



# Uma análise dos gastos públicos e transferências intergovernamentais no Brasil entre 2000 e 2010

## An analysis of public expenditure and inter-governmental transfers in Brazil between 2000 and 2010

Keuler Hissa TEXEIRA [1](#); João Policarpo Rodrigues LIMA [2](#); Raul da Mota SILVEIRA NETO [3](#); Jair do AMARAL FILHO [4](#)

Recibido: 14/09/16 • Aprobado: 12/10/2016

### Conteúdo

- [1. Introdução](#)
- [2. O comportamento dos gastos dos governos públicos no período de 2000 a 2010 entre as regiões brasileiras](#)
- [3. Transferências intergovernamentais e disparidades interregionais no Brasil](#)
- [4. Conclusões](#)
- [5. Bibliografia](#)

#### RESUMO:

O objetivo deste estudo é apresentar evidências empíricas que possibilitem delinear por meio de uma análise descritiva um panorama dos gastos públicos em infraestrutura econômica e social e das transferências intergovernamentais na economia brasileira entre os anos de 2000 e 2010. De forma geral, os resultados mostram que apesar de uma ampliação do papel dos governos subnacionais com relação à oferta de bens e serviços públicos, em especial na área social, ainda persistem profundos desequilíbrios regionais.

**Palavras-chave:** Gasto Público, Transferências de Renda e Disparidades Regionais

#### ABSTRACT:

The aim of this study is to show empirical evidence that allow to draw overview of public spending on economic and social infrastructure as well as Intergovernmental transfer in the Brazilian economy between the period 2000 and 2010. Overall, the results show that despite an increase of the role of state governments in the provision of public goods in particular in the social that there are still regional unbalances.

**Keyword:** Public Expenditure, Intergovernmental Transfer and Regional Disparities

## 1. Introdução

A Federação brasileira caracteriza-se pela separação de poderes políticos e econômicos entre diversos níveis de governo, em que cada um destes governos possui certa autonomia interna, mas com predomínio de um governo central sobre os demais. No Brasil, essa divisão incide entre a União, os Estados e os Municípios. No âmbito econômico, o federalismo fiscal aborda a divisão de encargos e competências entre as distintas esferas de governo. Demarca as áreas de atuação que devem ser concentradas nos níveis de governo mais descentralizados e aquelas nos níveis centralizados, isto é, quais serviços e bens públicos são de responsabilidade de cada esfera governamental (VAREJÃO,

2009). Neste aspecto, a Federação brasileira, como instituição, e os gastos públicos, como política pública, passaram por profundas transformações trazidas tanto pelos compromissos assumidos com a descentralização fiscal, como pelo novo paradigma econômico. Uma dessas mudanças refere-se à ampliação do papel dos governos subnacionais na oferta de bens públicos, sobretudo, na área social.

Do ponto de vista acadêmico a teoria do crescimento endógeno destaca que existem externalidades relativas à oferta desses bens públicos e semipúblicos e que estas externalidades podem elevar os retornos privados, as taxas de poupança e a acumulação de capital (CÂNDIDO JÚNIOR, 2001). O governo, por exemplo, ao direcionar os gastos públicos para melhoria em infraestrutura (como, por exemplo, vias públicas, estradas) deve afetar a produtividade do setor privado das economias estaduais por meio da redução dos custos de transporte. Entretanto, estes efeitos também podem gerar externalidades negativas, tais como problemas de congestionamento e poluição, haja vista que estes gastos relacionam-se com o espaço, em função de uma maior atração dos agentes econômicas àquelas regiões mais dinâmicas. Segundo Ferreira e Maligarios (1998), o alto risco de investir no setor público desestimula as empresas privadas de realizarem investimentos em infraestrutura, o que passa a comprometer cada vez mais o setor público.

Nessa direção, as políticas públicas de cunho regional representariam uma tentativa do setor público em corrigir os desequilíbrios que podem surgir devido à concentração de fatores em determinadas regiões.

