mais precisa da responsabilidade efetiva pela realização da despesa só é possível com a análise do GDR.

3.2. O Gasto Direto total por nível de governo

Retirando-se as transferências intergovernamentais obtemos o GDR, a melhor medida da



despesa efetivamente executada por cada nível de governo, ainda que tenha sido financiado por outro governo via transferências. Esse dado é a informação mais relevante, também, porque é o único que reflete a distribuição da receita disponível para cada nível de governo.

Os dados do GDR total por nível de governo estão apresentados na tabela A2 do anexo. Os gráficos a seguir são dela derivados. É importante ressaltar que esses dados excluem o DF.

Nota-se que:

1) eliminada a dupla contagem referente aos recursos transferidos entre governos, obtém-se uma estimativa ainda imprecisa da repartição das responsabilidades pela execução do gasto público na Federação. Esses gastos crescem 42% em termos reais no período;

2) a eliminação das parcelas transferidas na despesa federal e estadual explicita a participação desses governos na

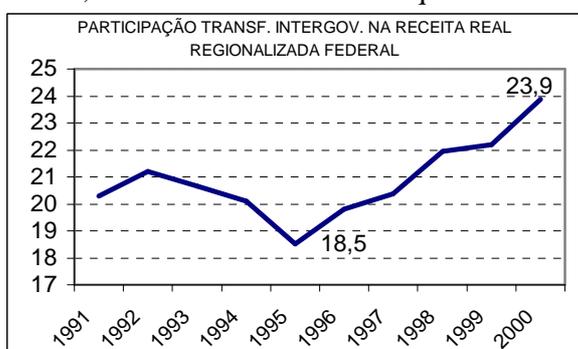
despesa efetivamente realizada. Isso evidencia que os governos subnacionais respondem, em média, por 55% do gasto no final do período e são mantidos os indícios de elevação da participação dos governos locais nesse agregado de despesa. Essa observação é consistente com algumas das percepções usualmente aceitas sobre esse período: a contenção das despesas estaduais – decorrente

do ajuste fiscal que começa a ser imposto aos estados pelo processo de renegociação da dívida – e a expansão das transferências federais para municípios, principalmente, no setor de saúde;

3) mais precisamente, o período pode ser dividido em duas etapas. Na fase de alta inflação, a despesa federal cresce mais do que o gasto municipal. Após alguma instabilidade entre 1995 e 1996, a tendência observada é: estabilidade do gasto federal e redução do gasto estadual simultânea ao crescimento do gasto municipal, com o que cinco pontos percentuais do gasto público total são transferidos para os municípios; Se, de fato, essa medida é a melhor aproximação possível à distribuição intergovernamental do gasto final, vale destacar que já nos anos 1990 se inicia a tendência à municipalização do gasto subnacional. Por todas as evidências disponíveis, este processo continuou e pode ter se aprofundado nos anos 2000.

3.3. As transferências verticais

Os dados da RTSP permitem também uma estimativa das transferências verticais. Como já vimos, elas constituem a diferença entre a DRNF e o GDR. Existe uma dificuldade nos dados do IBGE, decorrente do fato de que a rubrica correspondente a transferências do GF para



governos subnacionais (GSN) não especifica a distribuição destas entre estados e municípios, assim como as transferências indicadas como receita nos municípios não diferenciam aquelas oriundas do GF daquelas dos estados. Assim, foi necessário um procedimento indireto para obter uma

aproximação desses valores. Fizemos uso dos dados da RTSP para receitas dos governos estaduais. Obtivemos o valor das transferências federais para municípios pela diferença entre o valor total das transferências verticais federais e a receita de transferências federais recebida pelos estados. Dado que existem algumas transferências federais que são intermediadas pelos governos estaduais,⁵ nossa metodologia implica alguma superestimação das transferências

⁵ IPI-exportação, Lei Kandir, salário-educação e outras, menores.

estaduais e subestimação das federais, mas de pequena monta. O cálculo está apresentado na tabela A3 do anexo, de onde se origina o conjunto de gráficos mais abaixo.

Uma observação preliminar, contudo, deriva do gráfico ao lado. Ele mostra que no início da década, as transferências intergovernamentais perderam participação relativa na DRNF regionalizada do GF. É possível que isso esteja relacionado aos impactos da reforma de 1988, que, como é sabido, induziu uma postura mais restritiva do GF com relação às transferências. A partir de 1995, contudo, a participação das transferências tem um expressivo crescimento de 5 p.p. na despesa regionalizada, o que parece confirmar a hipótese de que, a partir desse momento, o GF teria ampliado significativamente esses fluxos.

Com relação aos demais gráficos, nota-se que:

1) As transferências federais crescem, mantendo a proporção entre estados e municípios até 1998, o que reflete, provavelmente, a permanência das regras de partilha dos fundos constitucionais. Entre 1998 e 2000, contudo, a participação municipal cresce e a estadual se reduz, invertendo a participação relativa desses governos. É necessário analisar os dados dos anos 2000, para verificar se é confirmada essa tendência que, de resto, é compatível com a hipótese usualmente aventada de que as transferências para municípios se ampliaram relativamente às recebidas pelos estados.

2) Chama a atenção o fato de que as transferências federais são, essencialmente, transferências correntes. As transferências de capital atingem, no máximo, 10% do total, e com tendência declinante ao longo do período. A mesma observação vale para as transferências estaduais de capital, que, no máximo, atingem 5% do volume total transferido.

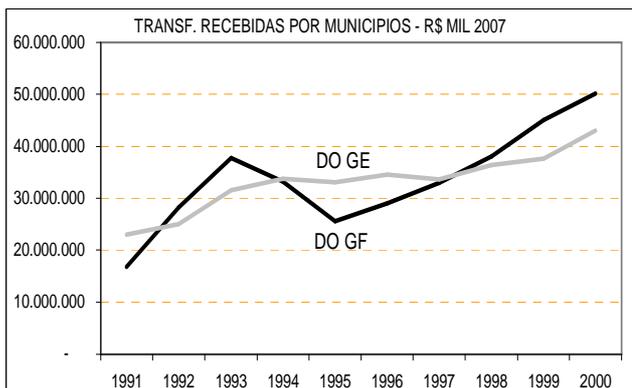
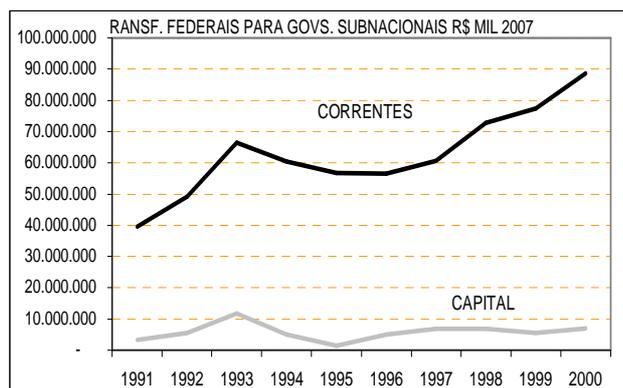
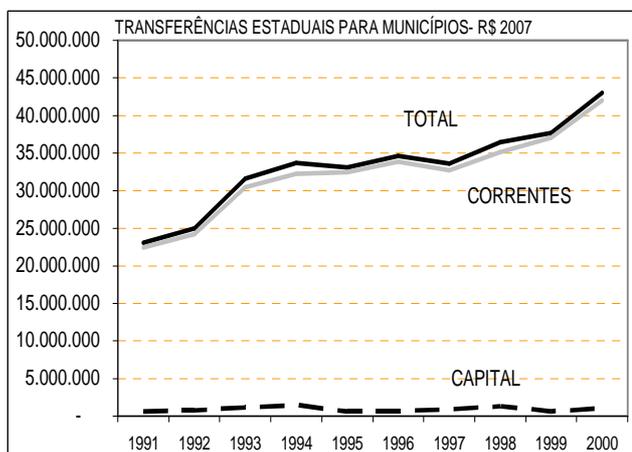
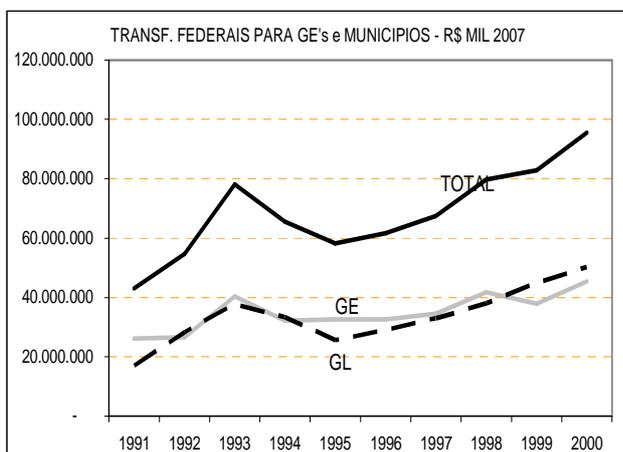
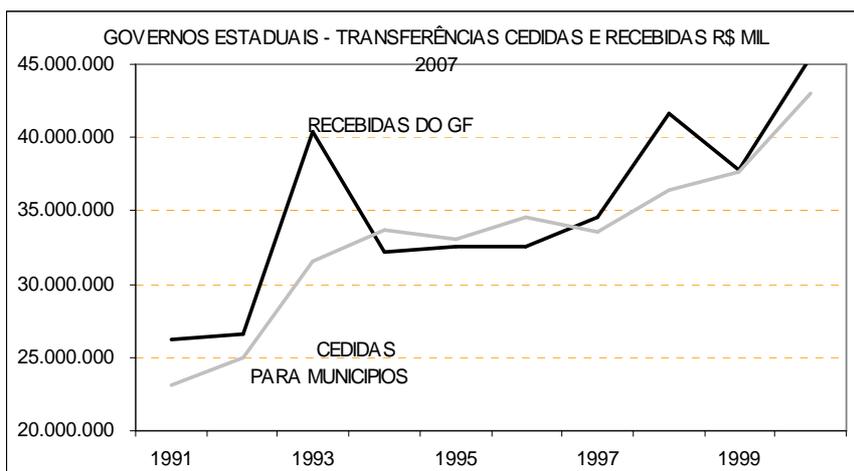
3) As transferências estaduais para municípios, que se compõem basicamente de cota-parte, IPVA e repasse de transferências federais, têm comportamento distinto dos fluxos federais, em particular, no período 1994-1997, quando estes se reduzem em termos reais e as estaduais continuam crescendo. Isso torna os municípios mais dependentes do financiamento estadual. Essa situação se inverte a partir de 1998, com as transferências federais, ampliadas por transferências não-constitucionais, crescendo mais rápido.

4) O comportamento diferenciado na evolução das transferências federais e estaduais para municípios está refletido no quarto gráfico. No período 1994-1997, as transferências estaduais predominam. A partir de 1999, o governo federal assume a liderança. Isso pode sugerir, a

confirmar com os dados dos anos 1990, que se consolida um forte relacionamento financeiro direto entre GF e municípios, com a progressiva fragilização do nexo estados/municípios.

5) Constata-se também certa igualdade entre recursos recebidos pelos estados e recursos por eles transferidos para municípios. Com exceção de anos específicos – 1993 e 1998 –, o sistema de transferências verticais tende a ser relativamente neutro para os estados. Isto é, eles cedem para municípios aproximadamente o mesmo montante que recebem do governo federal.

Vale registrar nesses dados, os fenômenos peculiares dos anos 1993 e 1998, que são consistentes com os “picos” já registrados quando analisamos a DRNF e o GD agregado. O aumento de cerca de 50% reais nas transferências federais para estados compõe parte importante daquele pico em 1993, o mesmo ocorrendo em 1998. Deve ser notado também que, se o GF passou a ser o maior financiador dos municípios a partir de 1998, seu papel como financiador dos estados não ficou menor. Os repasses federais crescem no final do período, gerando saldo líquido positivo para os estados, que passam, na média, a receber mais do que concedem, revertendo o saldo líquido negativo ocorrido entre 1994 e 1997.



4. A despesa pública por categoria e sua distribuição regional

Até agora, abordamos os grandes agregados por nível de governo. Passamos agora a um detalhamento da despesa por regiões.

Há dois enfoques principais que podem ser aplicados nesse exercício. Primeiro, podemos abordar por categoria de despesa e observar como ela se comporta comparativamente nas cinco regiões. A segunda alternativa é tomar, para cada região, as diversas categorias de despesa, analisando sua evolução e peso relativo no orçamento da região. No primeiro enfoque, não vislumbramos o padrão de gasto de cada região, mas conseguimos ilustrar as diferenças regionais no que se refere às categorias de despesa. Já o segundo enfoque é adequado para servir de referência ao estudo de estados específicos, na medida em que oferece uma visão da estrutura média dos gastos regionais.

Neste item, iremos adotar o primeiro enfoque, tomando cada categoria de despesa e observando conjuntamente sua evolução nas cinco regiões. Nessa análise, tomamos nossa versão mais restritiva das informações; qual seja, *despesa não-financeira regionalizada dos três níveis de governo, com exclusão do DF*. Dessa forma, todas as observações feitas sobre o Centro-Oeste referem-se a despesas federais e subnacionais nos/dos estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Apresentamos inicialmente, a evolução regional dos montantes agregados de despesa total, a DRNF e o GDR. Depois, analisamos a distribuição regional da despesa federal, que é a efetiva novidade propiciada por essa estatística. Finalmente, analisamos as principais categorias de despesa em sua composição regional.

4.1 A evolução da DRNF e do Gasto Direto⁶

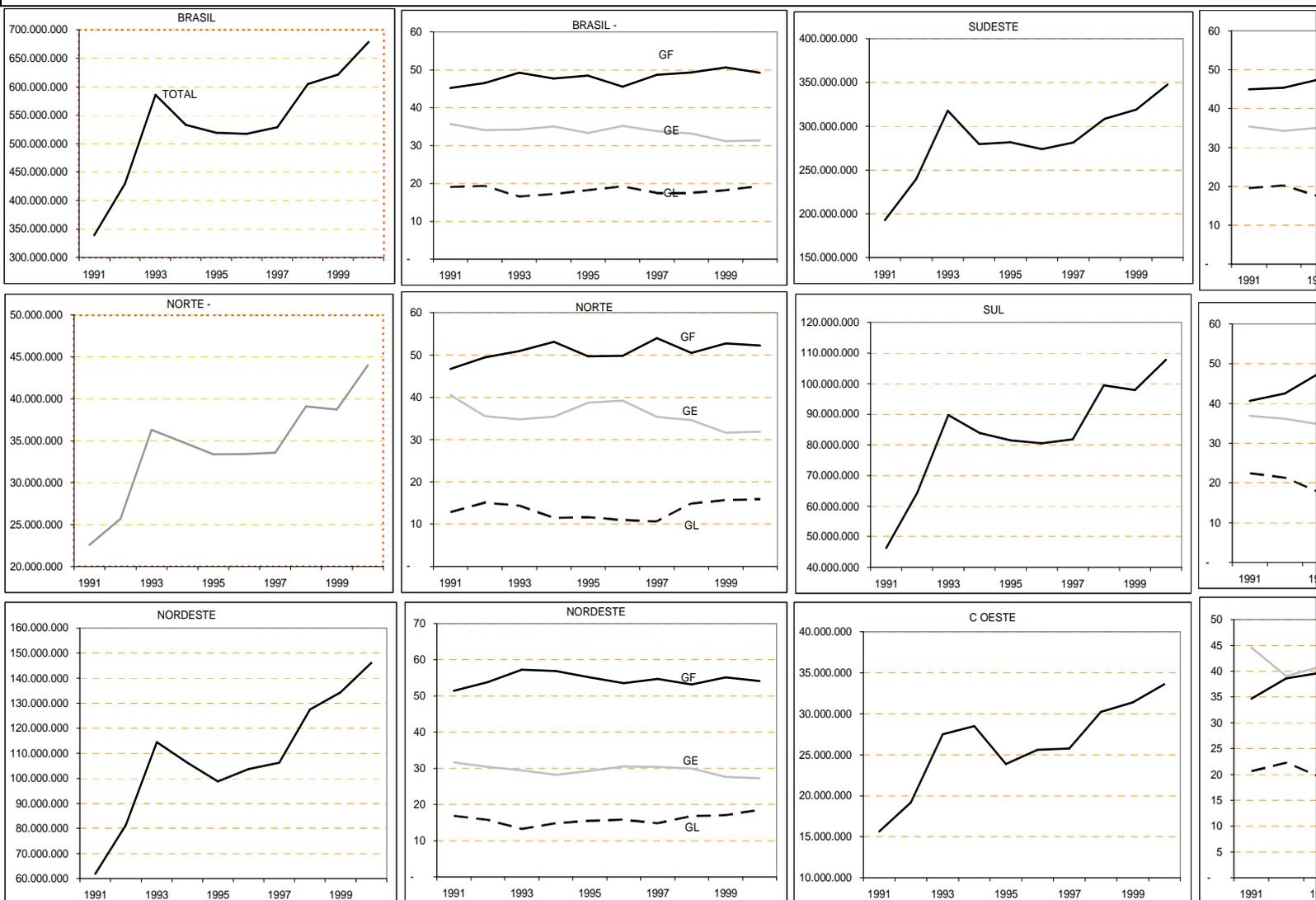
Começamos pela observação da DRNF total por região. Como já vimos, a evolução da DRNF apresenta três fases nos anos 1990, as quais se reproduzem nas regiões com pequenas variações. De forma geral, temos um período de estagnação do gasto entre 1994 e 1997, iniciando-se então uma fase de forte expansão, que se estende até o final do período.

O conjunto gráfico a seguir (tabela A5 no anexo) apresenta a evolução da composição da DRNF por nível de governo e por região, em percentagem. As seguintes observações parecem relevantes:

1) *o movimento básico realizado na década é o crescimento da participação do GF em cinco pontos percentuais, o encolhimento simultâneo da participação estadual em igual dimensão e a virtual estabilidade da participação municipal.* O GF tem maior presença no Nordeste (média de 55% no período) e no Norte (por volta de 50%), com menor participação no Centro-Oeste (40%). Nas regiões Sul e Sudeste, o gasto federal responde por algo entre 40 e 50%. Os municípios têm sua menor participação, por volta de 10%-15%, no Norte e no Nordeste, enquanto no restante do país ficam com cerca de 20% do gasto.

⁶ Os dados relativos a essa análise estão nas tabelas A4 a A7 do anexo. As tabelas A4 e A6 incluem o DF, sendo fornecidas apenas como documentação. As tabelas A5 e A7, que excluem o DF, são a origem dos dados utilizados a seguir.

BRASIL - DESPESA NÃO FINANCEIRA REGIONALIZADA POR REGIÃO E COMPOSIÇÃO PERCENTUAL POR NÍVEL DE GOVERNO SEM O DF - R\$ MIL 2007



Destaca-se a composição da despesa na região Centro-Oeste, onde os municípios apresentam participação elevada, similar a das regiões desenvolvidas, enquanto os restantes 80% são divididos igualmente entre GF e governos estaduais (Lembrar que excluimos o DF). É interessante notar que, nas regiões Norte e Nordeste os estados perderam significativamente participação na segunda metade da década. A menor participação do país é atingida no Nordeste, onde a presença estadual é substituída por gasto municipal, respondendo por apenas 28% do Gasto Direto no final do período;

2) fica evidente que, do ponto de vista da composição por nível de governo, *há dois períodos bem definidos*. Até 1996, há virtual estabilidade na distribuição. É na segunda metade da década que se definem as mudanças, com expressiva e generalizada redução da participação dos estados – além de um aumento da participação dos municípios, concentrado nas regiões mais atrasadas – e, principalmente, do governo federal, que só não cresce no Nordeste.

Esses movimentos sugerem que somente no final da década parece se definir a tendência à atrofia relativa das finanças estaduais, freqüentemente associada à expansão dos municípios. Embora estes ganhem força a partir de 1998, é na realidade o crescimento relativo do governo federal que predomina desde meados da década.

O Gasto Direto por nível de governo

A DRNF só mensura a função de agente financiador do gasto. Uma percepção adequada do papel de cada governo na execução efetiva do dispêndio exige considerar o chamado Gasto Direto dos governos, o que passamos agora a considerar. No que se refere ao gasto total por região, a única mudança relevante é a exclusão da dupla contagem que ocorria com a despesa não-financeira, decorrente da eliminação das transferências intergovernamentais. Os valores “*total*” e “*por região*” nos gráficos abaixo, portanto, são a real medida do gasto do setor público brasileiro no período, abatidas as despesas com juros e amortizações.

Dada a relativa regularidade na participação das transferências, o perfil do Gasto Direto total não tem diferenças significativas em relação ao da DRNF, que já comentamos anteriormente. Mais relevante é consideramos a distribuição do Gasto Direto por nível de governo, que está apresentada à direita nos gráficos abaixo (tabela A7 do anexo). Excluídas as transferências, o resultado é a recuperação da participação dos governos municipais no gastos, que se mantêm nos 25% registrados no início da década. A

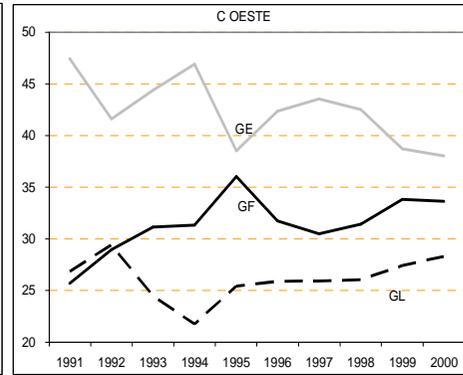
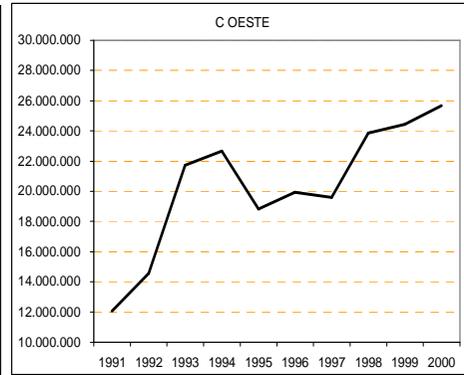
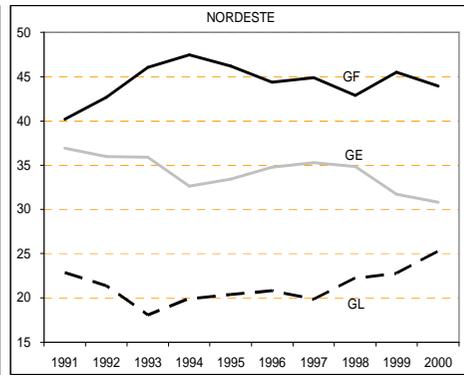
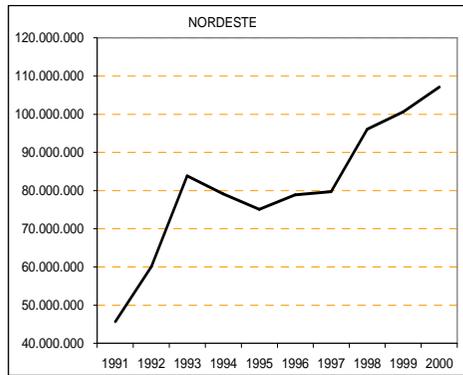
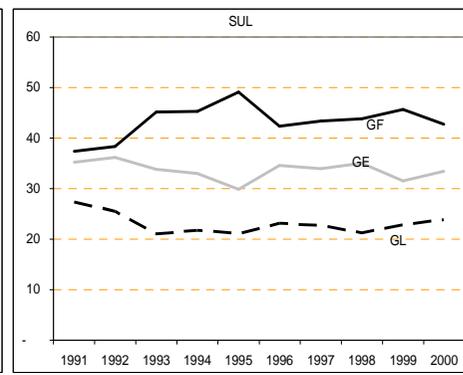
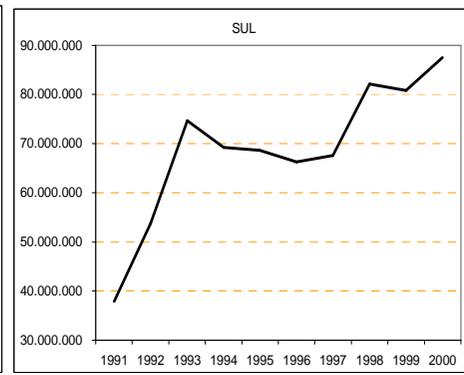
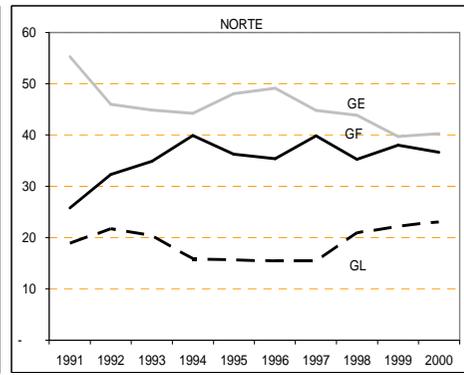
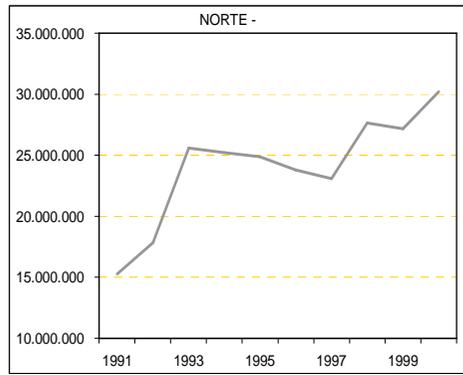
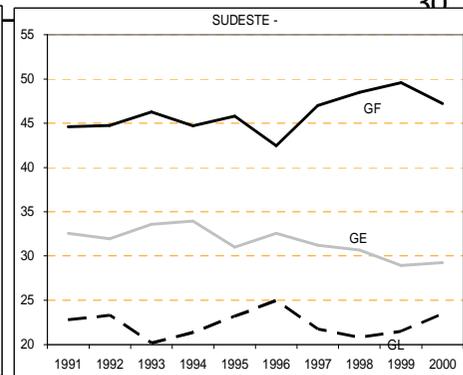
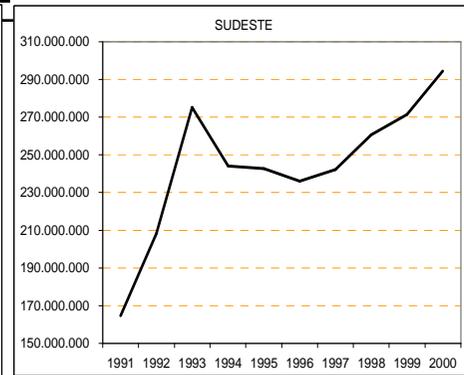
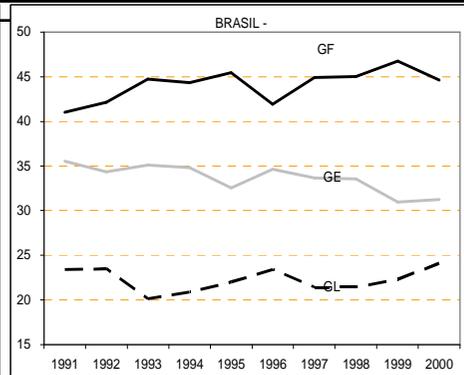
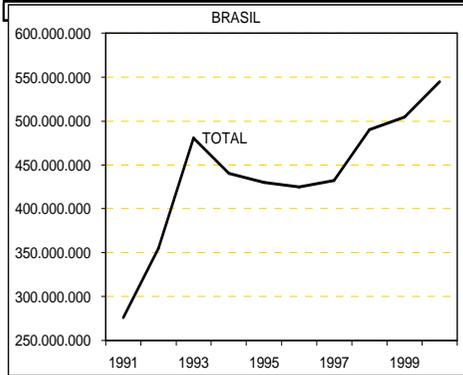
participação do GF cresce de 40% para 45% no período, enquanto a dos estados cai de 35% para 30%.