Autores como Azzoni *et al* (2000); Bleaney & Figueirêdo (2002); Figueirêdo, Noronha e Andrade (2003); Silveira Neto e Campelo (2003); Azzoni e Silveira-Neto (2005) e Barros e Raposo (2002) têm concluído que a redução da desigualdade das rendas *per capita* entre as regiões do país deve passar por uma redução consistente nas desigualdades na educação, nas condições de vida, na infraestrutura e nas taxas de investimento.

Os governos regionais possuem, dentre muitos outros, como instrumentos de política para o combate a esses desequilíbrios, os gastos públicos em infraestrutura social e econômica, bem como à utilização de recursos oriundos das transferências constitucionais, tais como o Fundo de Participação Estadual (FPE). No Brasil, estas transferências intergovernamentais estão presentes no sistema fiscal de forma significativa e representa um instrumento fiscal utilizado com o objetivo de fortalecer as finanças das esferas subnacionais. Esses repasses pretendem diminuir o hiato existente entre receitas e despesas dos entes subnacionais como também visam redistribuir a renda entre as regiões.

Com isso, cabe ao Estado prover investimentos, visando suprir as deficiências dos setores estratégicos tais como os de energia elétrica, telecomunicações e transportes. Seguindo esse raciocínio, observa-se que o Estado federal tem compartilhado as competências constitucionais com os estados membros soberanos. Esse modo de organização política tem como objetivo tornar mais eficiente a distribuição de responsabilidades e recursos entre os diferentes níveis de poder, procurando compatibilizar as preferências dos cidadãos em relação à oferta de bens e serviços públicos e os recursos disponíveis. No entanto, apesar de todo esforço do governo por meios destes mecanismos de políticas regionais acredita-se que não tem sido suficientes para romper com o padrão espacial das desigualdades entre as regiões brasileiras.

Levando-se em consideração os aspectos analisados acima, o objetivo central deste estudo será a obtenção de evidências empíricas que permitam delinear um panorama desses gastos públicos e transferência de renda na economia brasileira sem renegar o fato de que tal cenário está fortemente associado com a trajetória do federalismo brasileiro. Especificamente, pretende-se avaliar como o volume de oferta dos serviços públicos está colocado à disposição da sociedade pelos governos estaduais e de que forma as desigualdades inter-regionais têm respondido a estes instrumentos.

O estudo proposto aqui está sumariado da seguinte maneira: além desta introdução, o artigo está dividido em mais três seções. Na Seção 2 apresentam-se os fatos estilizados do comportamento dos gastos públicos em infraestrutura social e econômica no Brasil entre 2000 e 2010. Na Seção 3 mostram-se os fatos referentes ao peso de duas importantes fontes de renda dos governos estaduais, a saber: ICMS e FPE, e a relação entre estas fontes de renda e o comportamento das desigualdades inter-regionais ao longo desses dez anos. Finalmente, na Seção 4 apresentamos algumas conclusões.

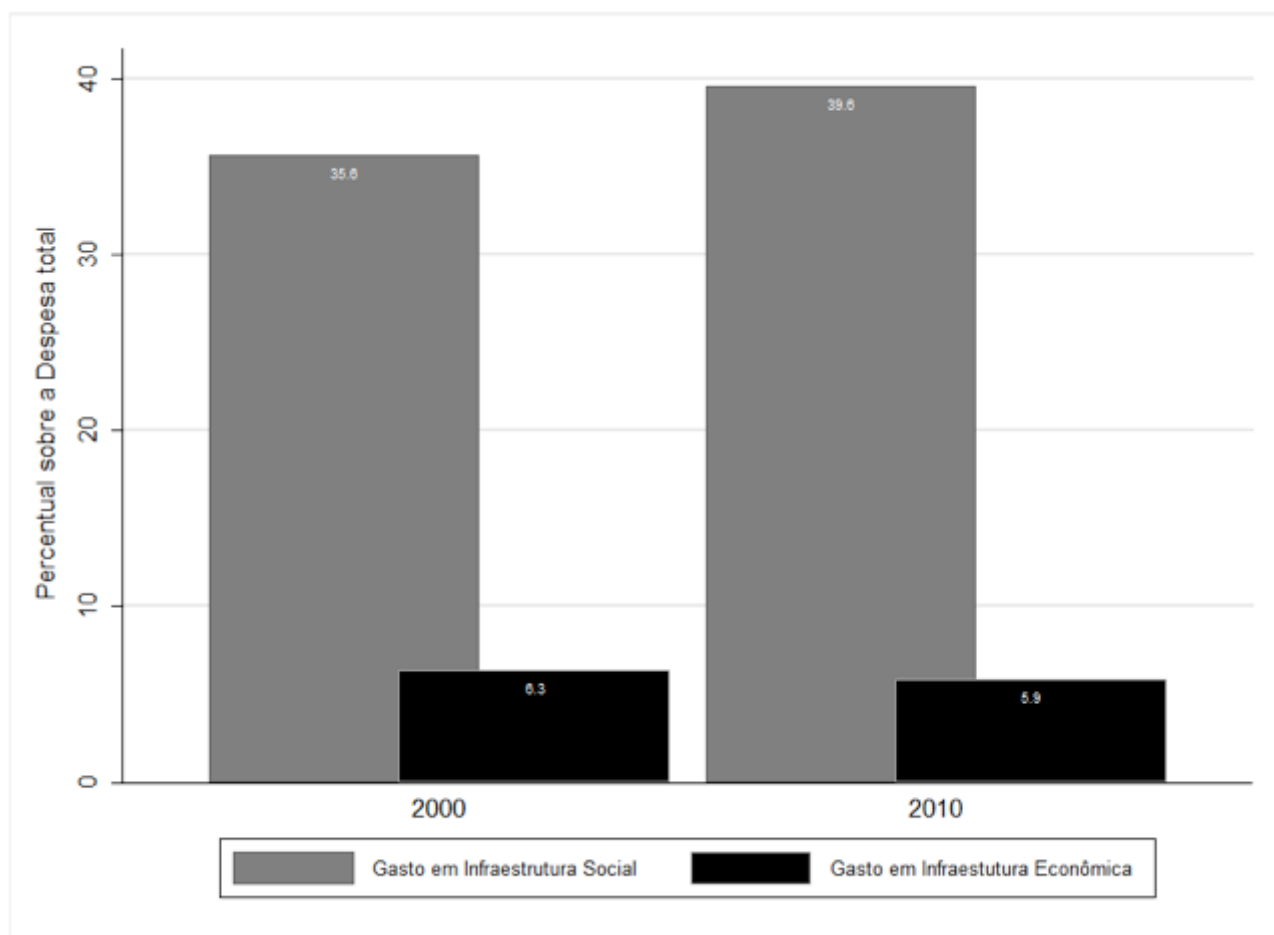
---

## **2. O comportamento dos gastos dos governos públicos no período de 2000 a 2010 entre as regiões brasileiras.**

Inicialmente, as funções de despesas serão agrupadas em duas categorias, de forma a melhor expressar as análises. São elas: uma categoria referente à participação dos gastos em infraestrutura social sobre o gasto total do estado, que envolvem a razão da soma das despesas estaduais em segurança e defesa nacional; educação e cultura; saúde e saneamento; habitação e urbanismo sobre o gasto total do estado, enquanto, a segunda categoria refere-se ao peso dos gastos em infraestrutura econômica na despesa total do estado, que englobam o somatório das despesas estaduais destinadas à comunicação, energia e transporte sobre o gasto estadual total sobre dispêndio total dos estados. Vale destacar que, as séries dos gastos públicos estaduais utilizada neste trabalho está em valores constantes a preços de dezembro de 2000 deflacionados pelo índice de geral de preço disponibilidade interna (IGP-DI) na forma:  $\text{Deflator ano } i = \text{IGP-DI Dezembro de 2000} / \text{IGP-DI Médio ano } i$ .