Chama atenção a forte inversão ocorrida em algumas regiões, no que se refere à participação do gasto federal e estadual, quando confrontamos com o perfil da DRNF. Na região Norte, vimos anteriormente que a DRNF do governo federal responde por até 52% da despesa pública. Quando retiramos as transferências intergovernamentais, essa situação se inverte: o governo estadual passa a ser a entidade dominante no Gasto Direto, embora perca rapidamente participação ao longo da década, devido ao crescimento do Gasto Direto federal. Da mesma forma, no Centro-Oeste, onde as DRNF's federal e estadual mantêm participações semelhantes, retiradas as transferências, define-se o predomínio da despesa estadual, ainda que também cadente ao longo da década.

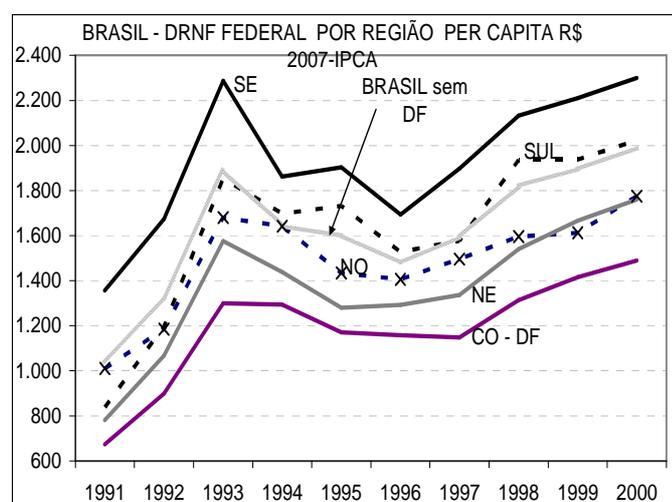
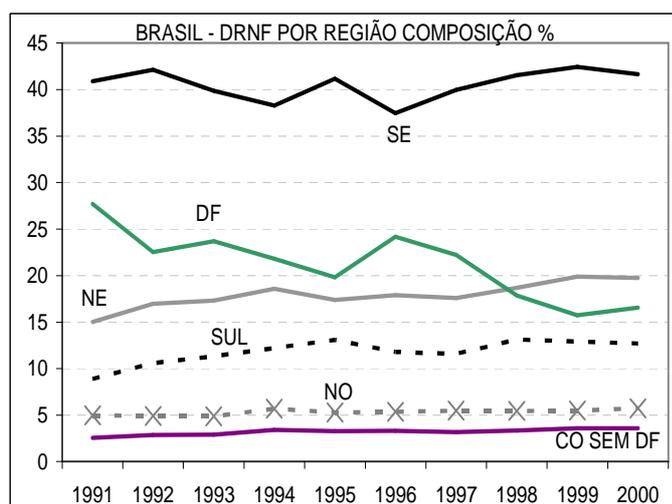
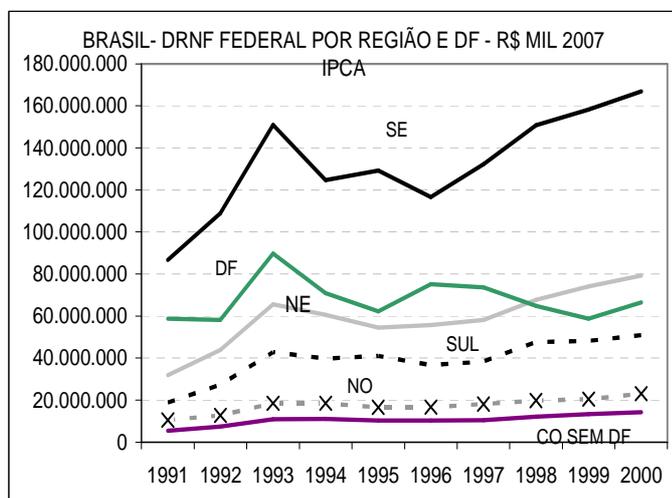
Talvez, a forma mais adequada de observar esses dados seja diferenciando duas etapas bem marcadas. No período de alta inflação, até 1994, o gasto municipal cresce a taxas mais baixas, e sua participação fica estagnada em todas as regiões do país, enquanto a participação dos gastos estadual e federal cresce. No segundo período, que vai de 1995 a 2000, é o gasto municipal que cresce a taxas mais elevadas em todas as regiões, exceto na Sudeste, ao mesmo tempo em que o federal mantém seu dinamismo até 1988. Em paralelo, o gasto estadual perde claramente dinamismo relativo, principalmente, no Norte e na região Sudeste, resultado este que determina a evolução do agregado Brasil, pelo peso que tem a região.

Vistos dessa forma, os dados sugerem que *a nova etapa implementada com o Plano Real, de expansão do gasto público com estabilidade de preços, caracteriza-se pelo fortalecimento relativo das esferas federal e municipal, em detrimento da participação do gasto estadual*. Em segundo lugar, os dados mostram que esse resultado médio nacional esconde comportamentos muito distintos por região.

O crescimento da participação federal provoca alteração significativa na “divisão de trabalho” existente em algumas regiões, casos já citados anteriormente. Na região Norte, onde o GF até 1990 respondia por apenas um quarto do gasto na região, ao final do período, ele praticamente se iguala aos governos estaduais, respondendo por 40% do gasto. No Centro-Oeste, igualmente, o predomínio dos governos estaduais no gasto total tende a ser reduzido ao longo do período.



4.2 O gasto federal regionalizado



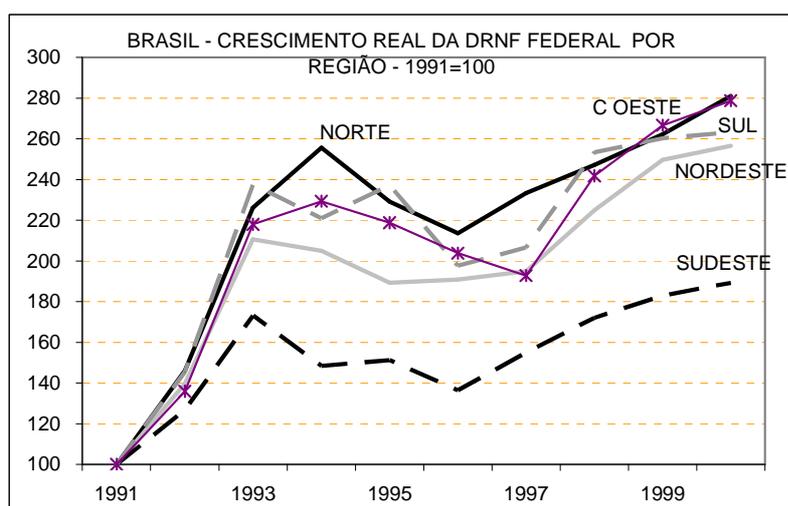
A novidade básica obtida na *Regionalização das Transações do Setor Público* é a regionalização das despesas federais. Neste item, oferecemos uma visão geral da distribuição do gasto federal entre as regiões. Como já foi indicado, parcela relevante da despesa total não é passível de regionalização. Nossa opção neste trabalho foi excluir da análise também a parcela da despesa financeira – juros, amortizações e inversões financeiras – que o IBGE pretende ter conseguido regionalizar. Para permitir uma visualização da totalidade da despesa, neste item voltamos a considerar o DF, que foi eliminado nas análises realizadas anteriormente.

Tomando, portanto, a DRNF do governo federal, apresentamos na tabela A8 (anexo) a sua distribuição regional assim como a distribuição da população, e alguns cruzamentos desses dados. Os gráficos analisados a seguir derivam daquela tabela. Quando regionalizamos a DRNF federal, atribui-se a cada região não somente o Gasto Direto federal nela realizado, mas também as transferências federais que ela recebe. Isso tende a ampliar a dotação das regiões menos desenvolvidas. Aqui aparece

uma importante característica da despesa federal: sua elevada concentração em alguns estados. Isso ocorre, por motivos diferentes, principalmente, no DF e no RJ. Conseqüentemente, a participação das respectivas regiões fica aumentada.

Para explicitar o peso do DF, optamos neste item por apresentá-lo separadamente, de forma que o Centre-Oeste abrange apenas o Mato Grosso, o Mato Grosso do Sul e Goiás. Note-se que Sudeste e DF dão conta de 65% da DRNF no início do período, caindo para 55%, exclusivamente, devido ao não crescimento real da despesa no DF durante todo o período. A região Sudeste permanece recebendo, em média, 41% da despesa, o que é muito próximo de sua participação na população do país, pouco superior a 42% em média. Com isso, sua dotação *per capita* é bastante elevada, cerca de 25% acima da média nacional quando excluimos da conta o DF (cuja dotação *per capita* média, no período, atinge R\$36 mil, cerca de 20 vezes a média nacional).

A região Sul, no período, amplia sua participação de 9% para 14% da DRNF federal, com o que também iguala sua participação na população, por volta de 14,5%-15% no período. A região Nordeste aumenta sua participação de 15% para 20% na DRNF federal, muito inferior ao peso relativo de sua população, que fica por volta de 26% do total. O mesmo acontece com a região Centro-Oeste sem o DF – que recebe por volta de 2,5% da despesa federal e conta com 5% da população – e com a região Norte, com 2,5% e 7%, respectivamente.



região Sudeste, cuja dotação cresce apenas 180%, enquanto todas as demais regiões crescem mais

Em que pese essas observações, é necessário indicar que a despesa federal apresenta uma leve tendência à desconcentração regional, o que pode ser observado no gráfico ao lado, que expõe as taxas de crescimento real da despesa federal em cada região, no período. A grande perdedora é a

que 250%. Fato curioso é que a região Sul se junta às regiões atrasadas, apresentando elevada expansão da DRNF federal.

O terceiro gráfico mostra que a despesa federal *per capita* é aproximadamente consistente com a estrutura do PIB *per capita*. As regiões mais desenvolvidas recebem recursos muito mais elevados por cidadão. Este gráfico permite constatar mais dois pontos que podem merecer aprofundamento:

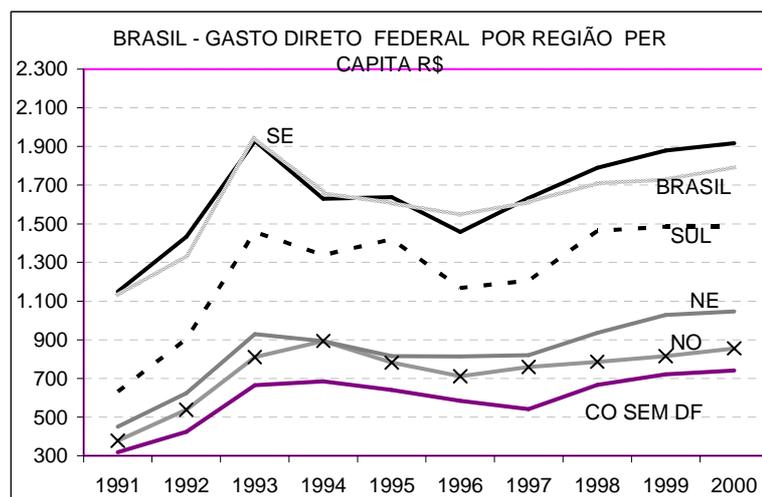
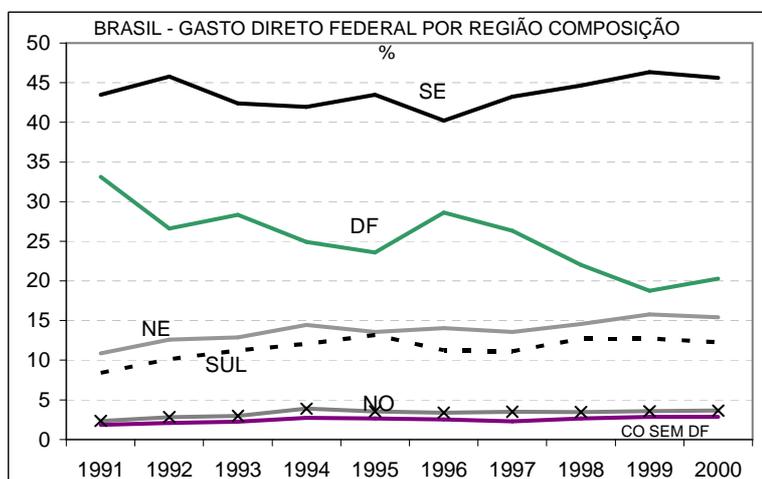
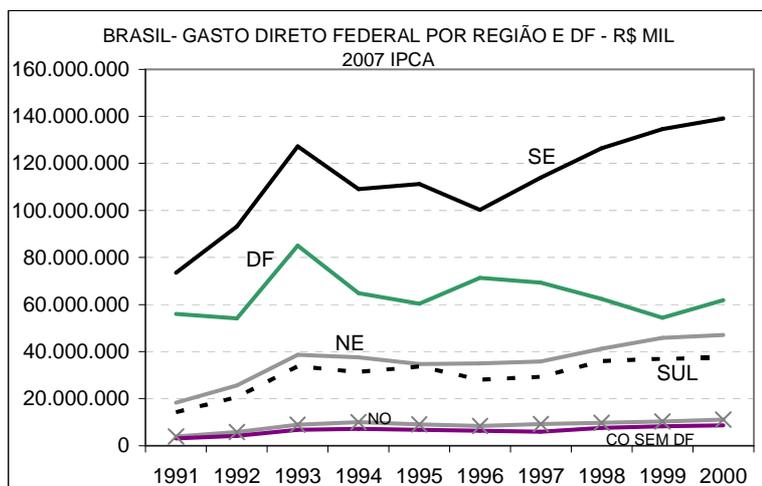
- 1) a região Sul é favorecida por uma elevação maior no gasto *per capita*. É possível que isso não seja totalmente explicado pela redução de 1% ocorrida na participação da população da região no país (tabela A.1);
- 2) parece ocorrer uma contração relativa da despesa na região Norte, que em 1991, contava com despesa *per capita* cerca de 25% maior que a do Nordeste, que no final do período tem sua receita igualada à daquela região. É pouco provável que o aumento de cerca de 1% na participação populacional explique isso.

Os gráficos seguintes apresentam as informações referentes ao Gasto Direto nas regiões, derivados da tabela A4 do anexo.

Eliminadas as transferências, resta apenas aquilo que o GF gasta diretamente nas regiões, com o que aumenta a participação das regiões desenvolvidas e do DF. No final do período, que sinaliza a evolução dos anos 2000, é realizada no Sudeste 45% da despesa federal direta, enquanto todas as demais regiões, fora DF, somam 35% do gasto. A região Nordeste, que recebia entre 15% e 20% da DRNF federal, bem acima da região Sul, agora, tem participação muito próxima desta região.

No que se refere ao Gasto Direto per capita, a eliminação das transferências explicita a concentração da despesa direta nas regiões desenvolvidas. É provável que a diferença de gasto per capita federal entre Sul e Nordeste, em média r\$ 500 no final do período, seja muito próxima da despesa média estadual per capita no Nordeste.

O Gasto Direto é a única medida que se aproxima de uma avaliação do que é efetivamente despendido pelos governos em cada região. Os gráficos deixam claro, portanto, que a despesa federal nem remotamente se aproxima daquilo que foi estabelecido pela Constituição de 1988 nos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias, art. 35, o qual estabelecia um prazo de 10 anos para que a parte principal dos gastos federais fosse distribuída de forma proporcional à população das regiões.



Não nos parece óbvio que a totalidade da despesa federal e cada um de seus componentes devam ser submetidos a um critério simplista de proporcionalidade regional. Componentes de grande porte do gasto federal estão submetidos a uma lógica regional própria, que não é necessariamente proporcional. É o caso do gasto previdenciário e de saúde, assim como dos investimentos em infraestrutura. Uma proporcionalidade estrita ampliaria em muito a ineficiência já elevada do orçamento federal. Em nenhuma Federação do mundo se impõem critérios para a distribuição regional da totalidade do gasto federal. O que é usual é a especificação de uma parcela dos recursos federais que atenda à finalidade específica de reduzir disparidades inter-regionais. A questão relevante que deve ser levantada, a partir dos dados anteriormente apresentados, é relativa aos dispositivos que, na Federação brasileira, tem essa função específica: os fundos de participação. Estes, sim, devem ser objeto de discussão e de reforma, tanto

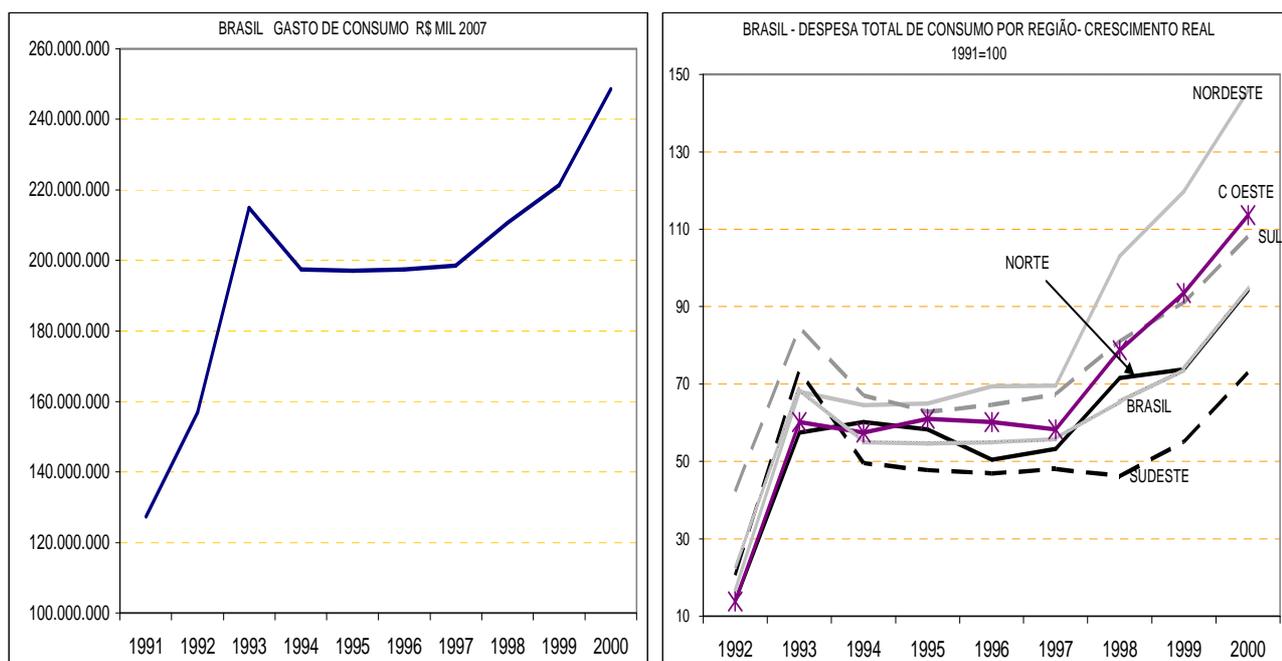
na sua dimensão dentro do orçamento, como, principalmente, nos seus critérios de distribuição, que têm se deteriorado continuamente nas últimas duas décadas.

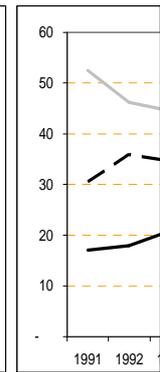
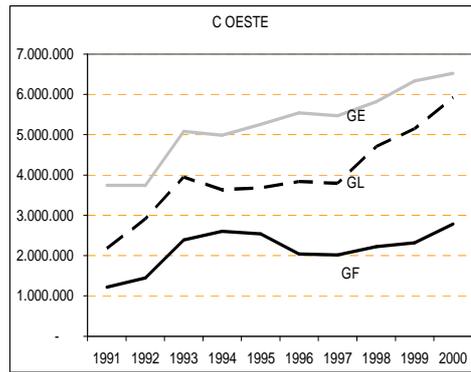
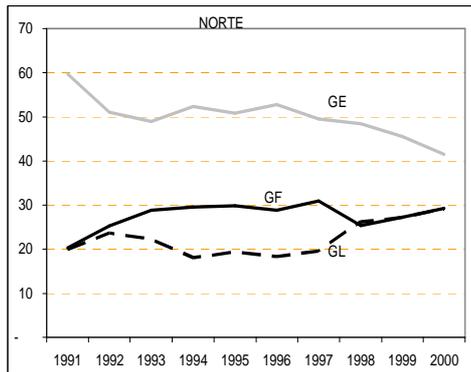
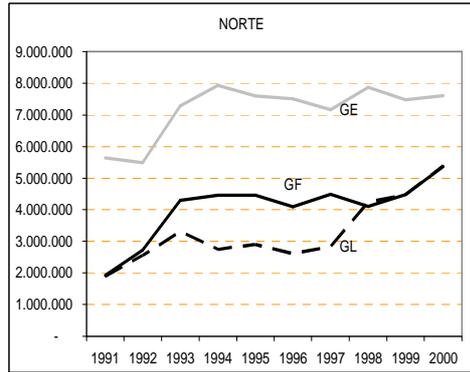
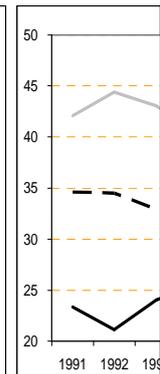
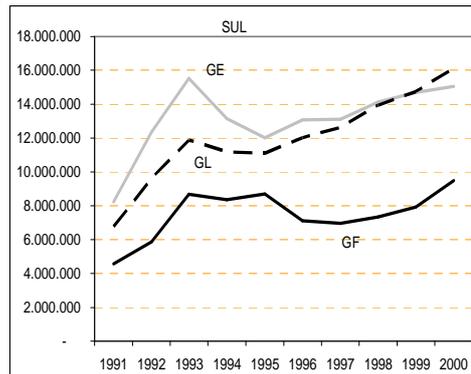
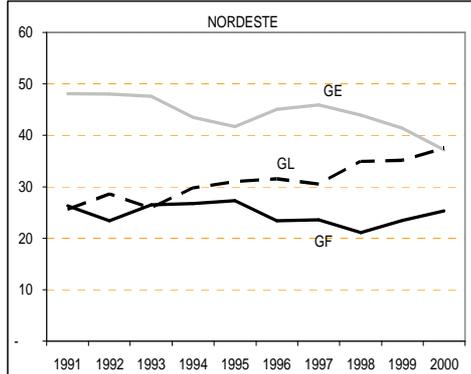
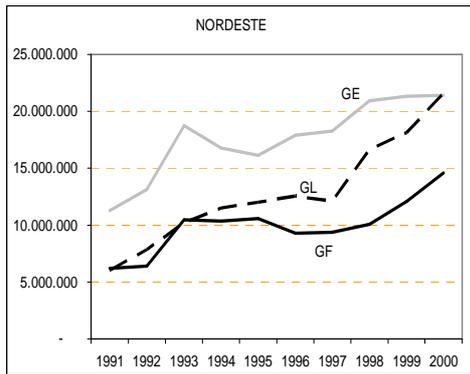
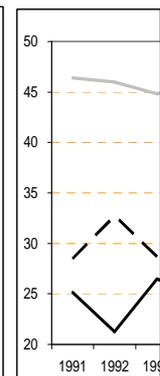
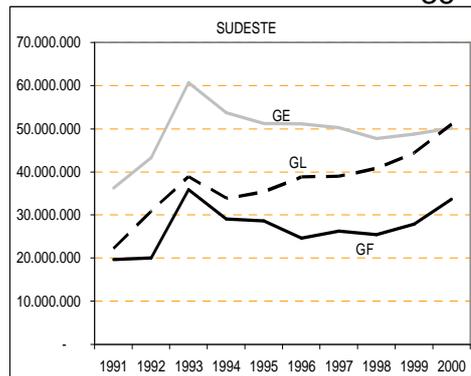
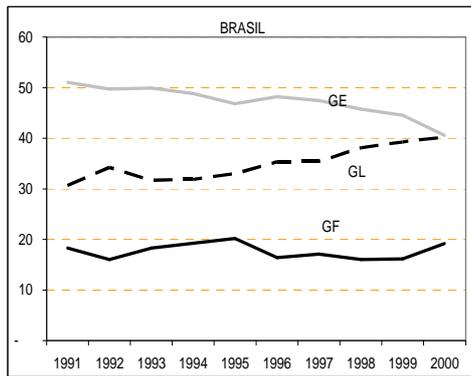
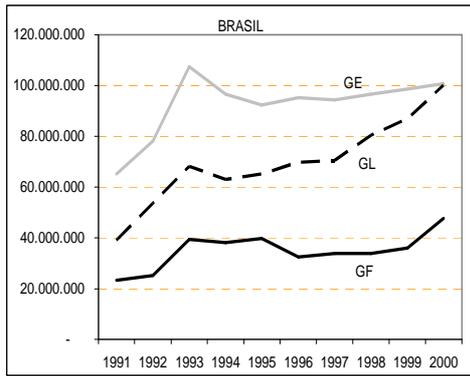
4.3 O Gasto Público por categorias principais

Os dados da RTSP, como já colocado, permitem apenas a análise das principais categorias de gasto – consumo, pessoal, outros custeios, transferências correntes e investimento –, cujo comportamento é a seguir analisado.