A Figura 1 a seguir, ilustra o gráfico referente ao comportamento da parcela dos gastos estaduais em infraestrutura social e econômica com relação às despesas estaduais totais entre o período de 2000 a 2010. O exame do referido gráfico mostra que a categoria de gastos, qualificados como sociais, abrange a maior parcela do total dos gastos governamentais durante o período em questão. Observa-se que estava parcela em 2000 era em média de 35,6% enquanto em 2010 a mesma subiu para 39,6%. Já os gastos em infraestrutura econômica apresentaram ao longo desses dez anos uma pequeno declínio com relação ao total das despesas estaduais. Enquanto que em 2000, tais gastos representavam em média 6,3% do total dos gastos estaduais, em 2010, os mesmos correspondiam em média a 5,9% desta relação.

**Figura 1:** Evolução dos gastos em infraestrutura entre 2000 e 2010.



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, 2010.

De forma geral, verifica-se que a função em infraestrutura econômica uma redução de sua participação neste período analisado refletindo, por um lado, a própria redução da participação empresarial do governo na economia. Enquanto, a participação dos gastos em infraestrutura social tem sua participação elevada no período em questão. Tal panorama apenas reflete uma postura dos

governos subnacionais que já vem há décadas que é privilegiar os gastos na área de infraestrutura social em detrimento dos gastos de infraestrutura econômica.

A seguir delinea-se um quadro dos gastos governamentais em infraestrutura social e econômica para regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul do Brasil, de forma à observar as especificidades de cada região com relação ao papel destas categorias de despesas sobre as despesas totais de cada região.

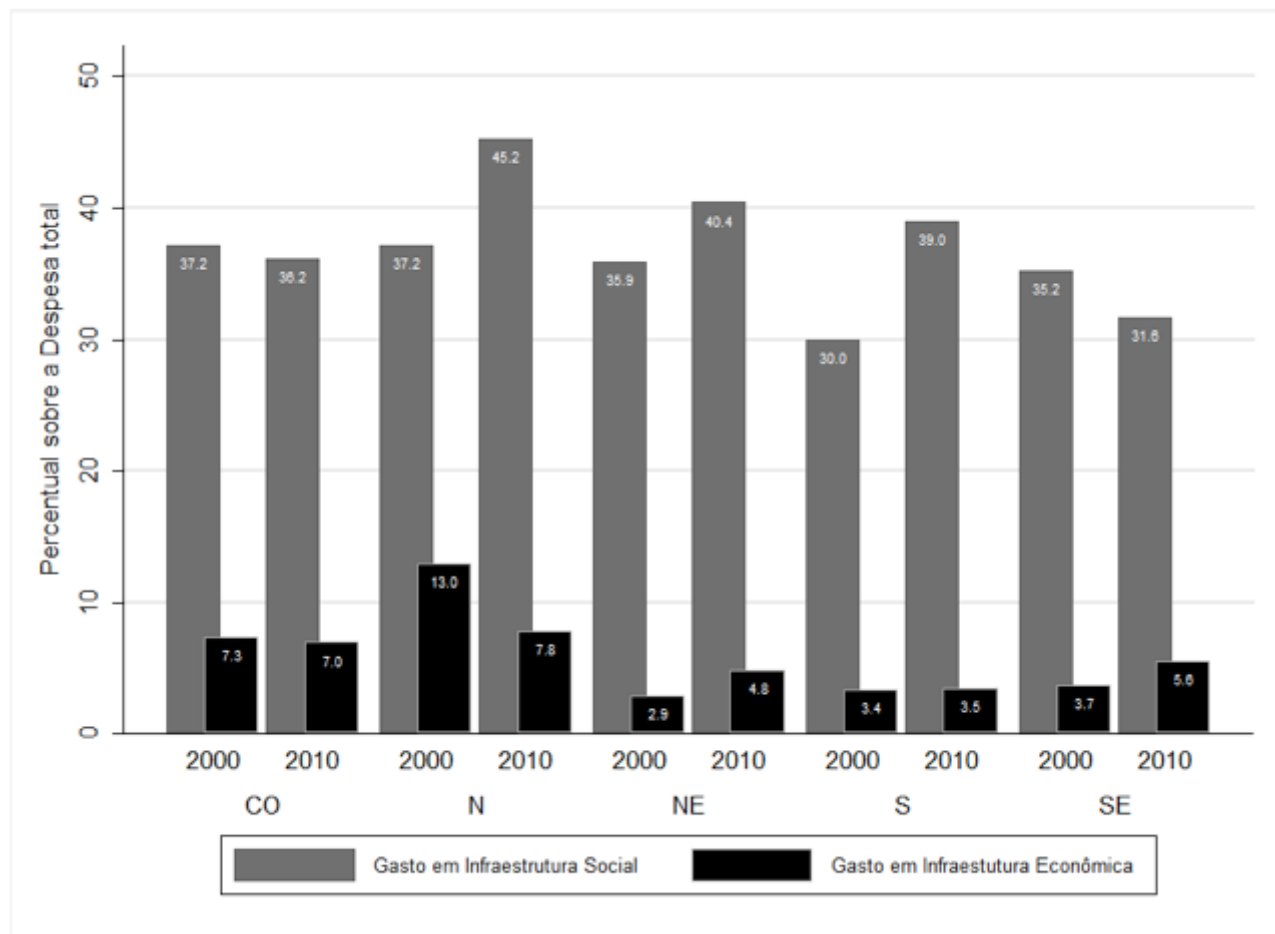
Conforme a Figura 2 verifica-se que em 2000, as regiões onde os gastos em infraestrutura social tinham um maior peso sobre as despesas totais, eram as regiões Norte (N) e Centro-Oeste (CO), seguido pela região Nordeste (NE). As regiões Sul (S) e Sudeste (SE) apresentaram o menor peso dessa categoria de despesa sobre os gastos com relação aos demais. Este fato é explicado, sobretudo pela elevada dinâmica econômica da região o que as tornam menos dependente do Governo Central. Após dez anos, as regiões Norte e Nordeste, continuam entre aquelas com maior participação dos gastos em infraestrutura social sobre os dispêndios totais estaduais.