Consumo

O gasto de consumo evoluiu de forma similar ao gasto total: crescimento muito forte até 2003, estagnação até 1997, ao nível de R\$200 bilhões, e crescimento forte outra vez entre 1998 e 2000. No que se refere à distribuição entre regiões, destaca-se o crescimento relativamente mais baixo no Sudeste, em contraste com crescimento mais elevado no Nordeste. Isso reduz a participação do Sudeste em 5 p.p. (caindo para 49% do total), enquanto o Nordeste sobe de 16% para 21%.





GASTO DE CONSUMO DOS GOVERNOS ESTADUAIS POR REGIÕES - CRESCIMENTO REAL 1991=100	
NORTE	94,3
NORDESTE	145,8
SUDESTE	72,9
SUL	108,0
C OESTE	113,6
BRASIL	95,1

Os gráficos imediatamente anteriores (tabela A9 do anexo) apresentam a evolução dessa rubrica, por nível de governo. Três aspectos se destacam de imediato:- há enorme disparidade na evolução da despesa estadual de consumo entre regiões. Na região Sudeste, se consideramos o período 1994-2000, ocorre efetiva contração dessa rubrica, enquanto

na região Norte ela se mantém estagnada na segunda metade da década. A elevação fica por conta das outras três regiões, com destaque para o Nordeste, onde o consumo do governo cresce 146% no período, 50% a mais que a média nacional;

- em forte contraste, os municípios ampliam esse gasto a partir de 1994, crescendo com particular intensidade nos últimos dois anos. Isso leva à virtual igualação do gasto municipal com o estadual em todas as regiões, exceto a Norte. O gasto municipal cresce mais fortemente do que o gasto federal, em todas as regiões;

- o gasto federal apresenta taxas de crescimento menores que os outros governos em todo o período, com o que ocorre efetiva redução da participação do governo federal no gasto de

consumo em três regiões.

Em resumo, considerando que:

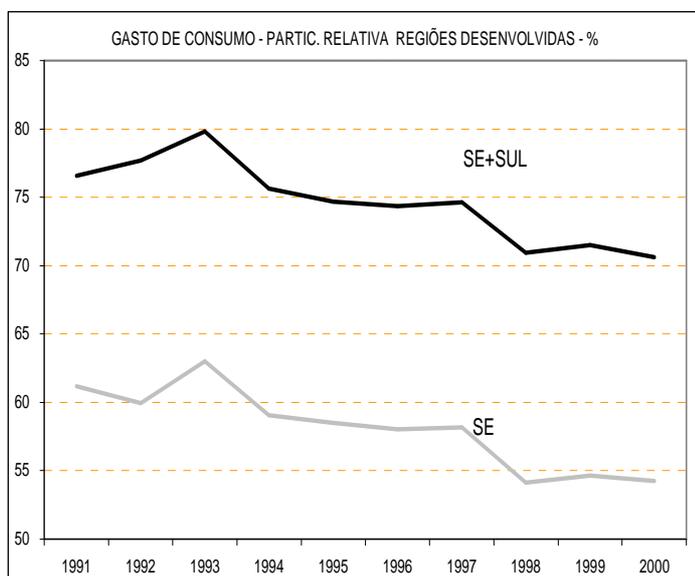
- na maior parte do período, o gasto estadual de consumo tem maior peso e os governos da região Sudeste apresentam forte contração;

- o gasto municipal é o que mais cresce, crescimento de maior intensidade nas regiões atrasadas;

- o gasto federal cresce mais nas regiões atrasadas;

Verifica-se que as regiões desenvolvidas

perdem, significativamente, participação na despesa de consumo: Sul + Sudeste perdem 10 pontos percentuais. O Sudeste sozinho perde seis pontos percentuais.

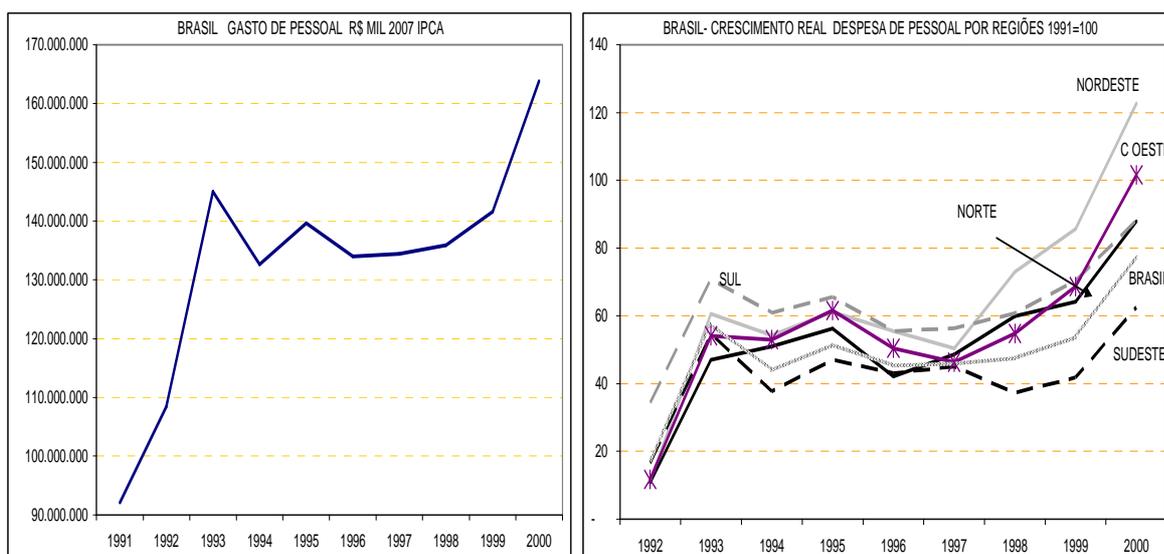


O Gasto de pessoal e outros custeios

Podemos decompor o gasto de consumo anteriormente analisado em dois importantes componentes: pessoal e outros custeios. Os dois próximos conjuntos de gráficos (tabelas A10 e A11 do anexo) apresentam sua composição por nível de governo e evolução no período.

No que se refere ao agregado Brasil, chama a atenção a duração do período de estagnação do gasto de pessoal em meados da década, o qual se estende até 1999, seguido de fortíssima elevação no biênio final. Dado o peso desse gasto, seu comportamento reproduz, basicamente, aquele já indicado anteriormente para o gasto de consumo, com o Sudeste crescendo muito menos que as demais regiões do país e o Nordeste apresentando as mais elevadas taxas de crescimento.

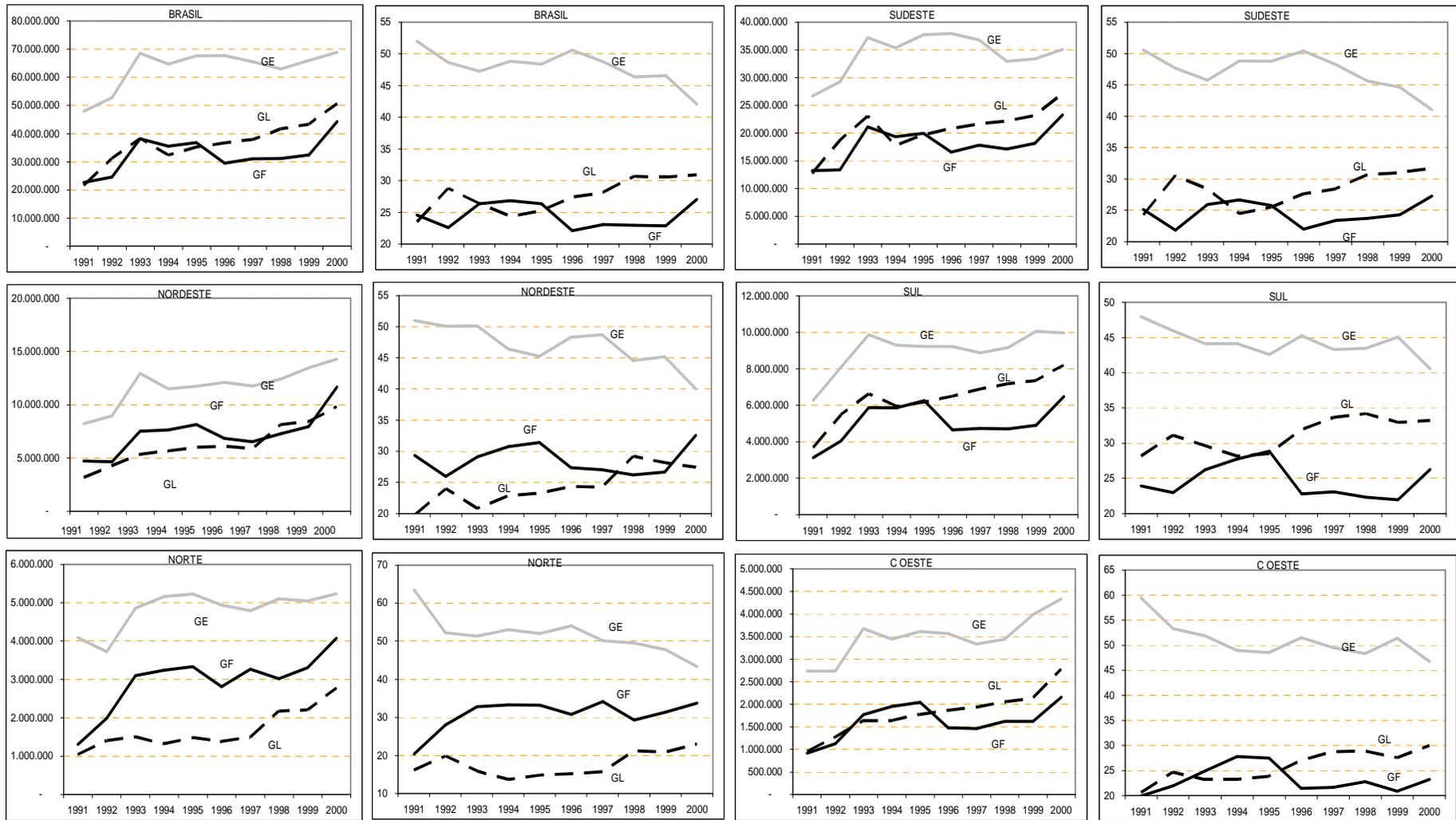
Destaca-se, no início do período, a elevada participação (50%) dos estados no gasto com pessoal, no total do país, apresentando maior peso nas regiões mais atrasadas. Essa elevada participação se altera significativamente durante o período: os governos estaduais perdem entre 10 e 20 pontos percentuais de participação, ampliando-se igualmente a participação de municípios e



governo federal.

Em segundo lugar, chama a atenção o forte crescimento da despesa municipal. Com exceção da região Norte (onde o GF gasta muito mais), em todas as demais os governos locais alcançam (o Nordeste) ou superam o governo federal no pagamento de funcionários públicos. No início do período, o governo federal mantinha, em geral, gastos muito mais elevados.

BRASIL - DESPESA DE PESSOAL POR REGIÃO R\$ MIL 2007 IPCA E COMPOSIÇÃO PERCENTUAL



Por outro lado, os municípios apresentam maior volume de gasto em outros custeios. O gasto municipal nesta rubrica chega a superar o gasto em pessoal no final do período. Considerando que nesta rubrica se alojam os gastos com não de obra temporária e terceirização, isto pode indicar que os municípios utilizem mais amplamente este recurso, o que explicaria a elevada participação da rubrica.

É relevante o fato de que, no curto período de uma década, os governos estaduais brasileiros passaram de uma participação de 52% na folha de salários do setor público, para apenas 42%. Dada a virtual manutenção da participação federal, houve efetivamente uma substituição relativa de funcionários estaduais por funcionários municipais.

A comparação das duas séries também deixa claro que é o gasto com pessoal, basicamente, que determina a já referida inflexão do gasto estadual na segunda metade do período. De fato, o gasto de custeio estadual cresce em todo o período no agregado Brasil, permanecendo estagnado apenas na região Sudeste. Isto é: se existiu algum ajustamento fiscal por parte dos estados, no que se refere às despesas de consumo, ele incidiu preferencialmente sobre pessoal, ressalvados evidentemente os vazamentos dessa rubrica para contratações temporárias e terceirizadas.

Fato significativo é que o gasto de pessoal dos municípios, que no início do período era inferior ao federal em todas as regiões, claramente, inverte essa posição a partir de 1995. Em decorrência do processo de descentralização/municipalização, os municípios passam a despender mais recursos em pessoal do que o governo federal em todas as regiões, exceto na região Norte e no agregado Brasil.

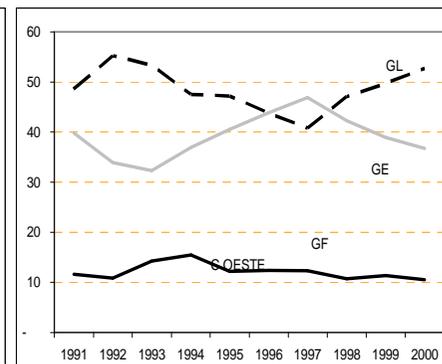
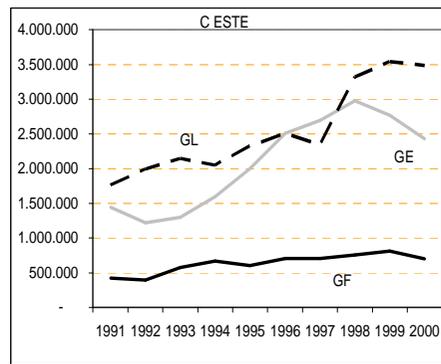
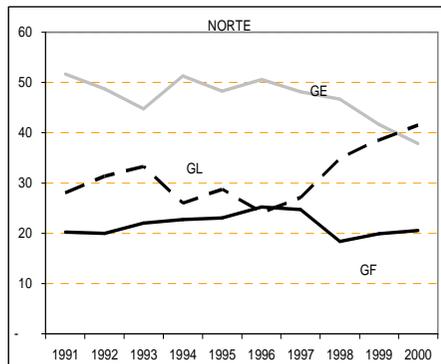
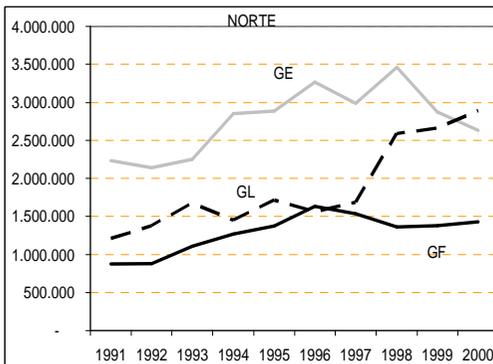
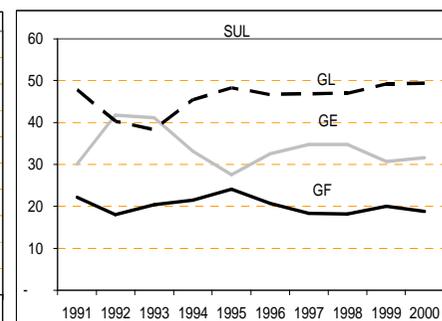
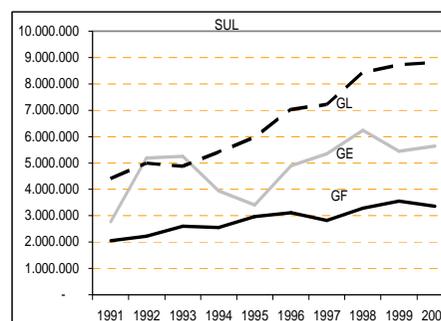
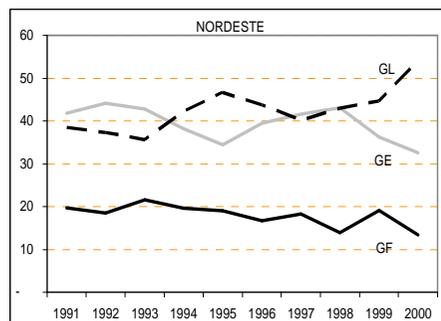
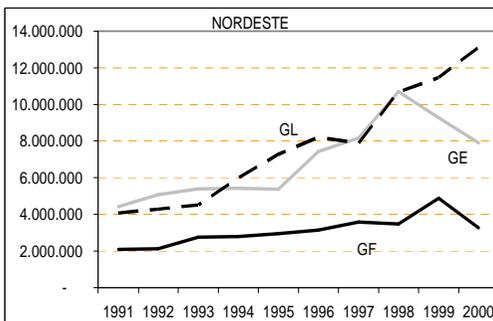
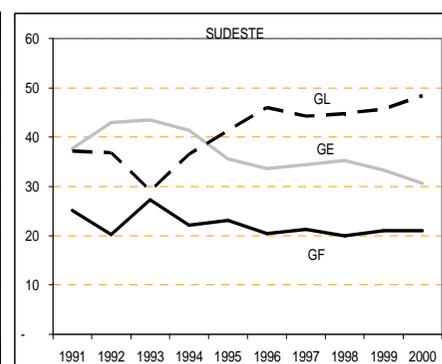
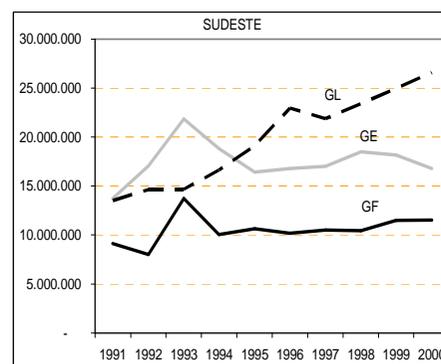
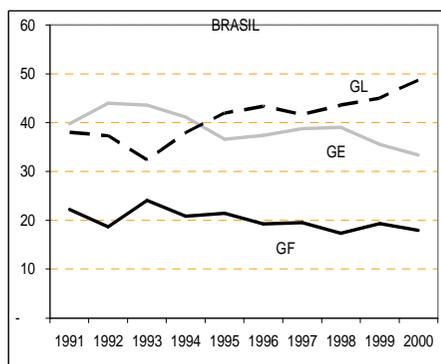
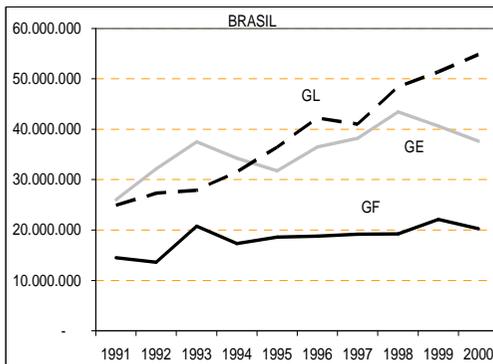
Gastos com outros custeios

Como é sabido, parece ter existido, pelo menos no período que analisamos, uma certa contaminação da despesa com Outros Custeios pelas despesas de pessoal. Os governos estaduais, pelo menos, sabidamente deslocaram boa parte do gasto com pessoal para essa rubrica, na forma de contratação de terceiros. Dado o elevado grau de agregação de informação da RTSP, não é possível qualquer avaliação dessa hipótese.

Nessa rubrica, os estados, com exceção dos da região Sudeste, mantêm certo dinamismo até 1998, mas depois ocorre uma forte inflexão que faz com que esse componente do gasto estadual retorne aos níveis reais de 1995/1996. Como os municípios mantêm o crescimento e aceleram no

final do período, isso acaba repetindo o mesmo fenômeno constatado no gasto com pessoal, mas de forma mais radical: já a partir de 1995, os municípios superam os estados e chegam a alcançar 50% do total no final do período.

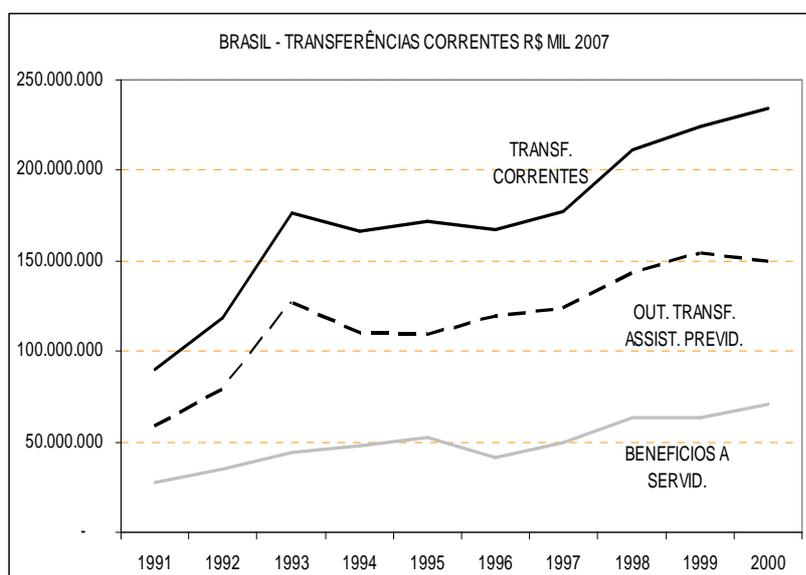
BRASIL - DESPESA DE OUTROS CUSTEIOS POR REGIÃO R\$ MIL 2007 IPCA E COMPOSIÇÃO %



Parece claro que o aspecto mais relevante a ser aprofundado aqui é a composição do gasto com pessoal tomado amplamente, ou seja, analisando-se também a utilização de terceiros e de mão-de-obra temporária. É sabido que o processo de descentralização tem ampliado as responsabilidades dos municípios, o que, em princípio, explicaria a expansão do gasto municipal total em 81% no período. Já o caso dos estados é menos claro. Até agora, não há registro de “devolução” de funções dos governos estaduais para municípios em montantes significativos. É mais provável, portanto, que a significativa redução dessa rubrica nos governos estaduais, totalmente concentrada na região Sudeste, esteja mais associada a movimentos de enxugamento das folhas de pagamento, sob pressão das restrições legais criadas no período.

Transferências correntes

Excluídas as transferências intergovernamentais, as demais transferências feitas pelo setor público brasileiro compõem-se basicamente de duas rubricas: *benefícios a servidores*, que abrange essencialmente os gastos com aposentadorias e pensões, e *Outras Transferências de Assistência e Previdência*, na qual o componente essencial é dado pelos repasses dos sistemas de aposentadorias e pensões do INSS. Os dados estão apresentados nas tabelas A12 a A14 do anexo.



No agregado Brasil, predominam as transferências oriundas do INSS. Seu crescimento atinge 100% reais, apenas, no período pós-1994, com ligeira tendência à reversão somente nos últimos dois anos. Já os benefícios a servidores compõem por volta de 30% do total, e também duplicam seus montantes durante o período.

As *Outras Transferências de Assistência e Previdência*, onde predomina o INSS, são essencialmente uma despesa federal. A participação dos GSNs é restrita a algo entre 5%-7% do total. Esse

componente da despesa federal é de grande importância, pelos efeitos regionais gerados na renda disponível das famílias em geral, e, particularmente, daquelas de baixa renda nas regiões mais atrasadas.

A tabela seguinte apresenta a distribuição regional dessa despesa, considerando apenas o governo federal. Ela sugere que é reduzido o possível efeito redistributivo inter-regional exercido pelas mudanças implantadas pela Constituição de 1988, quando avaliado em alto nível de agregação. O Sudeste perde, de fato, algo em torno de 3% na participação, distribuídos entre Sul, Norte e Nordeste, mas a região que mais ganha, o Sul, é também desenvolvida. É possível que em nível de microrregiões o impacto seja mais sensível.

BRASIL - DISTRIBUIÇÃO POR REGIÕES DA RUBRICA OUTRAS TRANSF. DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
NORTE	2,5	2,4	2,6	2,9	2,9	2,8	2,8	2,9	3,0	3,1
NORDESTE	17,6	19,9	18,8	19,9	17,0	19,0	18,1	18,1	18,4	18,3
SUDESTE	61,8	60,4	59,6	57,7	61,2	58,6	59,8	59,4	58,9	58,6
SUL	15,3	14,5	16,2	16,4	16,3	16,6	16,7	16,8	16,9	17,0
C OESTE	2,8	2,8	2,7	3,1	2,7	2,9	2,5	2,8	2,9	3,0
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

De qualquer forma, no agregado regional, essa despesa atua de forma concentradora, se consideramos que nesse período as populações do Sudeste, Nordeste, Norte e Sul compõem, em média, respectivamente, 42%, 27%, 7% e 15 % da população do país.

As transferências para o funcionalismo público

O outro componente das transferências correntes é dado pelos fluxos associados aos sistemas públicos de aposentadorias e pensões. Uma vez que estamos excluindo totalmente os fluxos relativos ao Distrito Federal, esses dados são, em princípio, uma avaliação adequada da dimensão desses fluxos por nível de governo. Os gráficos a seguir apresentam sua evolução.

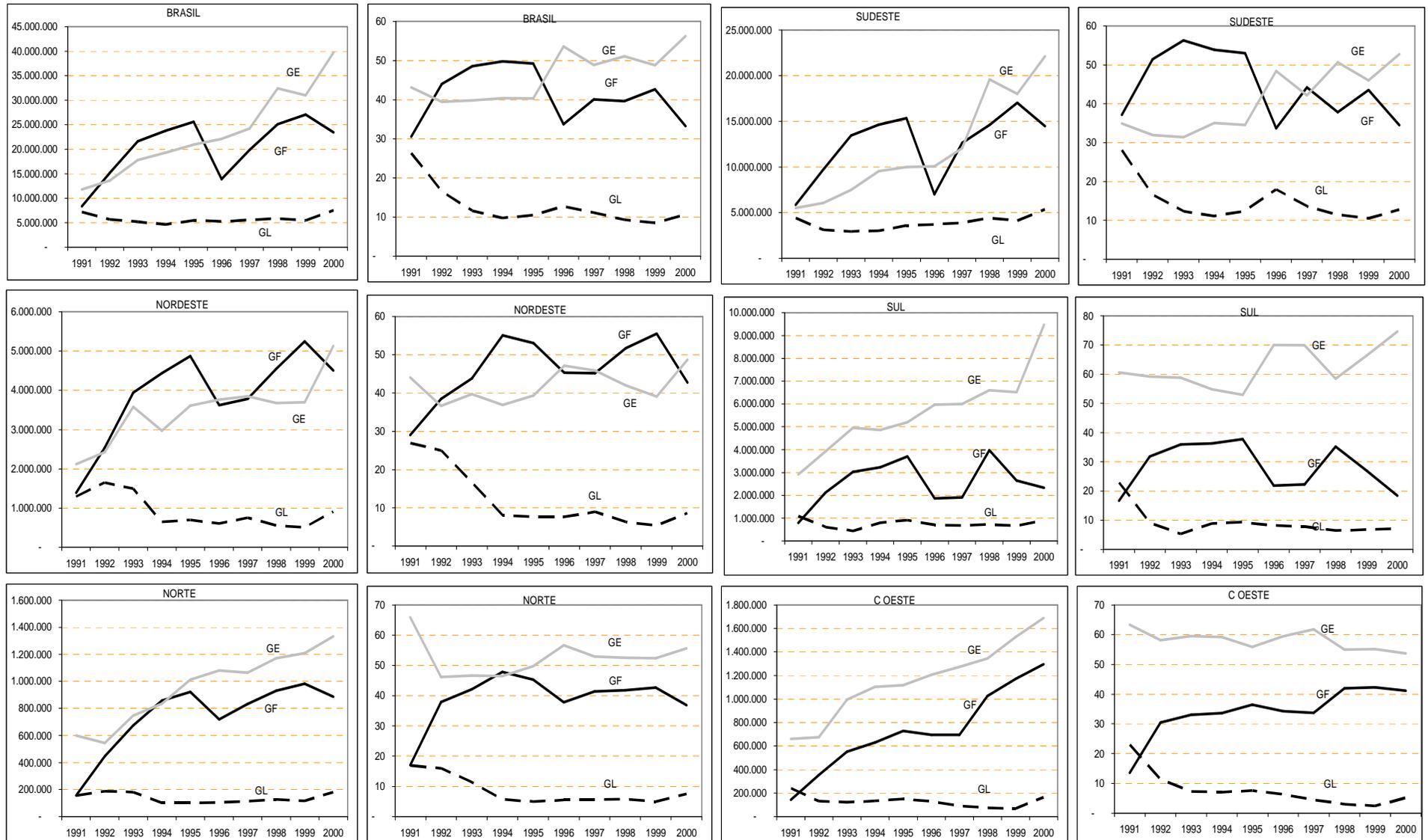
Aqui constatamos uma aparente anomalia nos dados, para a qual não encontramos explicação. A despesa federal tem uma nítida descontinuidade em 1996, com redução abrupta da ordem de R\$10 bilhões. Os dados por estado mostram que essa redução se concentra basicamente no RJ (aproximadamente R\$8 bilhões), com o restante no Norte e Nordeste.

De forma geral, os gráficos sugerem que o gasto federal apresenta duas etapas bem marcadas. Acelera-se até 1995/1996 e depois se estabiliza com perfil irregular, com a única exceção da região Centro-Oeste, onde cresce significativamente nos três últimos anos da série.

Essa anomalia não impede, contudo, a conclusão evidente de que o componente mais dinâmico dessa espécie de gasto está nos governos estaduais. Se considerarmos o período 1993-2000, quando a participação municipal é estável, os estados crescem de 41% para 57% do gasto total. Esse parece ser um fenômeno típico das regiões desenvolvidas, uma vez que nesse período o crescimento atinge 212% e 152% nas regiões Sudeste e Sul, respectivamente, enquanto nas demais é bem menor que 100%.

Outro aspecto interessante é a baixa participação e, principalmente, a estabilidade em termos reais do gasto municipal nessa rubrica. Se considerarmos que o gasto de pessoal dos municípios constitui algo em torno de 55% do equivalente estadual (ver os últimos gráficos), em média, no período, chama a atenção que os benefícios a servidores alcancem somente 20% do gasto estadual correspondente.

BRASIL - DESPESA COM BENEFICIOS A SERVIDORES POR NÍVEL DE GOVERNO - R\$ MIL 2007



Gastos em capital fixo

Essa categoria de gasto é apresentada decomposta em duas rubricas: *Construções e Máquinas e Equipamentos*. A observação dessa decomposição pode ser interessante devido aos efeitos, provavelmente diversos, que eles possam ter sobre as economias internas das regiões; principalmente, nas mais atrasadas. É razoável supor que, nesses casos, haja “vazamento” de dispêndio para as regiões desenvolvidas, principalmente, a Sudeste. Não iremos considerar esse aspecto aqui, mas sugerimos que ele seja aprofundado em outros estudos. Os dados estão na tabela A15 do anexo.

O gasto de capital é, naturalmente, muito mais instável no tempo do que as demais rubricas. Por ser normal a ocorrência de grandes blocos de dispêndio concentrados em períodos curtos, qualquer avaliação mais precisa só pode ser feita no âmbito dos estados, pois mesmo por regiões se torna imprecisa a observação. De qualquer forma, como neste trabalho não estamos descendo até o nível estadual, busquemos alguns pontos gerais que os dados nos permitam nesse elevado nível de agregação.

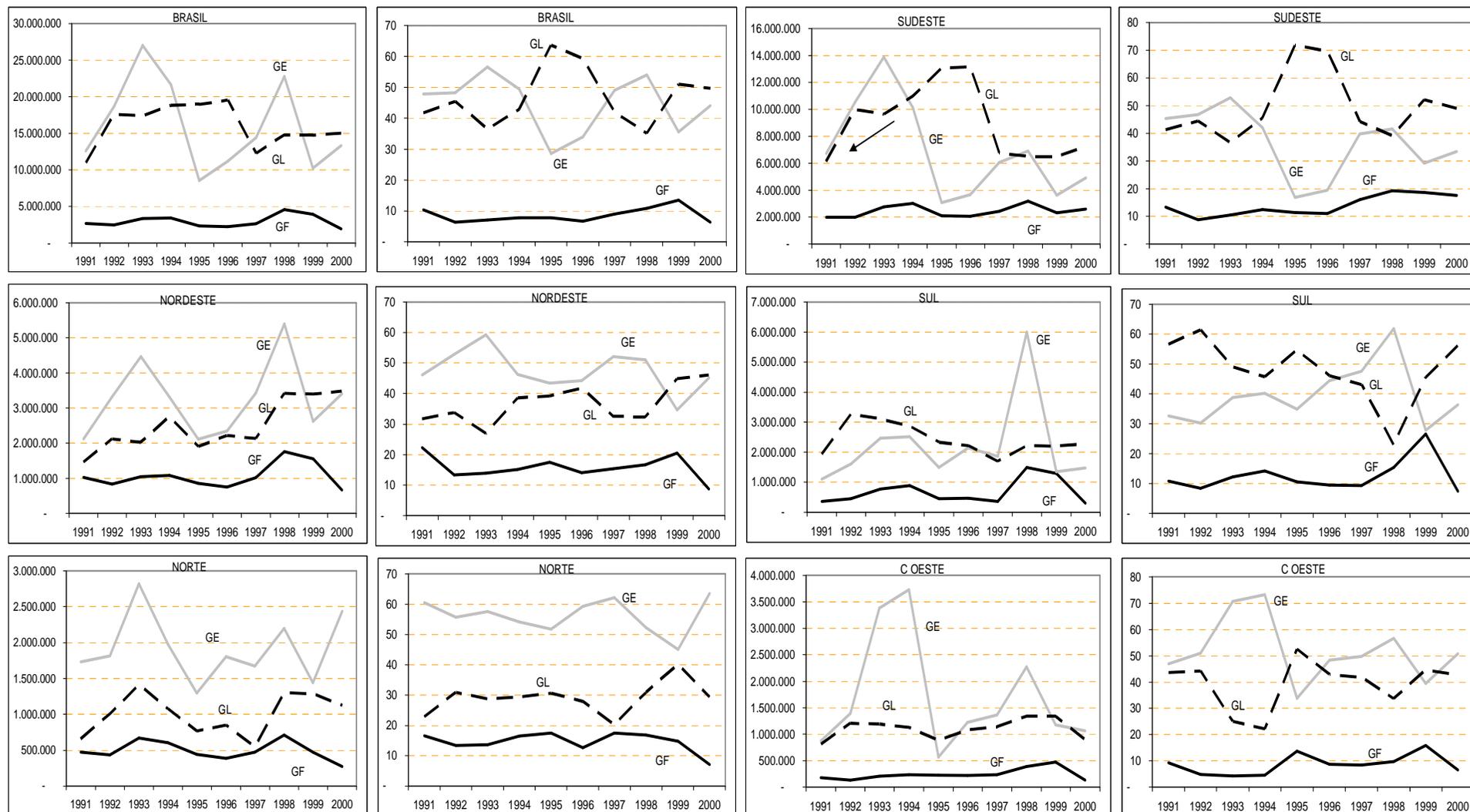
O primeiro aspecto a destacar refere-se à baixíssima participação do investimento federal. Ela aparece como tão baixa que seria cabível aqui uma verificação comparativa com dados de contas nacionais. A julgar por esses dados, o papel do investimento federal (notar que aqui consideramos somente a administração direta) no desenvolvimento regional é reduzido. Como já mostramos antes, as transferências federais de capital permanecem estagnadas em valores inferiores a R\$10 bilhões de 2006, em todo o período, o que sugere que mesmo o investimento financiado pelo GF é reduzido.

Em segundo lugar, destaca-se a forte participação dos municípios no investimento. Eles tendem a ser dominantes nas regiões mais desenvolvidas, superando os governos estaduais, enquanto ocorre o contrário nas regiões mais atrasadas, particularmente, na região Norte.

Outro aspecto que diferencia as regiões Sul e Sudeste das demais é a tendência do investimento municipal. Se considerarmos a linha geral de tendência, ele é bem menos dinâmico no Sul e no Sudeste (apesar da outra aparente anomalia que deve ser explicada: o crescimento de 60% reais do investimento municipal no Sudeste em 1995 e em 1996).

Finalmente, deve-se notar que a tendência aparente de redução do investimento estadual na segunda metade do período é interrompida por níveis muito elevados de gasto em 1998, em todas as cinco regiões.

BRASIL - DESPESA DE CAPITAL FIXO POR REGIÃO R\$ 2007 IPCA E COMPOSIÇÃO %



5. A Despesa pública por regiões

Como já apontado, há duas formas de analisar os dados por região. No item anterior abordamos por categoria, expondo uma visão conjunta de todas as regiões. Agora, é necessário complementar a análise com a segunda abordagem, ou seja, tomando pela ótica das regiões e analisando as diversas categorias que compõem seu dispêndio.

Deve ser evidente, para o leitor, que iremos repetir aqui os mesmos gráficos já apresentados no item anterior, apenas alterando a sua organização. Dessa forma, para os que não estão interessados em um ponto de vista regional, a leitura deste item é dispensável. Esta abordagem é necessária para estabelecer um “pano de fundo” regional e permitir contrastes entre estados da mesma região. Posteriormente, são necessários trabalhos que abordem estados específicos em cada região.

Neste item, adotamos uma inovação, na a forma do que chamamos “Setor Público Subnacional” (SPS), que envolve a noção de um orçamento conjunto de governos e municípios numa mesma UF. Só esse tipo de mensuração reflete adequadamente o montante total de serviços públicos que a população de uma UF recebe de seus respectivos governos. Esse tipo de observação nunca é praticado no Brasil. Em geral, os analistas do federalismo fiscal brasileiro trabalham com as despesas, seja dos governos, seja dos municípios, mas não é usual combinar as duas. No entanto, é evidente que, numa Federação onde em sua maior parte os encargos são concorrentes, é extremamente importante observar como cada uma das funções fundamentais envolvidas no gasto público está dividida entre governos estaduais e municípios e como tem evoluído a divisão de trabalho entre esses entes federados reciprocamente autônomos. Infelizmente, não podemos fazer aqui uma análise por função, uma vez que a RTSP só oferece despesa por categoria econômica. Em outro trabalho nesta série fizemos tal análise, utilizando os dados da STN.⁷ Pelos motivos já apontados, continuaremos trabalhando aqui com a amostra que exclui o DF.

5.1. Região Nordeste

⁷ Ver PRADO, S. (2009) “DESPEZA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS BRASILEIROS (1986-2006)”, Cadernos do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros.

Apresentamos nos gráficos a seguir a composição da despesa pública por nível de governo na região Nordeste. Optamos por colocar lado a lado a DRNF e o Gasto Direto, para melhor visualização.

A dimensão elevada das transferências federais para a região explica a grande diferença (25%) entre DRNF e Gasto Direto. Como as transferências federais são maiores que as estaduais, quando observamos o Gasto Direto, a importância do governo

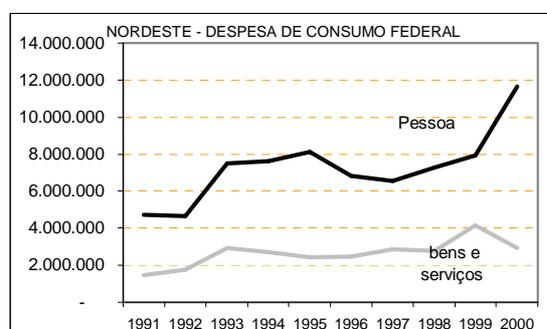
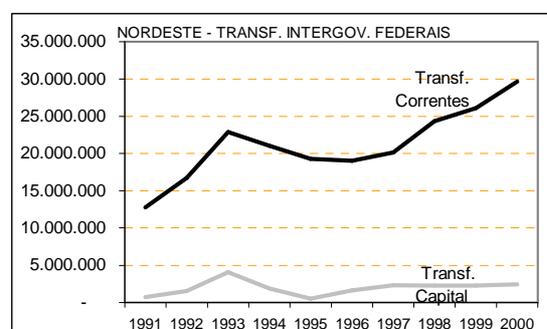
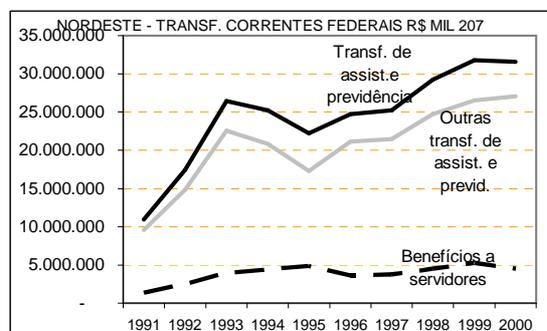
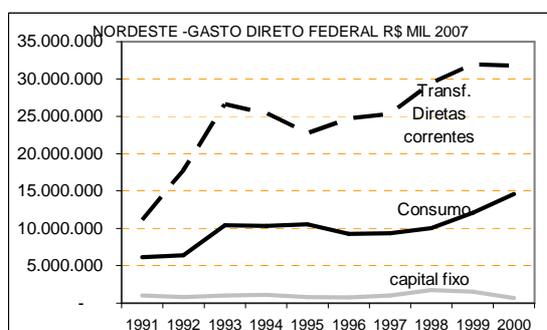
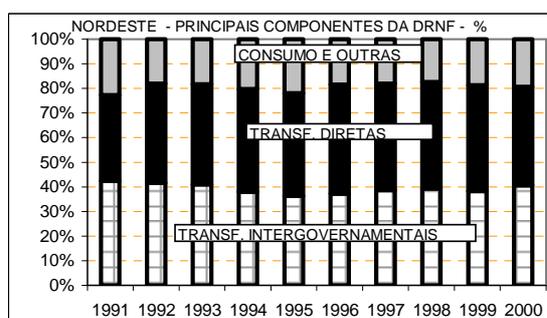
federal se reduz mais que proporcionalmente.

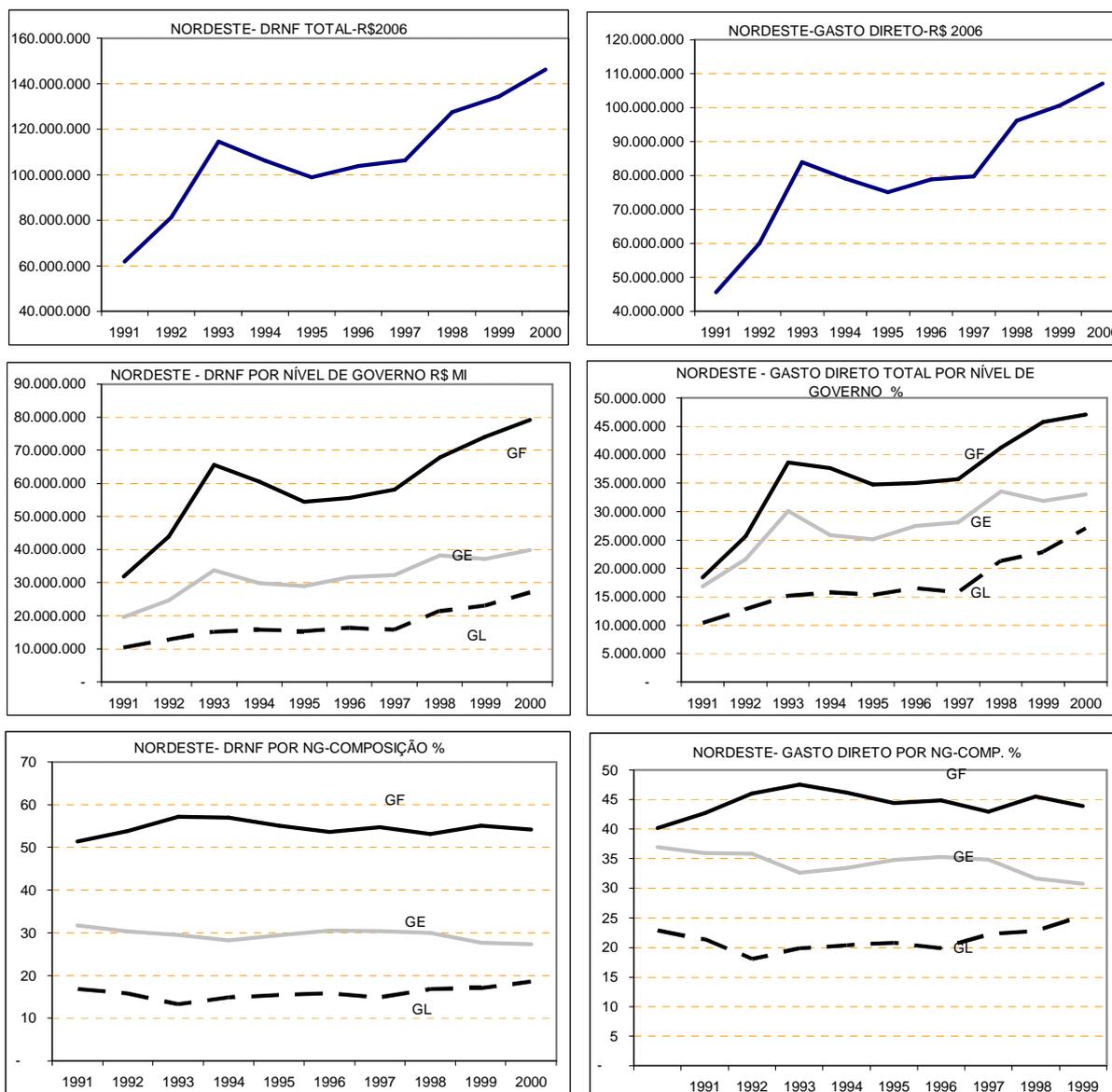
O último gráfico mostra que o GF financia cerca 55%, em média, das despesas na região (DRNF), mas executa diretamente 45% (Gasto Direto), o que é significativo. Essa participação elevada se deve, em parte, ao reduzido poder de dispêndio dos municípios da região.

Durante o período de alta inflação, a despesa federal é mais dinâmica, atingindo um ponto máximo de sua participação em 1993, com 47,5%. De 1993 a 1997 há uma pequena recuperação dos estados, mas a partir de 1998 define-se a contração do gasto estadual, crescendo aquele dos outros dois níveis de governo. Note-se que após a estabilização, em 1994, o governo federal mantém uma participação constante na despesa não-financeira e no gasto direto, ocorrendo, nitidamente, a partir de 1997, uma substituição do gasto direto estadual pelo municipal.

A despesa federal no Nordeste

O primeiro gráfico decompõe a DRNF em três componentes: Transferências Diretas, Consumo e Investimentos e Transferências





Intergovernamentais. O termo “*transferências diretas*” é utilizado para designar as transferências federais ou estaduais para famílias ou setor privado na região. Nota-se que o Nordeste tem uma forte participação de transferências intergovernamentais, que compõem cerca de 40% da despesa federal total na região nesse período. Em todo o período, as transferências diretas para agentes privados e famílias compõem, no mínimo, 40% da presença federal. O gasto direto do GF no Nordeste compõe, no máximo, 20% do total.

O Gasto Direto federal, por sua vez, é composto predominantemente de transferências diretas correntes. Elas crescem ligeiramente no período, passando de 60% para quase 70% do Gasto Direto entre 1991 e 2000. Chama a atenção também a dimensão reduzida e a estagnação do gasto em capital fixo. Em suma, cerca de 2/3 do

gasto direto federal no Nordeste não envolve prestação de serviços públicos, mas apenas garantia de renda via transferências diretas a pessoas.

As transferências diretas referem-se exclusivamente aos gastos previdenciários. Cerca de 15% são gastos com aposentadorias de funcionários federais, e o restante decorre das diversas despesas com pensões e aposentadorias do INSS e seguridade.

As transferências intergovernamentais são compostas basicamente de fluxos correntes; constatando-se, outra vez a estagnação dos fluxos referentes a gastos em capital. O principal nessa rubrica deve abranger as transferências constitucionais, as vinculadas na área de saúde e as compensatórias (Lei Kandir). O dado do IBGE não abre nenhum detalhe desses fluxos, tanto nas tabelas de receita como na de despesa.

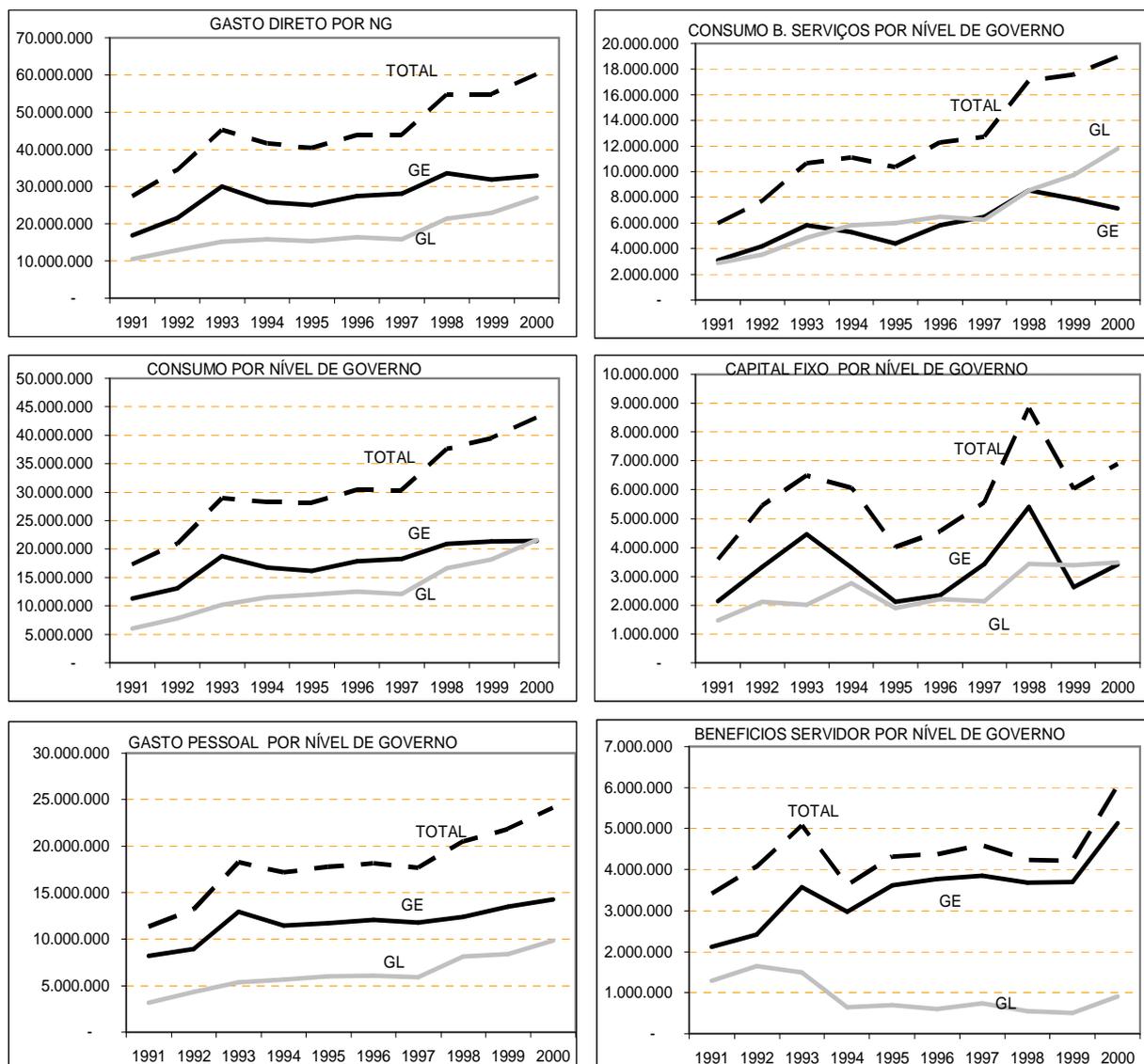
Finalmente, chama a atenção a tendência à expansão relativa dos gastos de pessoal em relação à compra de bens e serviços, notadamente, no período pós-1998, quando o gasto com pessoal atinge 80% da despesa de consumo corrente.

O Setor Público Subnacional (SPS) no Nordeste

Passamos agora a analisar conjuntamente os gastos municipais e estaduais na região. Desconsideramos agora a DRNF, pois ela inclui transferências dos governos estaduais para municípios, as quais estão plenamente consideradas no Gasto Direto municipal. Primeiro de tudo, apresentamos o gasto estadual decomposto em governos estaduais e municípios; depois, apresentamos o gasto agregado do SPS na região.

No que se refere ao Gasto Direto total, o período pode ser claramente dividido em duas etapas. Entre 1991 e 1997 o gasto estadual cresce ligeiramente mais que o gasto municipal. Entre 1998 e 2000 essa tendência se inverte, repetindo o padrão que já indicamos anteriormente. Tendo como base 1991, o gasto estadual cresceu 51,7% e o gasto municipal, 101,7% no final do período. Isso faz com que o gasto do governo estadual caia de 62% para 55% do gasto no estado, entre os extremos do período.

SETOR PÚBLICO SUBNACIONAL - REGIÃO NORDESTE - DESPESA POR NÍVEL DE GOVERNO R\$ MIL 2007 IPCA



As rubricas onde aparece mais claramente essa expansão do gasto municipal são consumo e investimento. Os municípios igualam o gasto estadual de consumo no final do período, o que decorre da estabilização do gasto estadual com pessoal – já a partir de 1996 – e, mesmo, da redução real do gasto com bens e serviços – em 1999 e 2000. Nesse mesmo período, os municípios mantiveram a tendência regular de crescimento, bastante acentuada na compra de bens e serviços, atingindo R\$11 bilhões em 2000, contra apenas R\$7 bilhões dos governos estaduais. O investimento na região Nordeste assiste também à mesma tendência, ainda que no período, como um todo, o investimento dos GEs tenha sido mais elevado, principalmente, devido ao inusitado “pico” ocorrido em 1998, que deve ser objeto de análise mais acurada.