De forma geral, ao longo destes dez anos, nota-se que a relação entre os gastos em infraestrutura social e as despesas totais cresceu 9,0 e 8,0 pontos percentuais (p.p) nas regiões Sudeste (SE) e Norte (N), respectivamente. Enquanto, a região Nordeste obteve um crescimento e 4,5 p.p. Já as regiões Sudeste (SE) e Centro-Oeste (CO), apresentaram um declínio de 3,6 e 1,0 pontos percentuais, respectivamente.

No que diz respeito à relação dos gastos em infraestrutura econômica sobre as despesas totais, observa-se que em 2000, novamente as regiões Norte (N) e Centro-Oeste (CO) apresentaram as maiores participações, 13,0% e 7,3%, respectivamente. Na região Sudeste (SE), esta relação foi 3,7% e na região Sul (S) 3,4%. No que tange o peso desta categoria de despesa sobre os gastos totais, nota-se que o Nordeste (NE) brasileiro foi a região com a menor relação destes gastos, aproximadamente 2,9%. Justamente, uma das regiões brasileira com um dos piores estoques de infraestrutura econômica. Todavia, ao longo de 2000 a 2010, esta última região apresentou uma pequena ampliação (1,9 p.p) da participação dos gastos em infraestrutura econômica sobre as despesas totais, desempenho este igual ao da região Sudeste (SE). Apesar das regiões Norte (N) e Nordeste (NE) serem as únicas a apresentarem um declínio na relação desta categoria de despesa ao longo destes dez anos analisados, tais regiões ainda são aquelas que mostram uma participação dos gastos em infraestrutura econômica sobre as despesas totais dos estados.

Este resultado gráfico corrobora com o princípio do federalismo brasileiro, visto anteriormente, no qual descreve que a partir da década de 1980 os Estado ampliaram suas participações com relação aos gastos nas áreas sociais.

**Figura 2:** Comportamento dos gastos em infraestrutura entre 2000 e 2010, por regiões do Brasil



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, 2010.

Até o presente momento foi realizada uma análise agregada dos gastos em termos de infraestrutura social e econômica. A análise a seguir da despesa pública será exposta de forma desagregada, isto é, segundo as suas funções, a saber: segurança e defesa nacional; educação e cultura; saúde e saneamento; habitação e urbanismo, comunicação, energia e transporte. Assim, pretende-se verificar em quais categorias se concentram os gastos nas regiões e qual a trajetória destes gastos no período em análise.