Finalmente, uma tendência contrária se verifica nas transferências correntes, que se constituem basicamente de encargos previdenciários ligados aos servidores públicos.

O gasto estadual cresce de 60% do gasto conjunto, no início do período, para 85%, em 2000. É razoável a elevação do gasto dos governos estaduais, resultante do agravamento da despesa com inativos que tem ocorrido desde o início dos anos 1990. Já a aparente redução do gasto municipal merece melhor investigação. É possível que isso seja um efeito colateral da metodologia utilizada pelo IBGE, que extrapola a despesa municipal a partir de uma amostra de grandes municípios.

Os próximos gráficos apresentam os dados dos agregados estadual e municipal, ou seja, o gasto do que chamamos Setor Público Subnacional. Os seguintes pontos podem ser destacados:

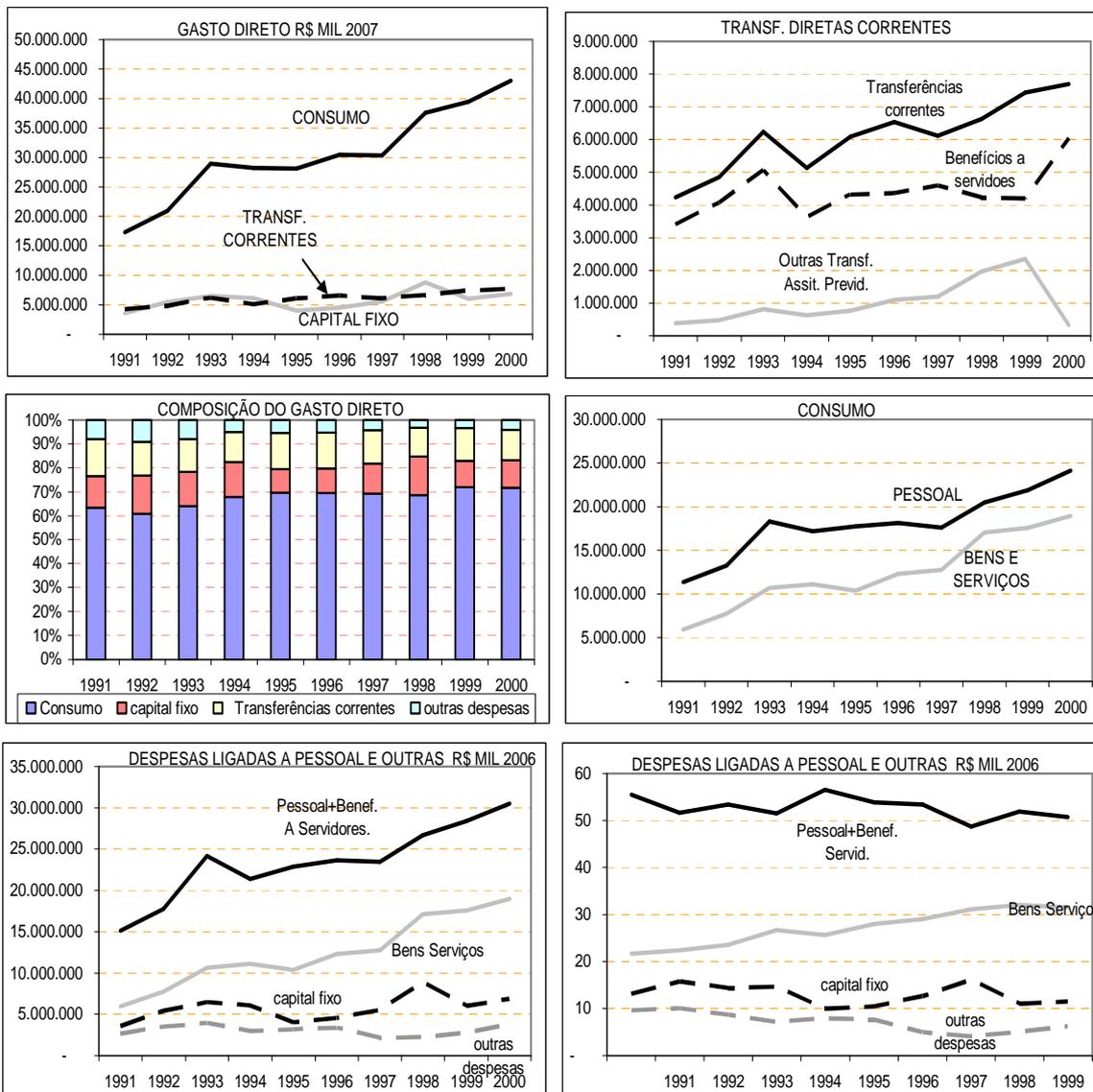
1) o gasto do SPS no Nordeste apresenta, claramente, três etapas, com um período de estagnação entre 1993 e 1997, crescendo, então, de forma acelerada no final do período;

2) é notável o peso do gasto de consumo e de sua expansão relativa: ela passa de 61% do Gasto Direto total, em 1991, para 73%, em 2000. Essa expansão se dá de forma aproximadamente proporcional em pessoal e bens e serviços, ainda que essa última rubrica tenha crescido mais. Isso contrasta significativamente com a estagnação do investimento em capital fixo. Se consideramos que se trata da totalidade do setor público regional (estados e municípios) e que, como já vimos, o gasto em capital fixo do GF também está estagnado, isso levanta importantes questões quanto às possibilidades de um gasto eficiente;

3) uma aparente distorção nos dados é constatada quando explicitamos as “demais transferências de assistência e previdência”. Tudo indica que ocorre, por algum motivo, entre 1998 e 2000, uma substituição dos gastos nessa rubrica pela de benefícios a servidores. Esse fenômeno é restrito aos governos estaduais da região. Deve, provavelmente, tratar-se de uma mudança nas regras de contabilização;

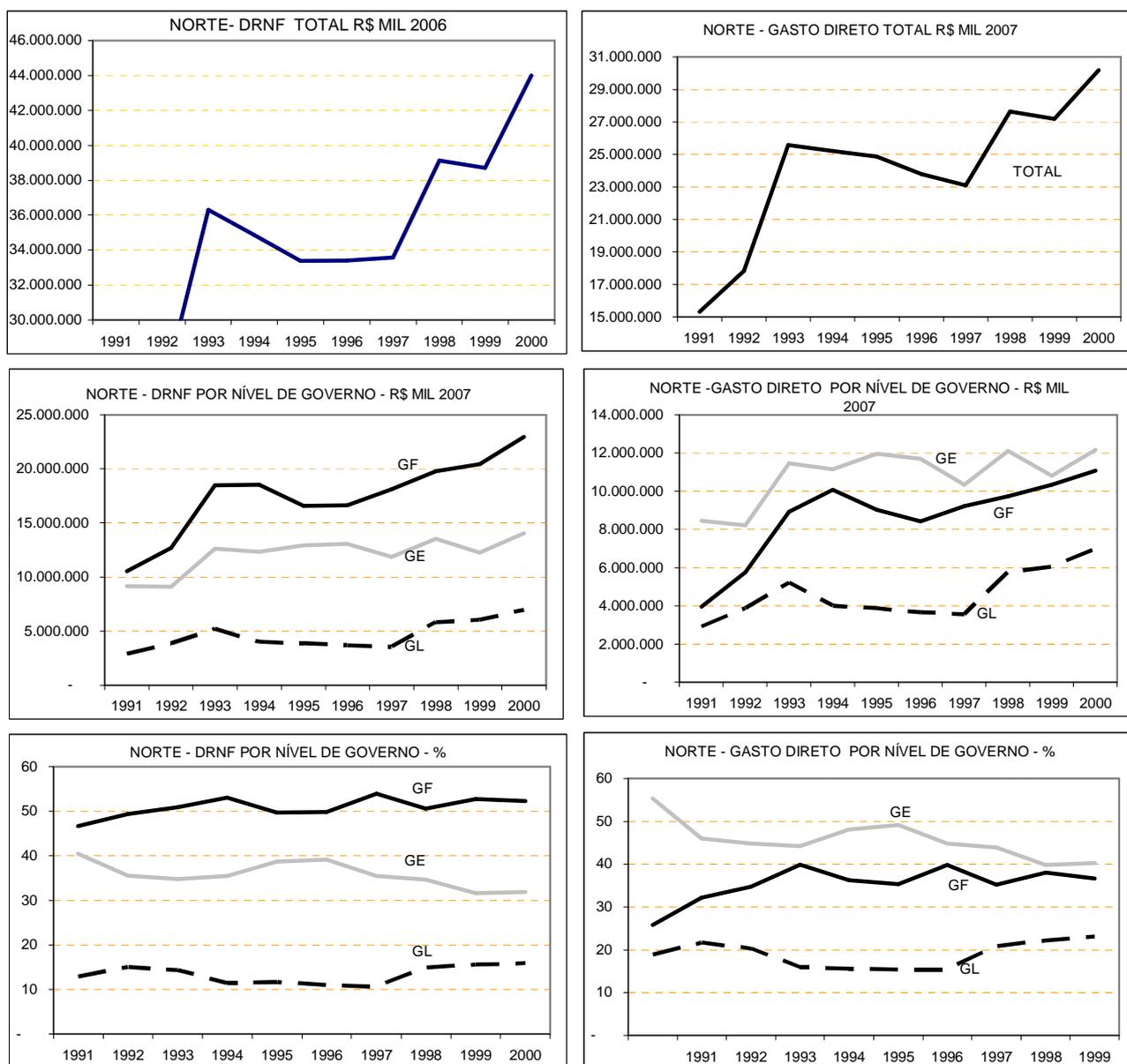
4) finalmente, os dois gráficos inferiores permitem uma observação interessante. Agrupamos os gastos que podem ser associados aos empregados do setor público – pessoal e benefícios a servidores –, inclusive, “demais gastos com assistência e previdência”, que supomos visarem à mesma finalidade. Constata-se que, mesmo reduzindo sua participação no Gasto Direto total em cerca de 4% no período, os gastos com pessoal, em geral, têm um peso bastante elevado.

NORDESTE - DESPESA DO SETOR PÚBLICO SUBNACIONAL R\$ MIL 2007 IPCA E %



5.2. Região Norte

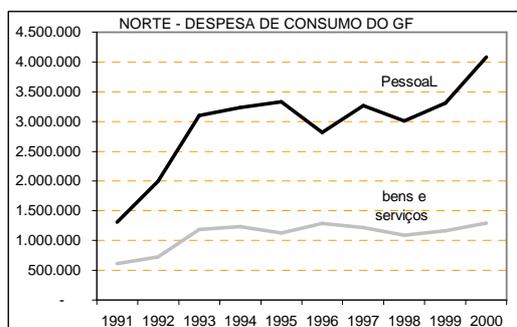
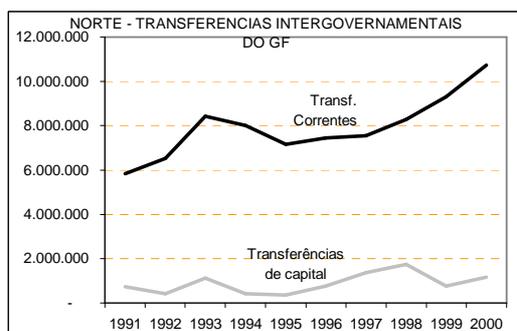
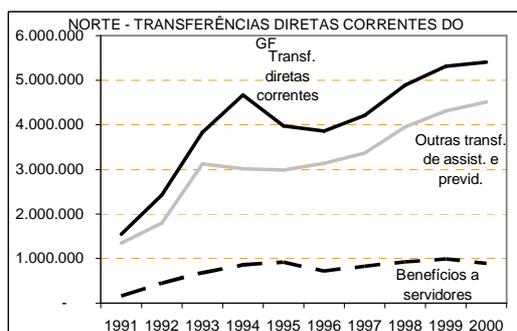
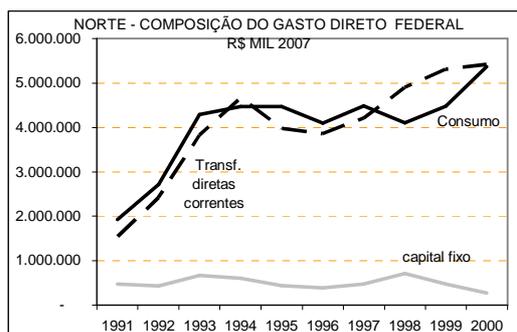
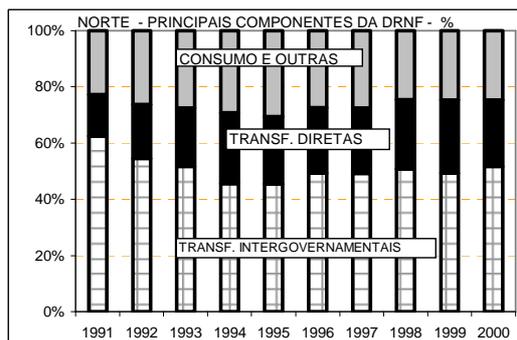
Da mesma forma que na região Nordeste, é grande a diferença entre DRNF e DGR na região Norte, devido ao peso das transferências federais. Como as transferências federais são maiores do que as estaduais, quando observamos o Gasto Direto, a importância do governo federal se reduz mais que proporcionalmente.



De forma semelhante ao Nordeste, o GF financia pouco mais que 50% da DRNF, mas sua participação no Gasto Direto é bem menor, não chegando a 40%. O último gráfico mostra que o GF financia cerca 55%, em média, dos gastos na região (DRNF), mas executa diretamente 45%, o que é significativo. Nessa região é ainda menor a participação dos municípios, inferior a 20% do Gasto Direto.

De forma também semelhante ao Nordeste, ocorre aqui a perda relativa de posição dos governos estaduais, tanto na DRNF como, principalmente, no Gasto Direto. Mais interessante ainda, repete-se no Norte o ocorrido no Nordeste: a partir de 1993, o governo federal mantém uma participação constante nas duas espécies de despesa, ocorrendo, nitidamente, a partir de 1995, uma substituição do Gasto Direto estadual pelo municipal.

Finalmente, um aspecto destacado e único dessa região, é que o governo estadual é responsável pela maior parcela do Gasto Direto. O GF tem forte participação na DRNF devido às transferências, que são relativamente elevadas devido aos critérios do Fundo de Participação dos Estados FPE. Já quanto ao Gasto Direto, a presença do GF é reduzida na região, tanto pela menor densidade de órgãos federais como, provavelmente, pela menor densidade populacional, que resulta em menor gasto previdenciário.



Despesa federal na região Norte

No início do período, a despesa federal na região se dava predominantemente no relacionamento financeiro com os governos. Na primeira metade da década, amplia-se fortemente o gasto próprio direto e as transferências diretas. Na segunda metade, as transferências intergovernamentais recuperam participação.

Diferentemente do Nordeste, na região Norte, o Gasto Direto federal se divide de forma igual entre transferências diretas e gasto de consumo. Isso deve refletir, como já referido, a menor densidade populacional, que resulta em menores gastos de transferências diretas. Comparado com o Nordeste, o gasto de consumo é baixo.

Como no Nordeste, entre 10% e 15% das transferências correntes são gastos com aposentadorias de funcionários federais, e o restante decorre das diversas despesas com pensões e aposentadorias do INSS e seguridade.

As transferências intergovernamentais são compostas, basicamente, de fluxos correntes. Consta-se, outra vez, a estagnação dos fluxos referentes a gastos em capital.

Finalmente, constatamos, também no Norte, a tendência nítida de aumento relativo do gasto de pessoal nos gastos de consumo. Composto 70% no início do período, ele atinge

77% no final. Se tomamos apenas o período 1996-2000, é visível o aumento relativo do gasto com pessoal.

O Setor Público Subnacional (SPS) na região Norte

Passamos agora a analisar conjuntamente os gastos municipais e estaduais na região. Desconsideramos a DRNF, pois ela inclui transferências dos governos estaduais para municípios, e estas estão plenamente consideradas no Gasto Direto municipal. Primeiro de tudo, apresentamos o gasto estadual decomposto em governos estaduais e municipais; depois, apresentamos o gasto agregado do SPS na região.

SETOR PÚBLICO SUBNACIONAL - REGIÃO NORTE - DESPESA POR NÍVEL DE GOVERNO R\$ MIL 2007 IPCA



A característica peculiar dessa região é o predomínio do Gasto Direto estadual. O gasto público direto cresce em todo o período. É puxado nitidamente pelo gasto estadual, até 1995, invertendo-se essa situação na segunda metade, principalmente, de 1998 em diante. Tendo como base 1991, o gasto estadual cresceu apenas 11% e o gasto municipal, 86%, no final do período. Isso faz com que o gasto do governo estadual caia de 74% para 64% do gasto no estado, entre os extremos do período.

Esse movimento de substituição do gasto estadual pelo municipal é nítido nos últimos quatro anos do período. O consumo municipal sobe 50% em termos reais, chegando a se igualar ao consumo estadual na compra de bens e serviços. No investimento, a despeito da redução registrada em 1999/2000, ocorre também o crescimento relativo do gasto local.

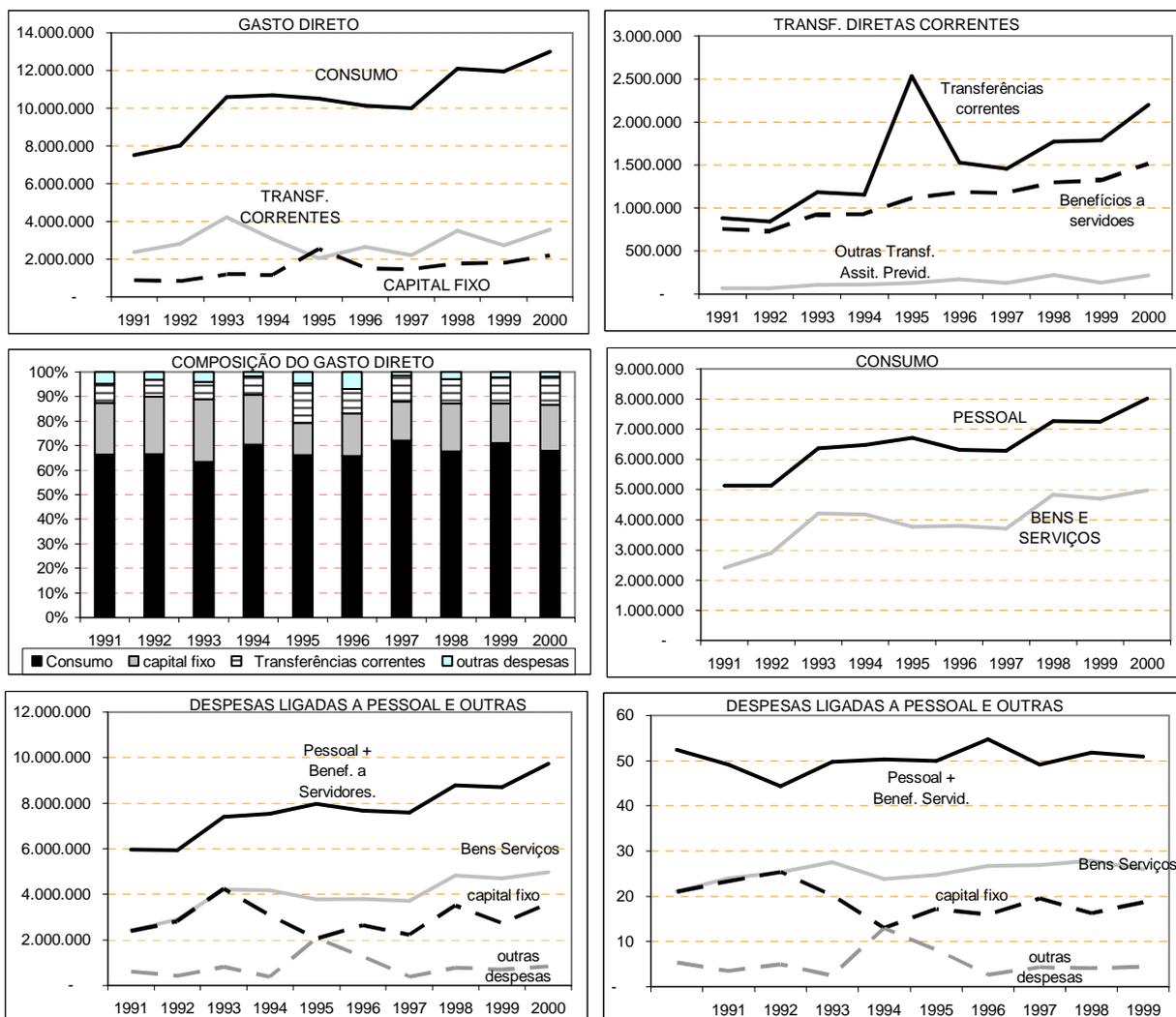
Finalmente, ocorre aqui o mesmo que foi constatado para o Nordeste: nas transferências correntes, o gasto estadual cresce de 64% do gasto conjunto, no início do período, e para 88% em 2000, virtualmente os mesmos coeficientes encontrados na região Nordeste. Também é idêntica a curiosa tendência para aparente redução do gasto municipal, que também merece melhor investigação.

Os próximos gráficos apresentam os dados do agregado a que chamamos Setor Público Subnacional (SPS), que consolida os gastos estaduais e municipais em cada jurisdição estadual. Os seguintes pontos podem ser destacados:

- a. o padrão de gasto do SPS na região Norte, tomado no agregado, reproduz basicamente aquele do Nordeste, numa escala menor;
- b. o gasto de consumo mantém uma participação significativa no Gasto Direto da região, entre 60% e 65%. Não ocorre, no Norte, o mesmo processo de expansão relativa ocorrido no Nordeste;
- c. uma aparente distorção nos dados acontece na rubrica “Outras Transferências”, que é usualmente residual (por volta de 1% do Gasto Direto), mas que aumenta 1000% em 1995, atingindo 8% do Gasto Direto. Essa distorção é visível nos gráficos de “transferências correntes totais” e “outras despesas”, os dois gráficos finais. Não há explicação aparente para esse dado, exceto, mudanças nas regras contábeis;
- d. os dois últimos gráficos indicam que a participação dos gastos gerais com pessoal alcançam, no Norte, dimensão semelhante à do

Nordeste, da ordem de 50%. Ao contrário do Nordeste, contudo, essa participação não se reduz no período.

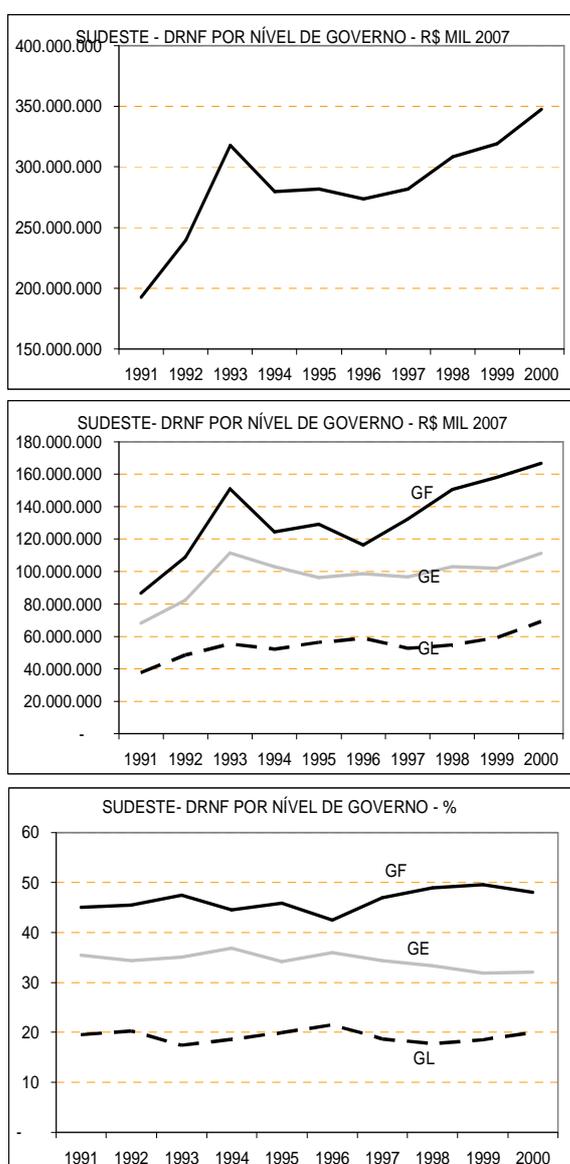
NORTE - DESPESA DO SETOR PÚBLICO SUBNACIONAL R\$ MIL 2007 IPCA E %



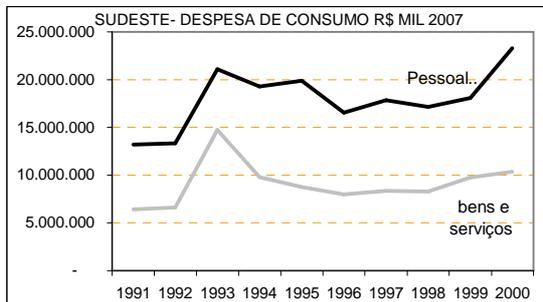
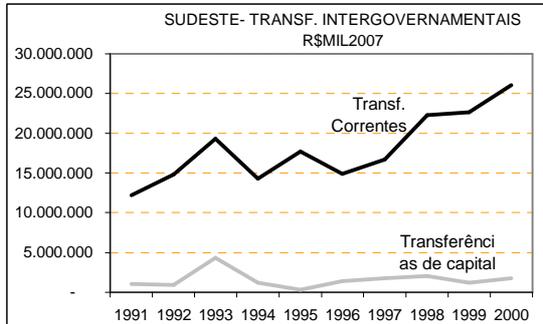
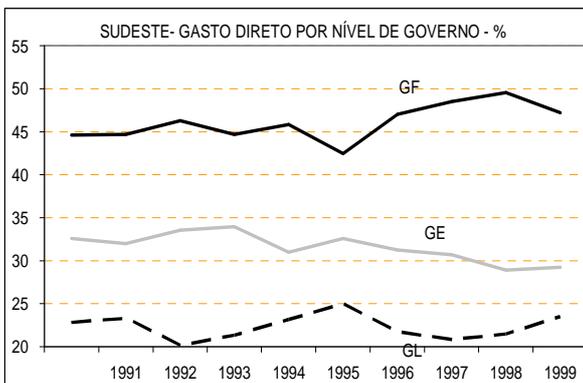
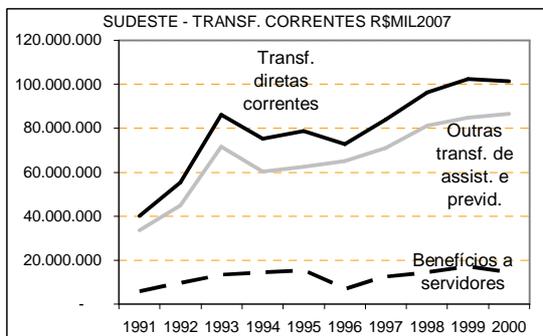
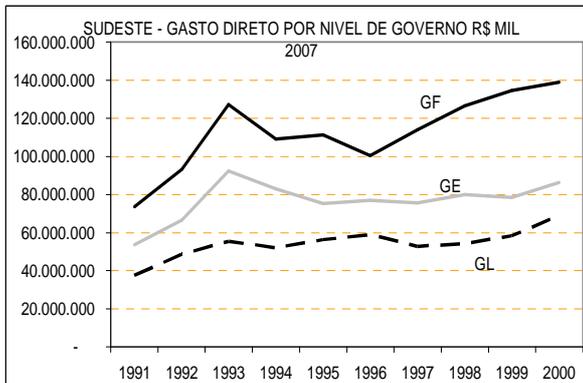
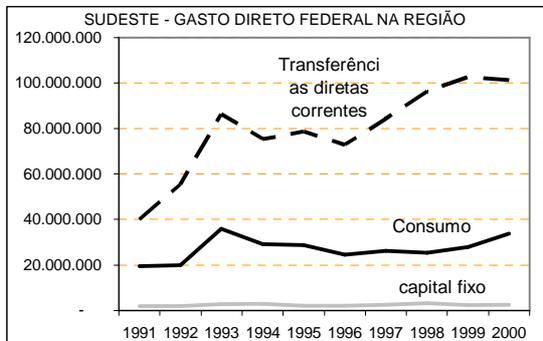
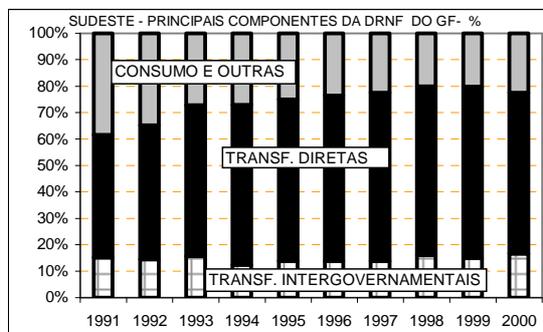
5.3 Região Sudeste

A região Sudeste compartilha com a região Sul um traço particular: o crescimento da participação federal no gasto público regional. Em todas as regiões ocorre a redução de participação do gasto estadual.