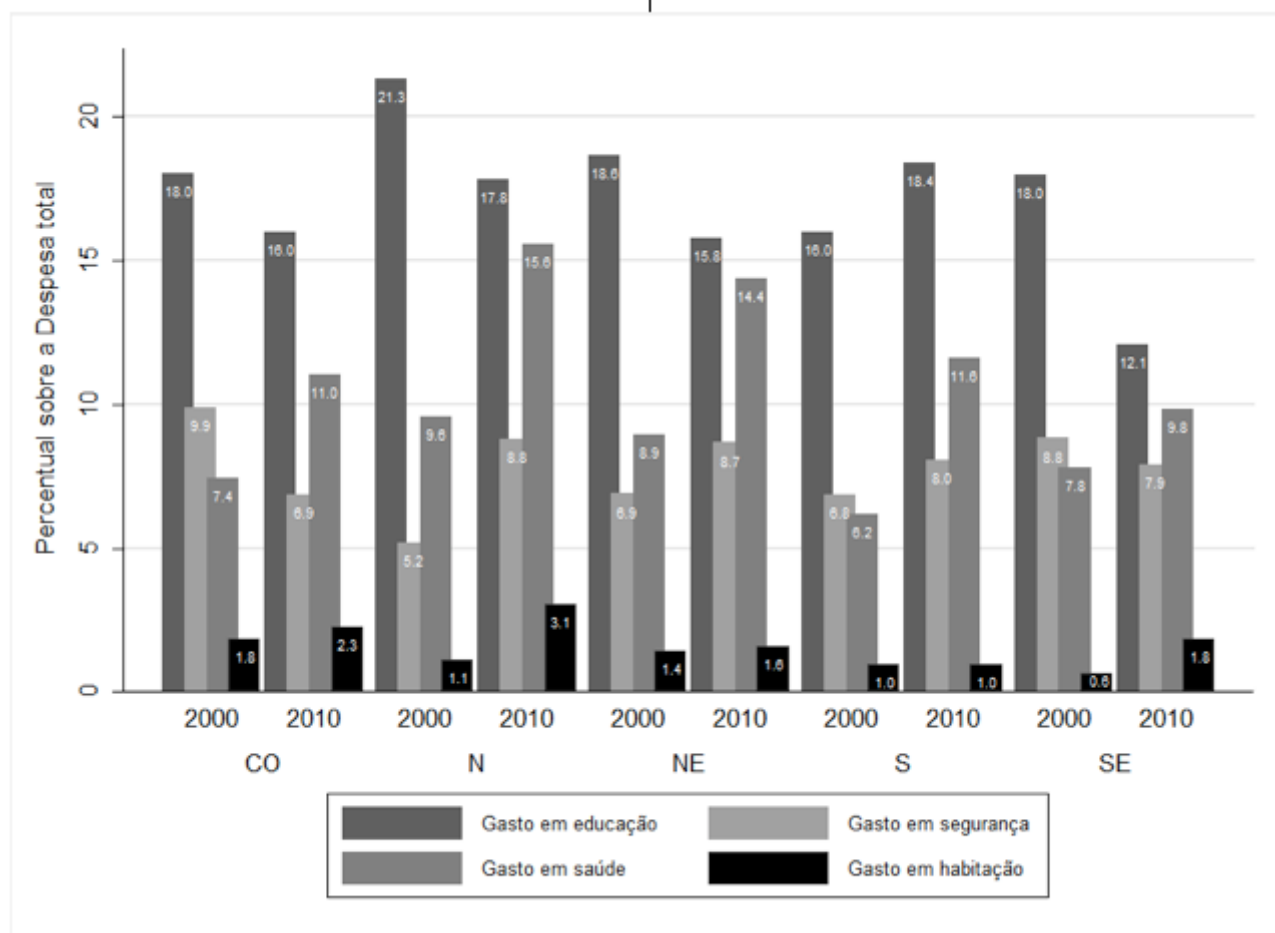
Observando abaixo a Figura 3 com relação à função de despesa em educação e cultura sobre os gastos totais, nota-se que exceto a região Sul (S), as demais regiões, entre 2000 e 2010, diminuíram a participação desta categoria de dispêndio, sendo que a maior queda ocorreu no Sudeste (5,9 p.p), seguido pelas regiões Norte (N) e Nordeste (NE), com redução de 3,5 e 2,8 pontos percentuais, respectivamente. Enquanto, na região Sul (S), houve um aumento na participação dos gastos em educação e cultura nos gastos totais dessa região. Fazendo uma análise pontual para o ano de 2010, observa-se que a região Sul (S) é que detém um maior peso dos gastos em educação, aproximadamente, 18,4% da despesa total da região. Em seguida, encontra-se a região Norte (N) com 17,8%, já a região Sudeste (SE) é a região onde tal categoria de gastos tem menor participação, 12,1% das despesas totais da referida região.