Até 1995 o gasto federal cresce de forma irregular e menos que o gasto subnacional, chegando a um nível mínimo de participação, em 42,5%. Na segunda metade, a despesa federal cresce quase 40%; bem acima do crescimento estadual, da ordem de 26%.



O menor crescimento municipal é o fato distintivo nesse desenvolvimento. A explicação para isso não decorre de alterações nas transferências constitucionais, as quais vêm mantendo critérios constantes há décadas. Um pequeno efeito desconcentrador das receitas municipais, beneficiando as regiões atrasadas, pode decorrer da mudança na distribuição regional do ICMS, que cresceu mais nas regiões atrasadas, o que afeta o financiamento municipal via os 25% da cota-parte. Isso, contudo, provavelmente, não é suficiente para explicar o baixo dinamismo do gasto municipal nas regiões desenvolvidas.



A despesa federal na região Sudeste

Como seria previsível, a participação das transferências intergovernamentais na despesa federal nessa região é bem menor que no Nordeste e no Norte. Ela fica na casa dos 15%, tendo sido reduzida em meados do período recuperando posição ao final. É notável o crescimento relativo das transferências diretas, que passam de 60% para 80% da DRNF. A elevadíssima presença federal no gasto público do Sudeste é, basicamente, dada pelas transferências diretas.

Estas têm uma participação muito elevada no Gasto Direto, Em 1998/1999, essa rubrica chega a atingir 76% do Gasto Direto, o mais elevado índice de todas as regiões. Isso se deve também à estagnação do gasto de consumo e de investimento.

A expansão das transferências correntes, principalmente, na segunda metade do período, deve-se exclusivamente à previdência social. O gasto com servidores cresceu até 1995, mas depois ficou estagnado.

Repete-se o padrão já verificado nas outras regiões: as transferências intergovernamentais são basicamente correntes. Exceto por um “pico” em 1993, quando chegam a compor 18% do total, as transferências de capital permanecem todo o período por volta de 5%-8% das transferências intergovernamentais totais.

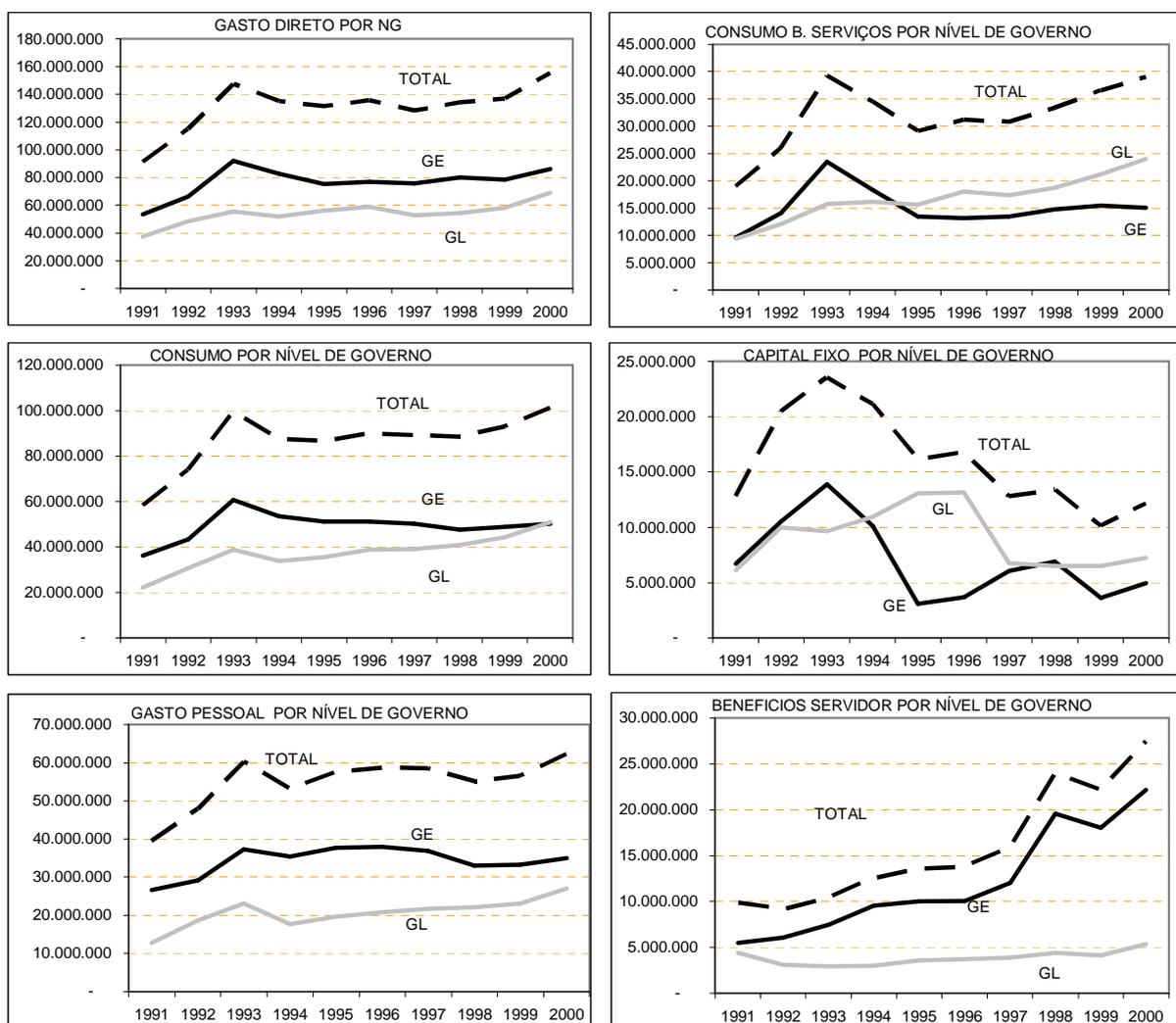
A abertura do gasto de consumo mostra que seu baixo dinamismo em quase todo o período decorre, em boa medida, da redução real do gasto de pessoal, tendência que é revertida fortemente em 2000.

O Setor Público Subnacional na região Sudeste

Passamos agora a observar o Gasto Direto resultante da combinação, na região, do gasto de estados e de municípios, excluindo as transferências feitas por governos estaduais a seus municípios.

Encontramos aqui uma característica típica das regiões desenvolvidas: uma mais elevada participação do gasto municipal no gasto público subnacional. No Sudeste e no Sul, os municípios respondem por mais que 40% do gasto conjunto. No período, os municípios do Sudeste aumentaram essa participação para 43%.

SETOR PÚBLICO SUBNACIONAL - REGIÃO SUDESTE - DESPESA POR NÍVEL DE GOVERNO R\$ MIL 2007 IPCA



Note-se que no Sudeste, em contraste com as regiões atrasadas, o Gasto Direto do SPS permanece estagnado até 1999, indicando uma recuperação apenas no último ano do período. Observa-se, como nas demais regiões, o deslocamento do gasto a favor dos municípios, que cresce de 42% para 44,5%, no período.

A virtual estabilidade do gasto estadual é resultante de duas tendências opostas. Cai o gasto em consumo e o investimento, enquanto crescem as transferências diretas, provavelmente, refletindo o agravamento dos encargos com inativos sobre a administração estadual.

Já os municípios concentram seu crescimento nos gastos de consumo, que aumentam R\$30 bilhões no período, de forma igual em Pessoal e Bens e Serviços. Refletindo, provavelmente, o processo de ajustamento que começa a ser imposto aos governos estaduais por volta de 1996/1997, ocorre notável convergência nessa despesa,

chegando os municípios a igualarem o gasto de consumo dos governos no final do período.

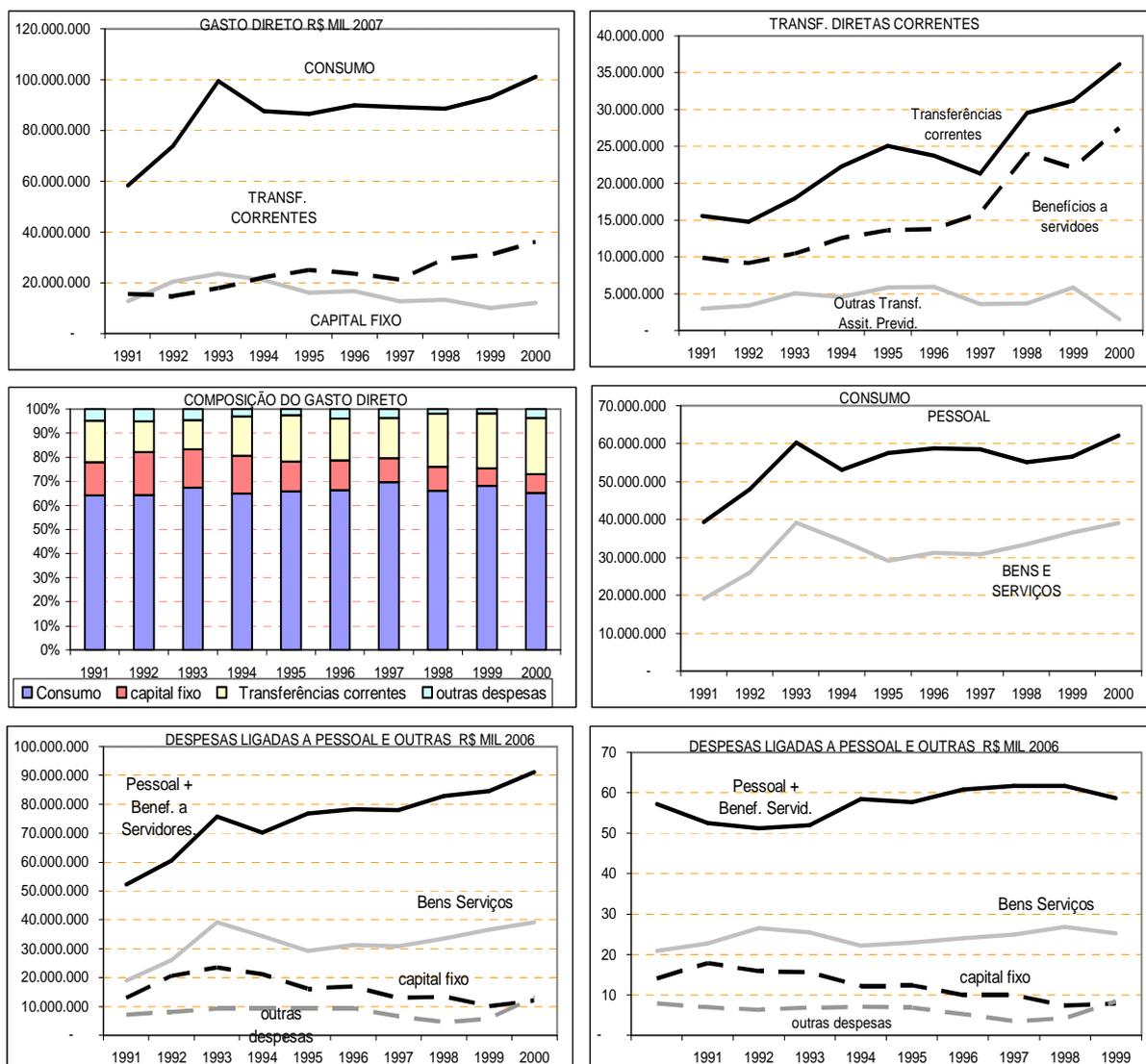
Um dado interessante, que merece investigação, é o comportamento do investimento. Nada a estranhar na fortíssima contração do gasto dos estados, que ocorre principalmente no período inicial da estabilização, quando foi sentido o impacto da ausência de erosão inflacionária de modo mais forte do que no Norte e Nordeste. O que chama a atenção é a redução paralela, ainda que não na mesma intensidade, do investimento municipal.

Finalmente, merece melhor investigação a dimensão da expansão das transferências correntes dos governos estaduais que chega a crescer 200% no período, muito mais do que nas regiões anteriormente analisadas. Um ponto que pode ser proveitoso encaminhar é uma visão comparativa da situação dos sistemas de pensões e aposentadorias dos estados, nesse período.

Os próximos gráficos apresentam o gasto agregado do SPS na região, juntando GEs e GLs. Os seguintes pontos podem ser destacados:

- 1) na primeira metade da década, os governos subnacionais da região ainda mantêm um nível mínimo de investimento. Após 1995, o investimento se reduz, o consumo fica estabilizado até 1998 e a única rubrica que cresce em todo o período é “transferências diretas”, totalmente concentradas em benefícios a servidores;
- 2) a expansão do consumo em meados do período parece ter decorrido, principalmente, de uma “bolha” no gasto de pessoal imediatamente após a estabilização. Como é sabido, eliminada a erosão inflacionária, o gasto com salários se manifesta na sua efetiva grandeza. É provável que isso tenha sido acompanhado, nessa região, de uma política salarial mais frouxa. Essa expansão se estende até 1998/1999, período em que sofre forte redução, mas já retomando em 2000 a trajetória ascendente;
- 3) os dois últimos gráficos aparentemente confirmam essa proposição. Os gastos gerais com pessoal decrescem em termos reais e relativos até 1994. Depois, retomam sua participação, chegando a alcançar 62% do Gasto Direto total.

SUDESTE - DESPESA DO SETOR PÚBLICO SUBNACIONAL R\$ MIL 2007 IPCA E %

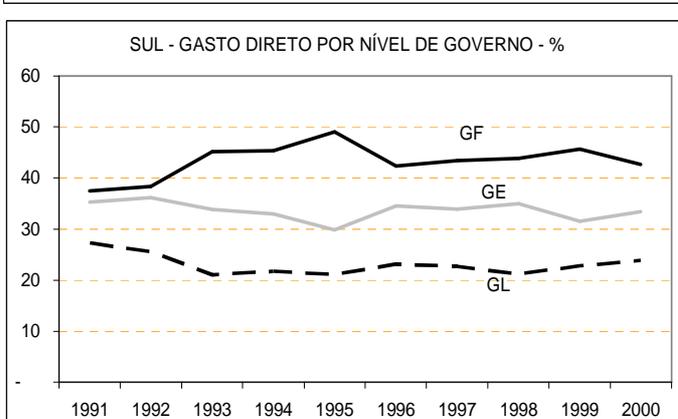
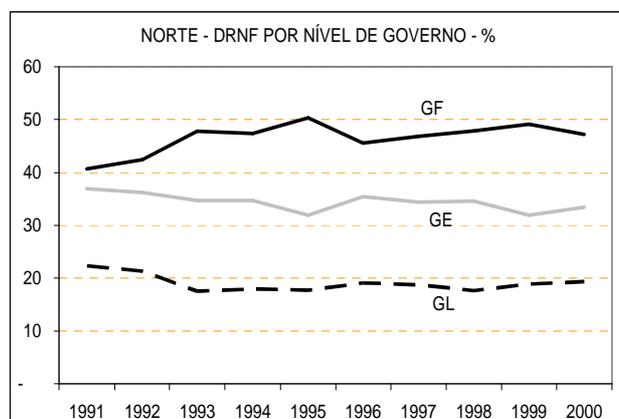
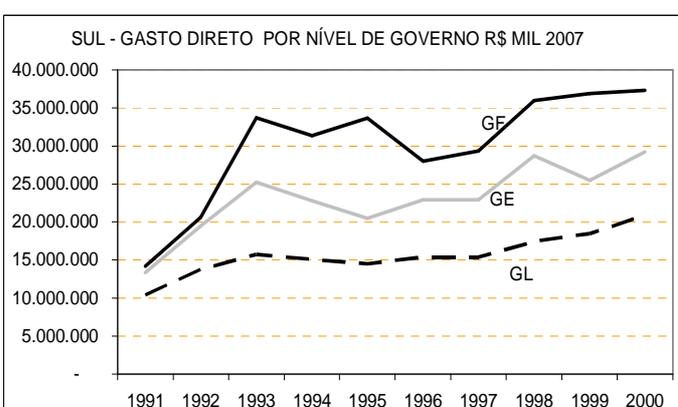
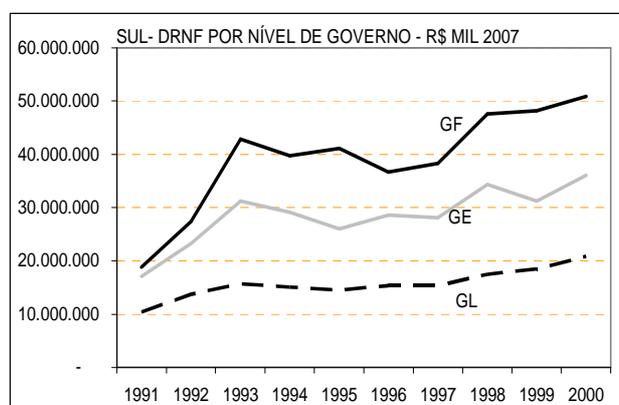
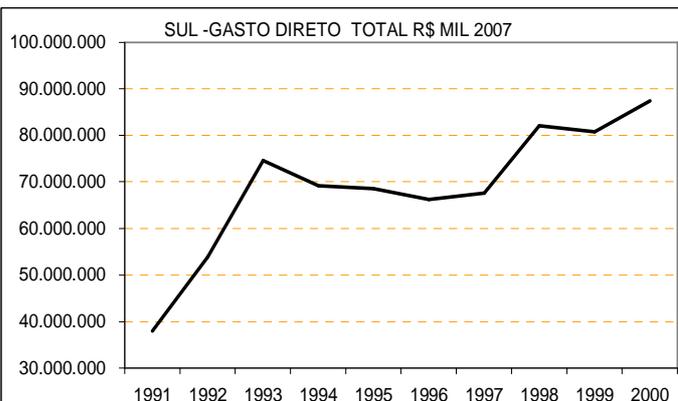
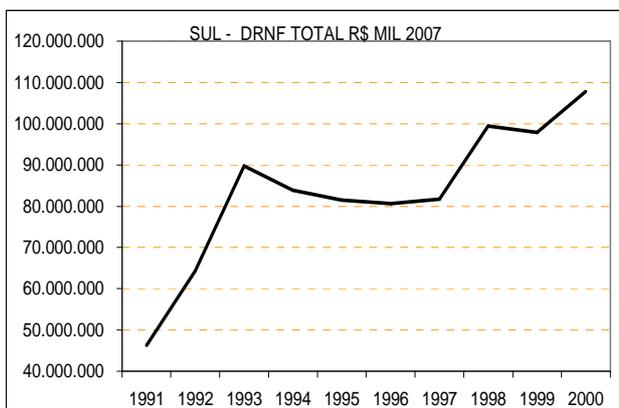


5.4. Região Sul

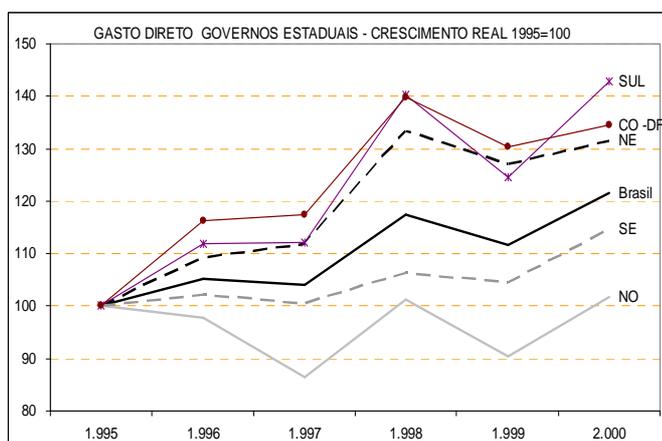
A região Sul apresenta uma situação peculiar no que se refere à DRNF e ao Gasto Direto total: tem, juntamente com o Nordeste, as maiores taxas de crescimento real de todas as regiões, nesse período: ambas as regiões cresceram cerca de 130% reais, contra aproximadamente 100% no Norte, 80% no Sudeste e 110% no Centro-Oeste. Chama atenção, em particular, a diferença em relação ao Sudeste.

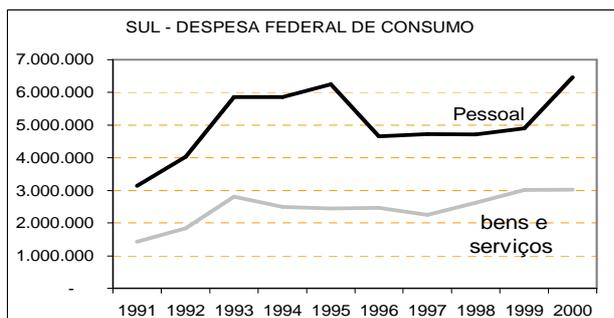
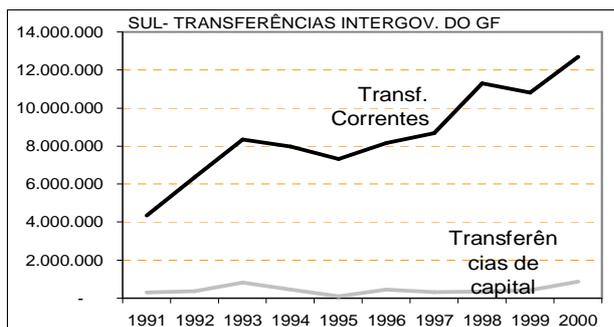
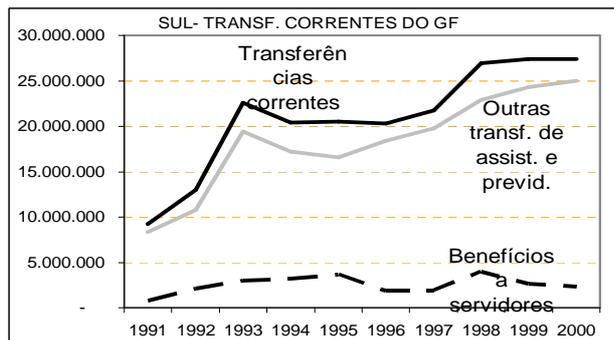
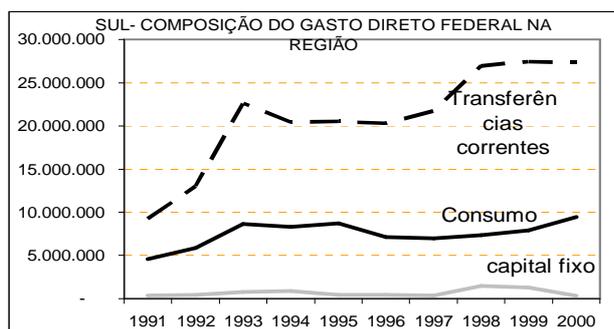
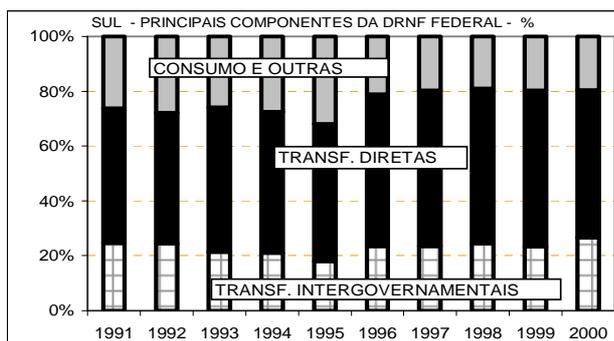
Esse crescimento do gasto público na região resulta do dinamismo tanto do gasto federal quanto do estadual. De fato, ao contrário das demais regiões do país, o gasto municipal perde participação, apresentando taxas de crescimento menores.

Bastante interessante é o dinamismo do gasto estadual, com ritmo totalmente distinto daquele observado no Sudeste. O gráfico e tabela na parte inferior da página apresentam as taxas de crescimento ocorridas nesse agregado na segunda metade da década, a partir do ano de 1995. Os governos estaduais do Sul apresentam taxas bem mais elevadas do que as das próprias regiões atrasadas, com a notável exceção do Norte. É o GF, contudo, o agente público mais dinâmico na região: cresce 163% no período, 45% a mais que os estados e 60% a mais que os municípios. O crescimento do gasto federal explica a maior parte do crescimento da despesa pública na região. Como resultado, no período, a participação do GF cresce na DRNF total em 7%, reduzindo a participação de governos e municípios em aproximadamente 3,5% cada um. Já os municípios mantêm despesa estagnada até 1997, quando se juntam ao processo de crescimento. No último triênio do período, os três níveis de governo aumentam a receita.



REGIÃO SUL - CRESCIMENTO REAL GASTO DIRETO POR NG 1991=100	
GF	263,2
GE	218,7
GL	201,5
TOTAL	230,7





A despesa federal na região Sul

No sul, a participação das transferências intergovernamentais na despesa federal regionalizada apresenta um padrão semelhante àquele do Sudeste: as transferências a governos se reduzem entre 1991 e 1995, e voltam a crescer neste caso de forma acentuada, atingindo o auge exatamente no final do período. Esses fluxos crescem 50% reais entre 1995 e 2000, contra apenas 30% na região Sudeste. Não é evidente a causa dessa diferença, que demanda melhor investigação.

O padrão do Gasto Direto repete o da região Sudeste, com grande parte da expansão concentrada nas transferências correntes e virtual estagnação do gasto em investimento, que se mantém por todo o período num nível baixíssimo. Nas transferências, repete-se o padrão das outras regiões: os gastos com servidores ficam estagnados e todo o crescimento decorre das transferências para famílias no âmbito da previdência social.

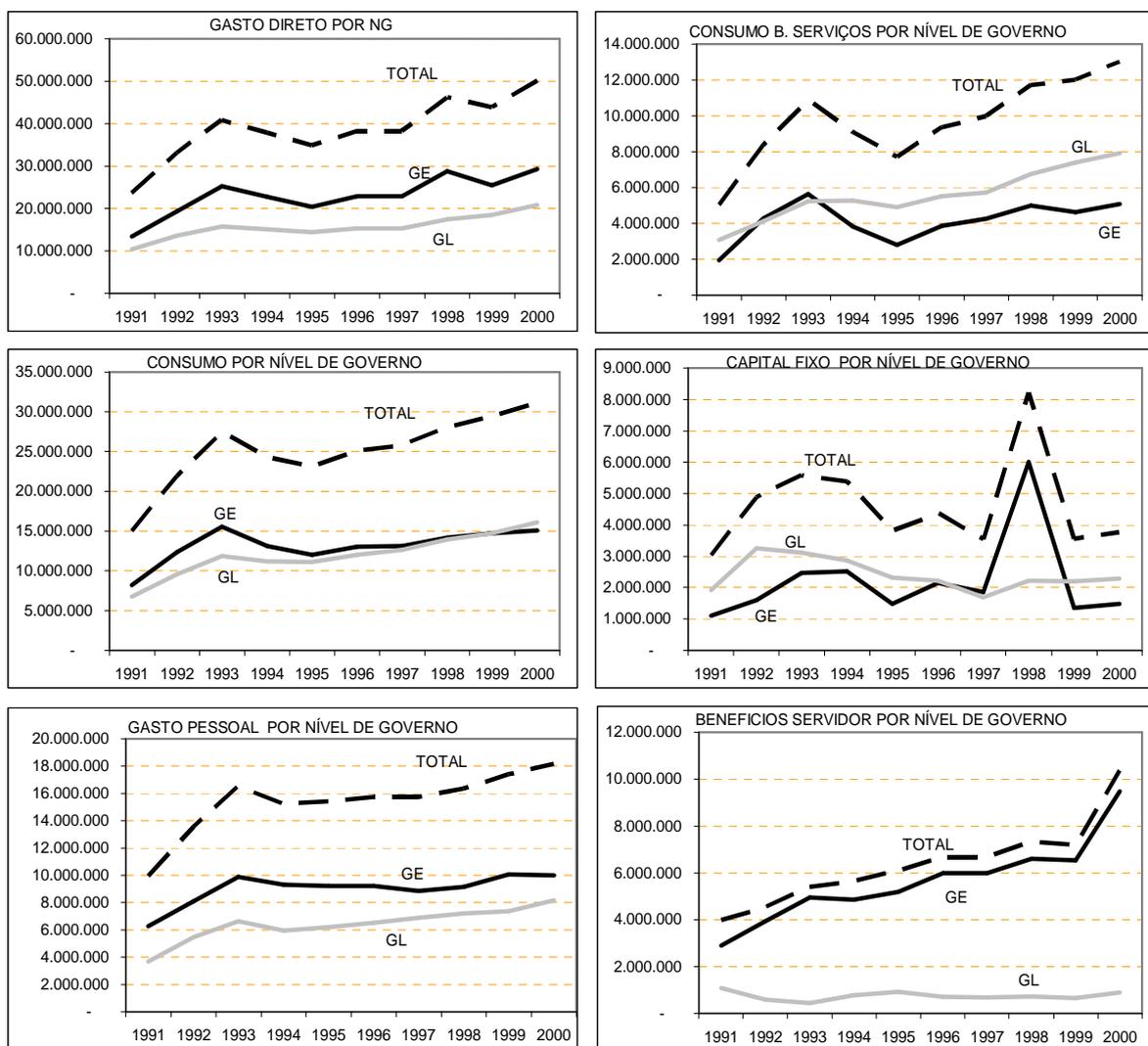
Repete-se monotonamente a estagnação das transferências de capital entre governos, crescendo as transferências correntes (basicamente, as ditas constitucionais), conforme já observado nas demais regiões.

O crescimento do gasto de consumo reproduz, com grande similaridade, o perfil ocorrido no Sudeste, com forte recuperação no ano final do período.

O Setor Público Subnacional na região Sul

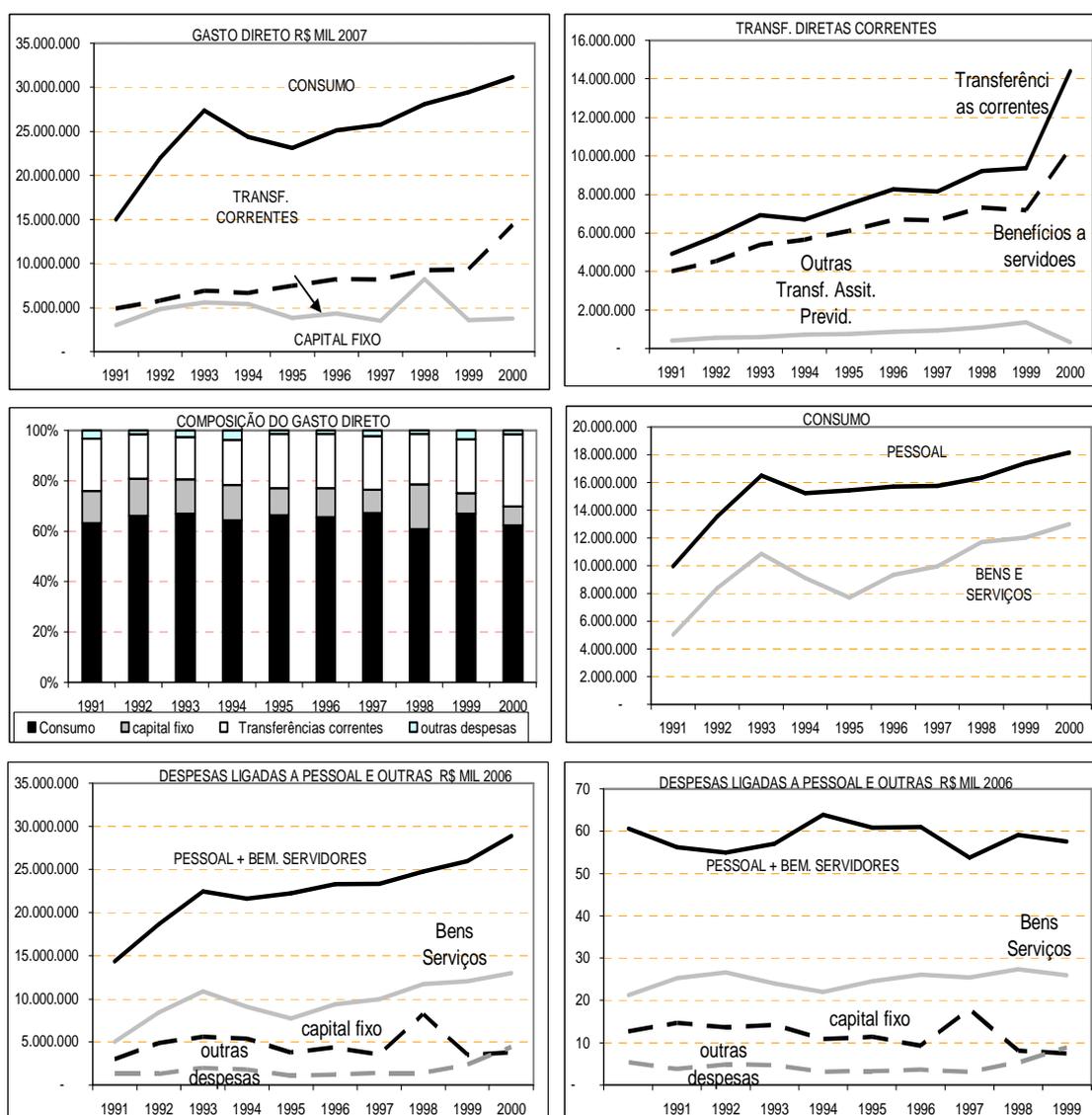
O gasto agregado dos governos subnacionais na região Sul apresenta, aproximadamente, o mesmo padrão das demais regiões: estagnação de 1993 a 1997, incluindo redução no período 1994/1995, e expansão forte de 1998 ao final do período. Essa expansão foi ligeiramente mais acentuada no gasto estadual, aumentando a distância entre os dois níveis de governo na dimensão do gasto, ainda que de forma ligeira. O gasto dos estados cresceu 69%, enquanto o dos municípios cresceu 56%. Esse desenvolvimento destoa das demais regiões, tanto pelo relativamente maior dinamismo do gasto estadual, como pelo menor dinamismo do gasto municipal.

SETOR PÚBLICO SUBNACIONAL - REGIÃO SUL - DESPESA POR NÍVEL DE GOVERNO R\$ MIL 2007 IPCA



Esse processo de crescimento relativo dos governos estaduais resulta de uma combinação peculiar. No que se refere ao gasto de consumo, o gasto municipal cresce mais rapidamente, chegando a superar o gasto estadual já em 2000. A inversão de posição se deve, mais uma vez, ao forte aumento na compra de bens e serviços, embora também tenha ocorrido nos gastos de pessoal. Por outro lado, a despesa de transferências correntes dos estados cresce cerca de R\$8 bilhões, mais que compensando a redução relativa do gasto estadual na rubrica consumo.

SUL - DESPESA DO SETOR PÚBLICO SUBNACIONAL R\$ MIL 2007 IPCA E %



Os gastos de capital fixo são distorcidos por um estranho “pico” em 1998, para o qual não há explicação imediata. Ainda assim, observa-se que é mantido o padrão geral: redução real do investimento, nesse caso, de forma semelhante para estados e municípios.

A já referida expansão das transferências correntes ocorre na mesma dimensão verificada na região Sudeste, ou seja, da ordem de 200% reais.

Os gráficos seguintes apresentam os dados do agregado estadual e municipal; ou seja, a despesa do que chamamos Setor Público Subnacional. Os seguintes pontos podem ser destacados:

- 1) é nítido o crescimento relativo das transferências correntes, já referido anteriormente. Elas crescem de uma participação de 20%, em 1992/1993, para 30%, no final do período. O crescimento se concentra predominantemente na rubrica benefício para servidores e, como vimos, decorre integralmente do gasto dos governos estaduais;
- 2) o gasto de consumo cresce regularmente a partir de 1994, mas o crescimento é acompanhado por inversão de posições entre estados e municípios. Tanto em Pessoal, como principalmente em Bens e Serviços, os governos municipais são mais dinâmicos.
- 3) essa noção fica mais clara nos dois últimos gráficos. Embora ligeira, há tendência à redução do peso dos gastos gerais com pessoal, substituídos por gastos maiores em bens e serviços.

5.5. Região Centro-Oeste, com exclusão do DF

Por motivos já explicados anteriormente, a região Centro-Oeste está sendo considerada aqui sem incluir o DF. Foram retiradas as despesas federais no DF e as despesas estaduais do DF.

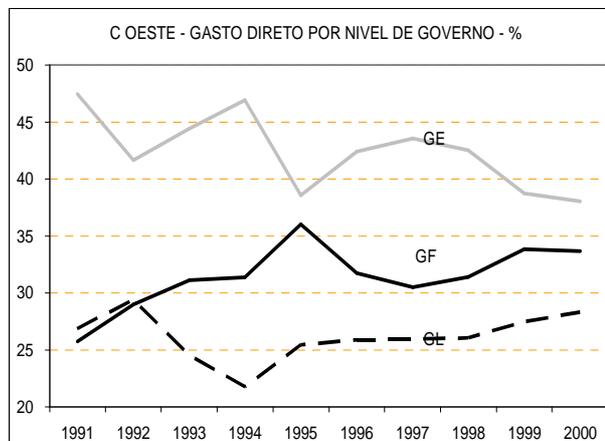
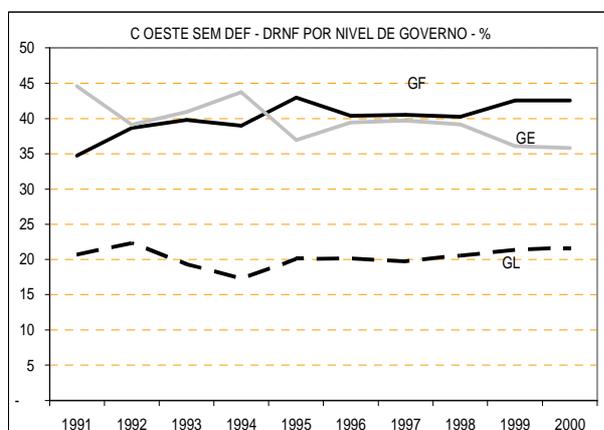
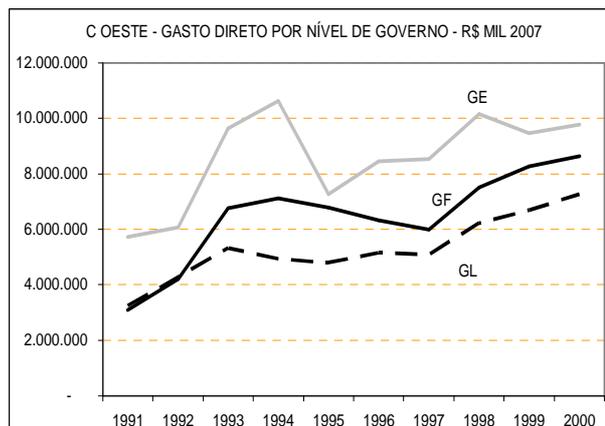
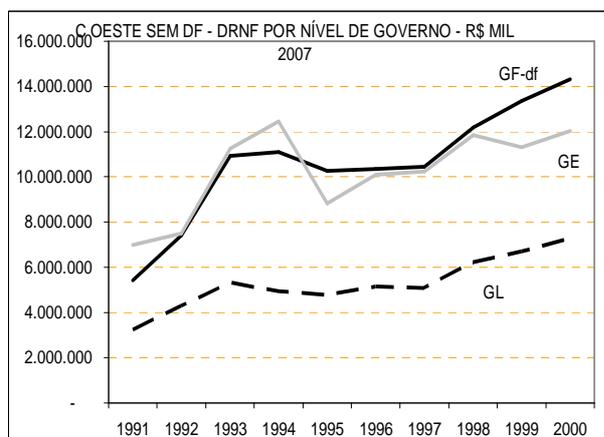
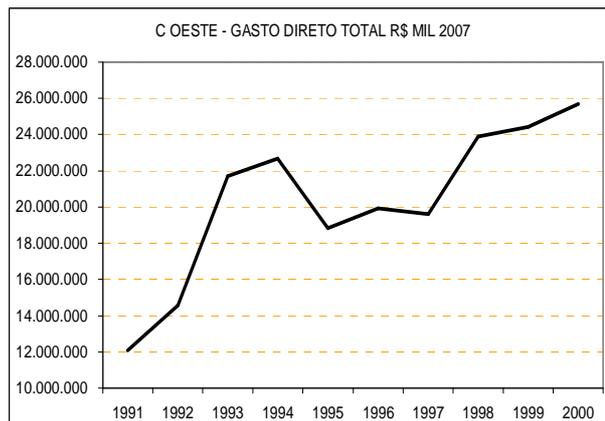
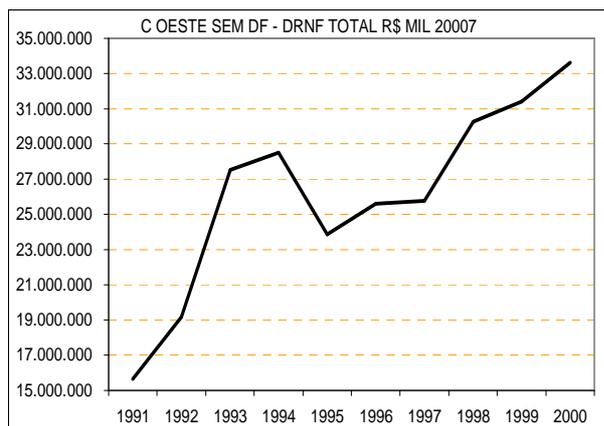
CENTRO OESTE PARTIC. % E CRESCIMENTO REAL 1991=100			
	CRESC. REAL 2000	PART. % 1991	PART. % 2000
GF	263,4	34,7	42,6
GE	172,2	44,6	35,8
GL	224,6	20,7	21,6
TOT	214,7	100,0	100,0

No que se refere à DRNF, incluindo-se as transferências, encontramos nessa região, em menor dimensão, o mesmo fenômeno registrado na região Norte: a relativamente baixa participação das despesas federais. A despesa federal mantém dimensão muito semelhante à das despesas estaduais.

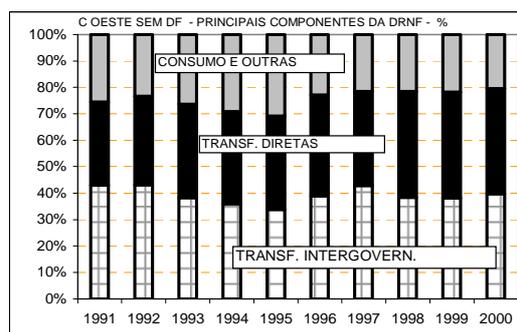
Quando observamos o período como um todo, contudo, é visível o crescimento da despesa federal, que passa de 34% para 42% do total, enquanto a despesa estadual,

que compunha 44% do total em 1991, reduz-se a 36% em 2000, reproduzindo o fenômeno do atrofiamento relativo dos governos estaduais. Embora a expansão municipal não tenha sido tão forte como em outras regiões, foi suficiente para manter sua participação constante, por volta de 21%.

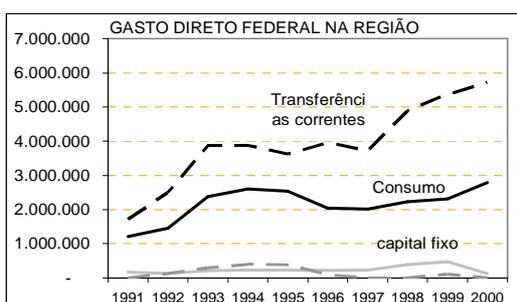
Quando retiramos as transferências e tomamos o Gasto Direto, os movimentos previstos de redução da esfera federal e aumento relativo da esfera municipal revelam a estrutura do dispêndio efetivo na região.



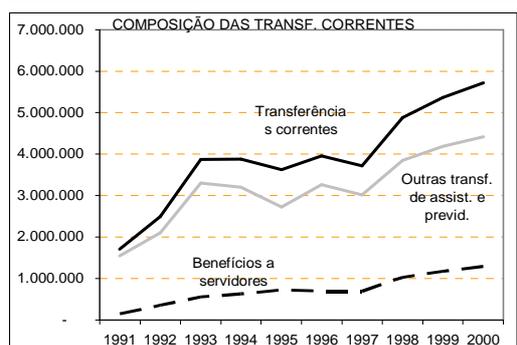
Fica evidente essa situação peculiar de que somente o Gasto Direto federal é realmente dinâmico no período. O Gasto Direto estadual, mesmo permanecendo como o



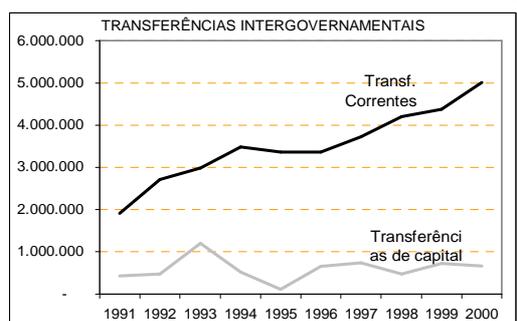
maior da região, perde posição acentuadamente, caindo de 48% para 38%, ao longo do período. Em suma, no curtíssimo espaço de uma década, a configuração da presença pública na região se alterou muito. Onde os governos estaduais eram dominantes, com 48% do gasto total, crescem sistematicamente o GF e os municípios, reduzindo a atuação estadual a 38% do gasto regional.



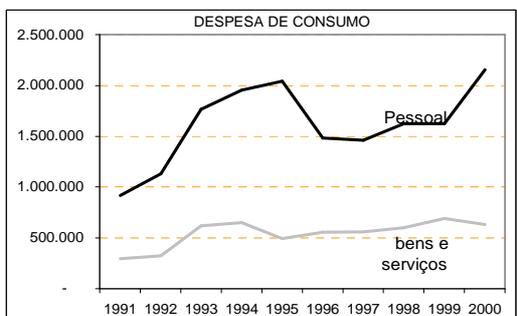
A despesa federal regionalizada no Centro-Oeste



De forma semelhante ao Norte, o Centro-Oeste tem uma forte participação das transferências intergovernamentais na DRNF, a qual, no entanto, não tende a crescer no período, ficando razoavelmente estável em torno de 40%. Acompanhando a tendência geral no país, as transferências diretas passam de 34% para 40% do gasto federal na região.



Quanto ao Gasto Direto, reproduz-se o padrão geral: forte predomínio das transferências correntes, que crescem relativamente a partir de 1996, atingindo cerca de 65% do Gasto Direto total.



A composição dessas transferências confirma o predomínio da previdência social. Ainda que os benefícios a servidores tenham um crescimento significativo e ampliem sua

participação no total, predominam as transferências ao setor privado.

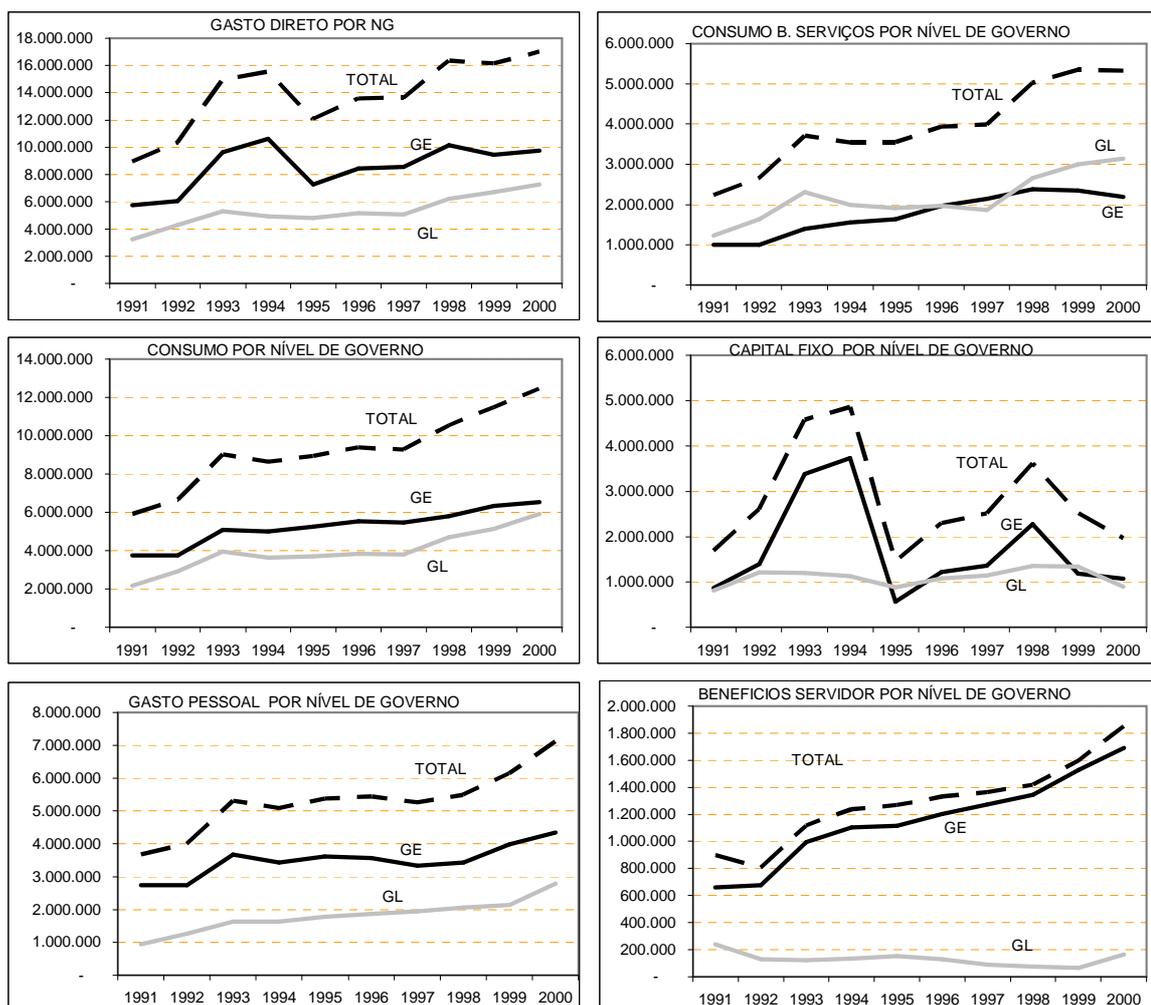
As transferências intergovernamentais preservam o padrão nacional, concentradas nas transferências correntes, com tendência à redução das transferências de capital.

Curiosamente, a evolução dos gastos de consumo no Centro-Oeste é virtualmente idêntica àquela do Nordeste (comparar gráfico anterior): forte expansão de pessoal até 1995; depois, retração e estabilização, voltando a crescer, apenas, no final do período.

O Setor Público Subnacional no Centro-Oeste

Analisamos agora os gastos do SPS, considerando, conjuntamente, o gasto de estados e municípios na região. Vale lembrar que, agora, abordamos apenas o Gasto Direto.

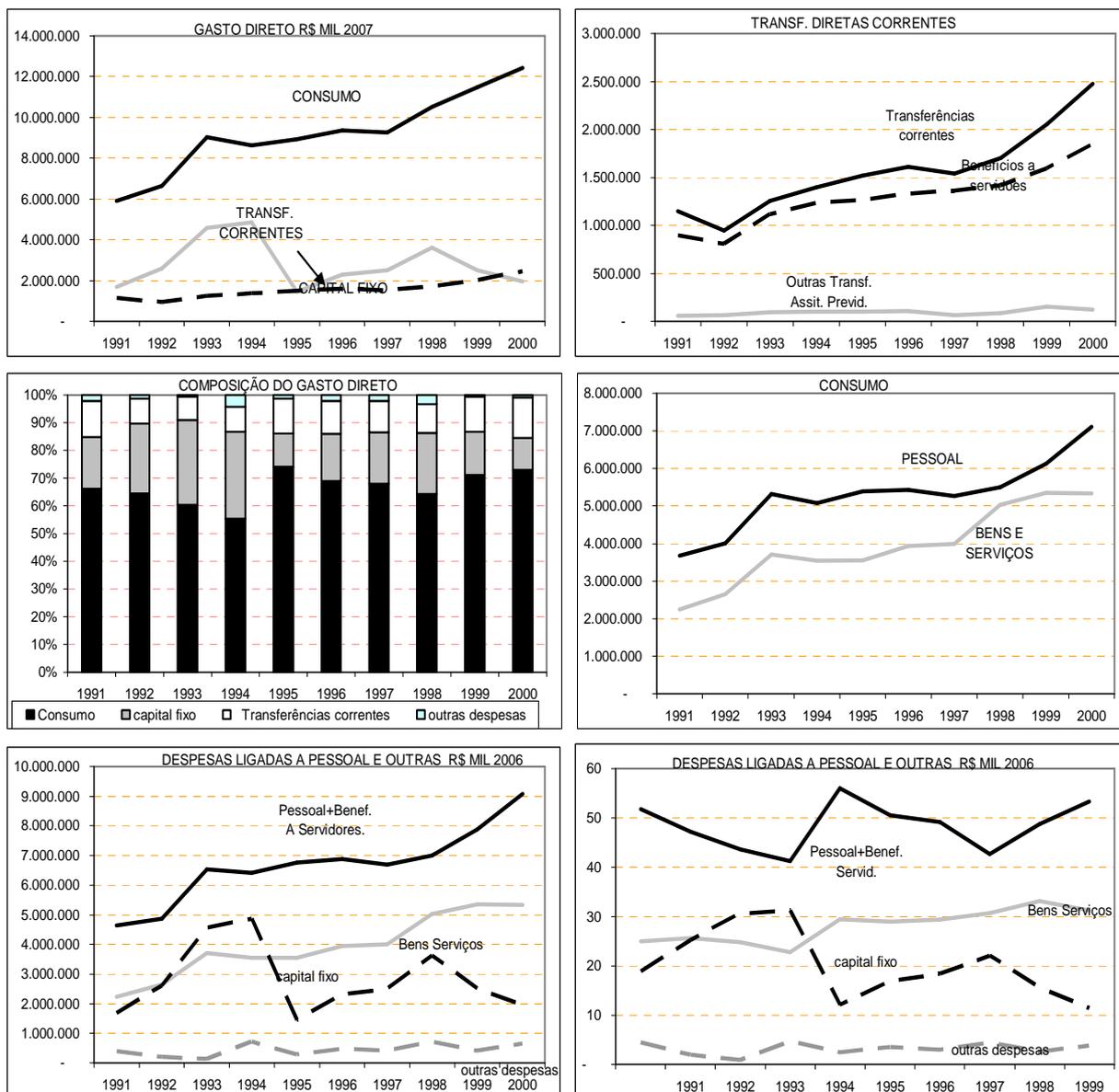
SETOR PÚBLICO SUBNACIONAL - REGIÃO C OESTE - DESPESA POR NÍVEL DE GOVERNO R\$ MIL 2007 IPCA



O primeiro conjunto de gráficos apresenta as participações dos dois níveis de governo nas diversas rubricas que compõe o Gasto Direto. Constatamos na região, ainda que em menor intensidade, o mesmo fenômeno do restante do país: perda de participação relativa do gasto estadual. Entre 1991 e 2000, os estados caíram de 64% para 57% da despesa do SPS. Seguindo um padrão já identificado em outras regiões, esse resultado se deve tanto a taxas ligeiramente menores de crescimento do gasto em pessoal, como a uma efetiva inversão no gasto com bens e serviços, que chega a ser 40% maior nos municípios, em 2000.

Quanto ao gasto em investimento, o montante total investido pelos estados no período foi muito maior, devido a “picos” ocorridos em 1994 e em 1998. Ao final do período, contudo, os governos estaduais parecem ter reduzido essa despesa ao padrão registrado pelos municípios.

C OESTE - DESPESA DO SETOR PÚBLICO SUBNACIONAL R\$ MIL 2007 IPCA E %



Finalmente, tal como em outras regiões, a perda de posição dos estados é atenuada pelo crescimento relativo das transferências correntes, que, no caso dos municípios, permanecem constantes em termos reais.

Os gráficos imediatamente anteriores apresentam o resultado agregado do SPS, tomando gastos municipais e estaduais conjuntamente.

Os seguintes pontos podem ser destacados:

- 1) o crescimento regular do Gasto Direto até 1998 decorre, exclusivamente, da expansão dos gastos em consumo. A ligeira queda do investimento é compensada pela redução similar das transferências correntes;
- 2) a convergência entre gastos de pessoal e compra de bens e serviços, pelo maior dinamismo da segunda, já fora constatado na região Nordeste. No Centro-Oeste, contudo, os dados para 2000 indicam uma possível retomada de vigor dos gastos em pessoal;
- 3) no prazo mais longo, considerando todo o período, os gastos gerais com pessoal mantêm uma participação aproximadamente constante na despesa. Uma comparação do último gráfico à esquerda com o correspondente para a região Nordeste mostra uma notável coincidência no padrão geral de evolução da composição do Gasto Direto.

ANEXO ESTATÍSTICO

TABELA A1 - REGIONALIZAÇÃO DAS TRANSAÇÕES DO SETOR PÚBLICO - DRNF E GASTO DIRETO REAL 1991-2000

BRASIL

R\$ MIL 2007 IPCA

DESPESA REGION. NÃO FINANCEIRA POR NÍVEL DE GOVERNO					GASTO DIRETO POR NÍVEL DE GOVERNO			
	GF	GE	GL	TOTAL	GF	GE	GL	TOTAL
1991	212.098.847,2	126.088.208,8	64.609.131,7	402.796.187,7	169.075.598,2	103.039.965,1	64.544.334,0	336.659.897,3
1992	258.277.646,6	152.436.561,8	83.272.960,8	493.987.169,1	203.522.473,7	127.471.981,2	83.261.913,2	414.256.368,1
1993	378.436.023,1	208.483.859,5	96.827.132,7	683.747.015,3	300.312.687,2	176.887.653,0	96.812.785,8	574.013.125,9
1994	325.445.580,0	194.967.878,2	91.881.212,2	612.294.670,3	260.015.262,4	161.250.466,8	91.870.546,4	513.136.275,5
1995	313.740.664,8	180.380.441,6	94.733.063,4	588.854.169,8	255.663.251,7	147.316.846,2	94.710.228,9	497.690.326,8
1996	310.969.524,9	189.385.951,3	99.568.410,9	599.923.887,1	249.400.375,1	154.804.218,1	99.566.498,6	503.771.091,8
1997	330.912.484,9	187.937.853,7	92.535.755,3	611.386.093,9	263.446.383,6	154.321.119,1	92.487.602,3	510.255.105,0
1998	362.894.385,3	208.315.780,3	105.725.010,5	676.935.176,1	283.241.522,0	171.873.526,1	105.065.038,6	560.180.086,6
1999	373.076.029,3	201.913.750,6	113.288.285,4	688.278.065,2	290.243.269,7	164.262.812,6	112.437.785,1	566.943.867,3
2000	400.605.074,5	224.231.507,6	131.496.377,3	756.332.959,5	304.994.028,8	181.166.356,9	131.327.686,8	617.488.072,4
COMPOSIÇÃO PERCENTUAL					COMPOSIÇÃO PERCENTUAL			
1991	52,7	31,3	16,0	100	50,2	30,6	19,2	100
1992	52,3	30,9	16,9	100	49,1	30,8	20,1	100
1993	55,3	30,5	14,2	100	52,3	30,8	16,9	100
1994	53,2	31,8	15,0	100	50,7	31,4	17,9	100
1995	53,3	30,6	16,1	100	51,4	29,6	19,0	100
1996	51,8	31,6	16,6	100	49,5	30,7	19,8	100
1997	54,1	30,7	15,1	100	51,6	30,2	18,1	100
1998	53,6	30,8	15,6	100	50,6	30,7	18,8	100
1999	54,2	29,3	16,5	100	51,2	29,0	19,8	100
2000	53,0	29,6	17,4	100	49,4	29,3	21,3	100
EVOLUÇÃO REAL 1991 = 100					EVOLUÇÃO REAL 1991 = 100			
1991	100	100	100	100	100	100	100	100
1992	121,8	120,9	128,9	114,6	120,4	123,7	129,0	123,0
1993	178,4	165,3	149,9	113,1	177,6	171,7	150,0	170,5
1994	153,4	154,6	142,2	111,1	153,8	156,5	142,3	152,4
1995	147,9	143,1	146,6	124,0	151,2	143,0	146,7	147,8
1996	146,6	150,2	154,1	130,1	147,5	150,2	154,3	149,6
1997	156,0	149,1	143,2	136,3	155,8	149,8	143,3	151,6
1998	171,1	165,2	163,6	147,7	167,5	166,8	162,8	166,4
1999	175,9	160,1	175,3	139,9	171,7	159,4	174,2	168,4
2000	188,9	177,8	203,5	144,5	180,4	175,8	203,5	183,4

TABELA A2 - REGIONALIZAÇÃO DAS TRANSAÇÕES DO SETOR PÚBLICO - DRNF E GASTO DIRETO SEM O DF 1991-2000
BRASIL R\$ NIL 2007 IPCA

DESPESA REGIONA. NÃO FINANCEIRA POR NÍVEL DE GOVERNO				GASTO DIRETO POR NÍVEL DE GOVERNO				
	GF	GE	GL	TOTAL	GF	GE	GL	TOTAL
1991	153.332.024,4	121.094.078,8	64.609.131,7	339.035.235,0	113.080.876,5	98.051.707,4	64.544.334,0	275.676.917,9
1992	200.108.825,2	146.854.903,0	83.272.960,8	430.236.689,0	149.353.879,4	121.890.323,3	83.261.913,2	354.506.115,8
1993	288.719.762,1	200.352.610,5	96.827.132,7	585.899.505,2	215.247.342,5	168.756.403,9	96.812.785,8	480.816.532,3
1994	254.488.559,5	186.966.783,5	91.881.212,2	533.336.555,2	195.205.471,5	153.249.372,1	91.870.546,4	440.325.390,0
1995	251.519.452,8	173.069.748,5	94.733.063,4	519.322.264,7	195.383.806,9	140.006.153,0	94.710.228,9	430.100.188,8
1996	235.808.818,1	181.933.783,5	99.568.410,9	517.311.012,5	178.045.589,0	147.352.068,5	99.566.498,6	424.964.156,1
1997	257.334.293,6	179.147.371,5	92.535.755,3	529.017.420,4	194.096.742,5	145.530.655,9	92.487.602,3	432.115.000,7
1998	298.112.647,6	200.888.692,4	105.725.010,5	604.726.350,5	220.865.048,0	164.447.632,9	105.065.038,6	490.377.719,5
1999	314.385.077,4	193.842.163,7	113.288.285,4	621.515.526,5	235.813.848,7	156.192.290,1	112.437.785,1	504.443.923,9
2000	334.208.990,9	213.386.972,6	131.496.377,3	679.092.340,8	243.179.184,9	170.321.939,6	131.327.686,8	544.828.811,3
COMPOSIÇÃO PERCENTUAL				COMPOSIÇÃO PERCENTUAL				
1991	45,2	35,7	19,1	100	41,0	35,6	23,4	100
1992	46,5	34,1	19,4	100	42,1	34,4	23,5	100
1993	49,3	34,2	16,5	100	44,8	35,1	20,1	100
1994	47,7	35,1	17,2	100	44,3	34,8	20,9	100
1995	48,4	33,3	18,2	100	45,4	32,6	22,0	100
1996	45,6	35,2	19,2	100	41,9	34,7	23,4	100
1997	48,6	33,9	17,5	100	44,9	33,7	21,4	100
1998	49,3	33,2	17,5	100	45,0	33,5	21,4	100
1999	50,6	31,2	18,2	100	46,7	31,0	22,3	100
2000	49,2	31,4	19,4	100	44,6	31,3	24,1	100
EVOLUÇÃO REAL 1991 = 100				EVOLUÇÃO REAL 1991 = 100				
1991	100	100	100	100	100	100	100	100
1992	130,5	121,3	128,9	114,6	132,1	124,3	129,0	128,6
1993	188,3	165,5	149,9	113,1	190,3	172,1	150,0	174,4
1994	166,0	154,4	142,2	111,1	172,6	156,3	142,3	159,7
1995	164,0	142,9	146,6	124,0	172,8	142,8	146,7	156,0
1996	153,8	150,2	154,1	130,1	157,4	150,3	154,3	154,2
1997	167,8	147,9	143,2	136,3	171,6	148,4	143,3	156,7
1998	194,4	165,9	163,6	147,7	195,3	167,7	162,8	177,9
1999	205,0	160,1	175,3	139,9	208,5	159,3	174,2	183,0
2000	218,0	176,2	203,5	144,5	215,0	173,7	203,5	197,6

tabela A3	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS - ESTIMATIVA A PARTIR DOS DADOS DE RECEITA E DESPESA DA RTSP										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
	TRANSFERÊNCIAS CEDIDAS POR CADA NG										
GF	43.023.249,0	54.755.171,3	78.123.335,9	65.430.317,6	58.077.413,1	61.569.149,8	67.466.101,4	79.652.863,3	82.832.759,6	95.611.045,8	
correntes	39.673.273,0	49.179.580,2	66.412.849,5	60.445.513,8	56.641.241,7	56.542.249,3	60.599.682,9	72.767.025,0	77.332.793,2	88.579.444,6	
capital	3.349.975,9	5.575.591,1	11.710.486,4	4.984.803,8	1.436.171,4	5.026.900,5	6.866.418,4	6.885.838,3	5.499.966,4	7.031.601,2	
GE	23.048.243,7	24.964.582,1	31.596.206,5	33.717.411,4	33.063.595,4	34.581.733,2	33.616.734,6	36.442.254,3	37.650.938,0	43.065.150,7	
correntes	22.426.995,7	24.201.312,1	30.478.692,4	32.245.468,1	32.443.211,7	33.873.101,9	32.677.940,2	35.118.243,7	37.047.188,6	42.019.847,1	
capital	621.248,0	763.270,0	1.117.514,1	1.471.943,3	620.383,7	708.631,3	938.794,4	1.324.010,6	603.749,4	1.045.303,6	
GL	64.797,7	11.048,4	14.346,9	10.665,8	22.834,5	1.912,3	48.153,0	659.971,9	850.500,3	168.690,5	
correntes	15.810,5	10.481,5	13.998,1	8.577,4	22.402,3	1.780,6	44.628,3	621.493,4	836.689,8	166.104,3	
capital	48.987,3	566,9	348,9	2.088,4	432,2	131,7	3.524,7	38.478,5	13.810,5	2.586,3	
TRANSF. FEDERAIS RECEBIDAS POR GOV. ESTADUAIS (Fonte: tabelas RTSP para Receita dos governos)											
total	26.179.671,6	26.576.997,7	40.340.481,6	32.177.492,4	32.516.429,2	32.558.690,5	34.508.146,8	41.596.740,8	37.809.512,8	45.443.665,9	
Transf.correntes	23.580.526,3	25.138.274,6	34.609.218,7	30.556.512,5	31.853.683,5	29.476.130,4	30.808.764,5	37.604.793,6	35.236.418,3	41.849.451,2	
Transfe.intergovernamentais	2.599.145,3	1.438.723,1	5.731.262,9	1.620.979,9	662.745,7	3.082.560,1	3.699.382,3	3.991.947,2	2.573.094,5	3.594.214,7	
TRANSF. RECEBIDAS POR MUNICÍPIOS (= TRANSF. FEDERAIS TOTAIS MENOS TRANSF. RECEBIDAS PELOS ESTADOS)											
total	16.843.577,3	28.178.173,6	37.782.854,4	33.252.825,2	25.560.983,9	29.010.459,3	32.957.954,6	38.056.122,5	45.023.246,8	50.167.379,8	
Transf.correntes	16.092.746,7	24.041.305,6	31.803.630,8	29.889.001,3	24.787.558,2	27.066.118,9	29.790.918,4	35.162.231,4	42.096.374,9	46.729.993,4	
Transf. Capital	750.830,6	4.136.868,0	5.979.223,5	3.363.823,8	773.425,7	1.944.340,3	3.167.036,1	2.893.891,0	2.926.871,9	3.437.386,4	
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
TRANSFER. ESTADUAIS RECEBIDAS PELOS MUNICÍPIOS.											
TOTAL	23.048.243,7	24.964.582,1	31.596.206,5	33.717.411,4	33.063.595,4	34.581.733,2	33.616.734,6	36.442.254,3	37.650.938,0	43.065.150,7	
CORRENTES	22.426.995,7	24.201.312,1	30.478.692,4	32.245.468,1	32.443.211,7	33.873.101,9	32.677.940,2	35.118.243,7	37.047.188,6	42.019.847,1	
CAPITAL	621.248,0	763.270,0	1.117.514,1	1.471.943,3	620.383,7	708.631,3	938.794,4	1.324.010,6	603.749,4	1.045.303,6	
SINTESE DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS											
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
TOTAL	43.023.249,0	54.755.171,3	78.123.335,9	65.430.317,6	58.077.413,1	61.569.149,8	67.466.101,4	79.652.863,3	82.832.759,6	95.611.045,8	
GE	26.179.671,6	26.576.997,7	40.340.481,6	32.177.492,4	32.516.429,2	32.558.690,5	34.508.146,8	41.596.740,8	37.809.512,8	45.443.665,9	
GL	16.843.577,3	28.178.173,6	37.782.854,4	33.252.825,2	25.560.983,9	29.010.459,3	32.957.954,6	38.056.122,5	45.023.246,8	50.167.379,8	
TRANSF. FEDERAIS CORRENTES	39.673.273,0	49.179.580,2	66.412.849,5	60.445.513,8	56.641.241,7	56.542.249,3	60.599.682,9	72.767.025,0	77.332.793,2	88.579.444,6	
GE	23.580.526,3	25.138.274,6	34.609.218,7	30.556.512,5	31.853.683,5	29.476.130,4	30.808.764,5	37.604.793,6	35.236.418,3	41.849.451,2	
GL	16.092.746,7	24.041.305,6	31.803.630,8	29.889.001,3	24.787.558,2	27.066.118,9	29.790.918,4	35.162.231,4	42.096.374,9	46.729.993,4	
TRANSF. FEDERAIS DE CAPITAL	3.349.975,9	5.575.591,1	11.710.486,4	4.984.803,8	1.436.171,4	5.026.900,5	6.866.418,4	6.885.838,3	5.499.966,4	7.031.601,2	
GE	2.599.145,3	1.438.723,1	5.731.262,9	1.620.979,9	662.745,7	3.082.560,1	3.699.382,3	3.991.947,2	2.573.094,5	3.594.214,7	
GL	750.830,6	4.136.868,0	5.979.223,5	3.363.823,8	773.425,7	1.944.340,3	3.167.036,1	2.893.891,0	2.926.871,9	3.437.386,4	
TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS POR MUNICÍPIOS											
DO GF	16.843.577,3	28.178.173,6	37.782.854,4	33.252.825,2	25.560.983,9	29.010.459,3	32.957.954,6	38.056.122,5	45.023.246,8	50.167.379,8	
DO GE	23.048.243,7	24.964.582,1	31.596.206,5	33.717.411,4	33.063.595,4	34.581.733,2	33.616.734,6	36.442.254,3	37.650.938,0	43.065.150,7	

TABELA A.8 DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA DESPESA FEDERAL REGIONALIZADA NÃO FINANCEIRA R\$ MIL 2007 IPCA

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
NO	10.524.878,1	12.685.097,6	18.466.168,8	18.510.046,7	16.569.422,3	16.639.442,4	18.113.405,1	19.772.324,4	20.418.403,1	22.974.820,3
NE	31.834.126,3	43.829.214,8	65.539.102,2	60.517.960,0	54.468.823,0	55.643.645,2	58.168.480,3	67.791.917,5	74.129.555,7	79.167.433,0
SE	86.710.270,6	108.860.172,6	150.925.459,9	124.597.298,6	129.162.475,9	116.519.857,1	132.302.255,3	150.784.741,0	158.308.818,8	166.870.156,5
SUL	18.828.009,6	27.330.062,6	42.850.740,5	39.753.027,9	41.063.678,5	36.666.857,0	38.305.039,7	47.586.463,8	48.162.948,2	50.881.856,7
CO	64.201.562,5	65.573.099,1	100.654.551,8	82.067.246,8	72.476.265,1	85.499.723,1	84.023.304,6	76.958.938,5	72.056.303,5	80.710.808,1
DF	58.766.822,8	58.168.820,6	89.716.261,0	70.957.020,5	62.221.212,0	75.160.706,8	73.578.191,4	64.781.737,7	58.690.951,9	66.396.083,6
COESTE MENOS DF	5.434.739,7	7.404.277,8	10.938.290,7	11.110.226,3	10.255.053,1	10.339.016,3	10.445.113,2	12.177.200,8	13.365.351,6	14.314.724,5
BRASIL	212.098.847,2	258.277.646,6	378.436.023,1	325.445.580,0	313.740.664,8	310.969.524,9	330.912.484,9	362.894.385,3	373.076.029,3	400.605.074,5

COMPOSIÇÃO % DESPESA REAL

NO	5,0	4,9	4,9	5,7	5,3	5,4	5,5	5,4	5,5	5,7
NE	15,0	17,0	17,3	18,6	17,4	17,9	17,6	18,7	19,9	19,8
SE	40,9	42,1	39,9	38,3	41,2	37,5	40,0	41,6	42,4	41,7
SUL	8,9	10,6	11,3	12,2	13,1	11,8	11,6	13,1	12,9	12,7
CO	30,3	25,4	26,6	25,2	23,1	27,5	25,4	21,2	19,3	20,1
DF	27,7	22,5	23,7	21,8	19,8	24,2	22,2	17,9	15,7	16,6
CO-DF	2,6	2,9	2,9	3,4	3,3	3,3	3,2	3,4	3,6	3,6
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

POPULAÇÃO

Brasil	149.926.149	152.226.988	154.512.692	156.775.230	159.016.334	161.247.046	163.470.521	165.687.517	167.909.738	170.143.121
Região Norte	10.410.736	10.705.377	10.990.934	11.273.597	11.553.582	11.832.272	12.110.055	12.387.028	12.664.654	12.943.674
Região Nordeste	40.722.486	41.087.001	41.582.771	42.073.520	42.559.619	43.043.464	43.525.740	44.006.608	44.488.612	44.973.038
Região Sudeste	63.966.982	65.014.456	65.976.749	66.929.285	67.872.798	68.811.934	69.748.024	70.681.391	71.616.953	72.557.215
Região Sul	22.474.653	22.829.613	23.125.924	23.419.233	23.709.763	23.998.945	24.287.190	24.574.594	24.862.676	25.152.204
Região Centro-Oeste	9.719.772	9.947.005	10.166.797	10.384.360	10.599.862	10.814.365	11.028.171	11.241.355	11.455.042	11.669.802
DF	1.648.364	1.706.909	1.751.686	1.796.009	1.839.912	1.883.611	1.927.169	1.970.599	2.014.132	2.057.884
COESTE MENOS DF	8.071.408	8.240.096	8.415.111	8.588.351	8.759.950	8.930.754	9.101.002	9.270.756	9.440.910	9.611.918

COMPOSIÇÃO % POPULAÇÃO

Brasil	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
NO	6,94	7,03	7,11	7,19	7,27	7,34	7,41	7,48	7,54	7,61
NE	27,16	26,99	26,91	26,84	26,76	26,69	26,63	26,56	26,50	26,43
SE	42,67	42,71	42,70	42,69	42,68	42,67	42,67	42,66	42,65	42,64
SUL	14,99	15,00	14,97	14,94	14,91	14,88	14,86	14,83	14,81	14,78
CO	6,48	6,53	6,58	6,62	6,67	6,71	6,75	6,78	6,82	6,86
DF	1,10	1,12	1,13	1,15	1,16	1,17	1,18	1,19	1,20	1,21
COESTE MENOS DF	5,38	5,41	5,45	5,48	5,51	5,54	5,57	5,60	5,62	5,65

DRNF FEDERAL PER CAPITA R\$ 2006

Brasil	1.414,7	1.696,7	2.449,2	2.075,9	1.973,0	1.928,5	2.024,3	2.190,2	2.221,9	2.354,5
NO	1.011,0	1.184,9	1.680,1	1.641,9	1.434,1	1.406,3	1.495,7	1.596,2	1.612,2	1.775,0
NE	781,7	1.066,7	1.576,1	1.438,4	1.279,8	1.292,7	1.336,4	1.540,5	1.666,3	1.760,3
SE	1.355,5	1.674,4	2.287,6	1.861,6	1.903,0	1.693,3	1.896,9	2.133,3	2.210,5	2.299,8
SUL	837,7	1.197,1	1.852,9	1.697,5	1.731,9	1.527,9	1.577,2	1.936,4	1.937,2	2.023,0
CO	6.605,3	6.592,2	9.900,3	7.903,0	6.837,5	7.906,1	7.619,0	6.846,1	6.290,4	6.916,2
DF	35.651,6	34.078,5	51.217,1	39.508,2	33.817,5	39.902,5	38.179,4	32.874,1	29.139,6	32.264,2
COESTE MENOS DF	673,3	898,6	1.299,8	1.293,6	1.170,7	1.157,7	1.147,7	1.313,5	1.415,7	1.489,3