Analisando a participação das despesas em saúde e saneamento sobre a despesa total percebe-se que a mesma ampliou em todas as regiões brasileiras, sendo Norte (N) aquela região que apresentou o maior crescimento com 6,6 pontos percentuais, acompanhada pela região Nordeste (5,5 p.p) e Sul (5,4 p.p). Enquanto as regiões Centro-Oeste (CO) e Sudeste (SE) foram aquelas que obtiveram menor variação, aproximadamente 3,6 p.p e 2,0 p.p, respectivamente. No que se diz respeito ao ano de 2010, as regiões Norte (N) e Nordeste (NE) são aquelas que concentram o maior peso dos gastos em saúde e saneamento sobre a despesa regional, isto é, 15,6% e 14,4%, respectivamente. Enquanto, a região Sudeste (SE) direciona 9,8% das despesas totais para os gastos com saúde e saneamento.

No que se refere ao peso das despesas em segurança e defesa nacional sobre o gasto total da região, nota-se que as regiões Centro-Oeste e Sudeste no período de 2000 e 2010, reduziram a participação desta função de despesa nos gastos totais regionais, -3,0 p.p e - 0,3 p.p, respectivamente. Enquanto a região Norte apresentou a maior variação positiva, 3,6 pontos percentuais, sendo seguida pela região Nordeste (3,6 p.p) e Sul (1,2 p.p). Quando se analisa somente o ano de 2010, tal categoria tem maior peso na região Norte e Nordeste, 8,8% e 8,7%, respectivamente. Já a região Centro-Oeste destina 6,9% dos gastos totais à função de segurança e defesa nacional.

Quando se analisa a composição dos gastos em habitação e urbanismo sobre despesa total regional, verifica-se que exceto a região Sul que se manteve com a mesma proporção entre 2000 e 2010, aproximadamente 1%, não sofrendo assim variação, nas demais regiões a parcela desta função de despesa elevou-se em maior ou menor grau. Embora, houvesse uma variação positiva no período analisado desta categoria de gastos nas regiões Nordeste (0,2 p.p) e Centro-Oeste (0,5 p.p), esta se deu em menor proporção quando comparada as regiões Norte e Sudeste, que apresentaram crescimento da parcela dos gastos em habitação e urbanismo sobre a despesa total da regional, aproximadamente, 2,0 p.p e 1,2 p.p, respectivamente. Especificamente para o ano de 2010, verifica-se menor peso desta categoria sobre o gasto total da região quando se compara com outras funções de despesa, enquanto funções de despesa com educação que superam o patamar de 10%, as regiões brasileiras tem destinado valores abaixo de 3,5% dos gastos totais para atender a demanda da população por habitação e urbanismo. As regiões Norte e Centro-Oeste, dedicam cerca de 3,1% e 2,3%, respectivamente, das suas despesas totais para habitação e urbanismo. Enquanto a região Sul tem a menor participação desta função de despesa, 1% do dispêndio total da referida região.

**Figura 3:** Comportamento dos gastos em infraestrutura social entre 2000 e 2010, por regiões do Brasil



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, 2010.

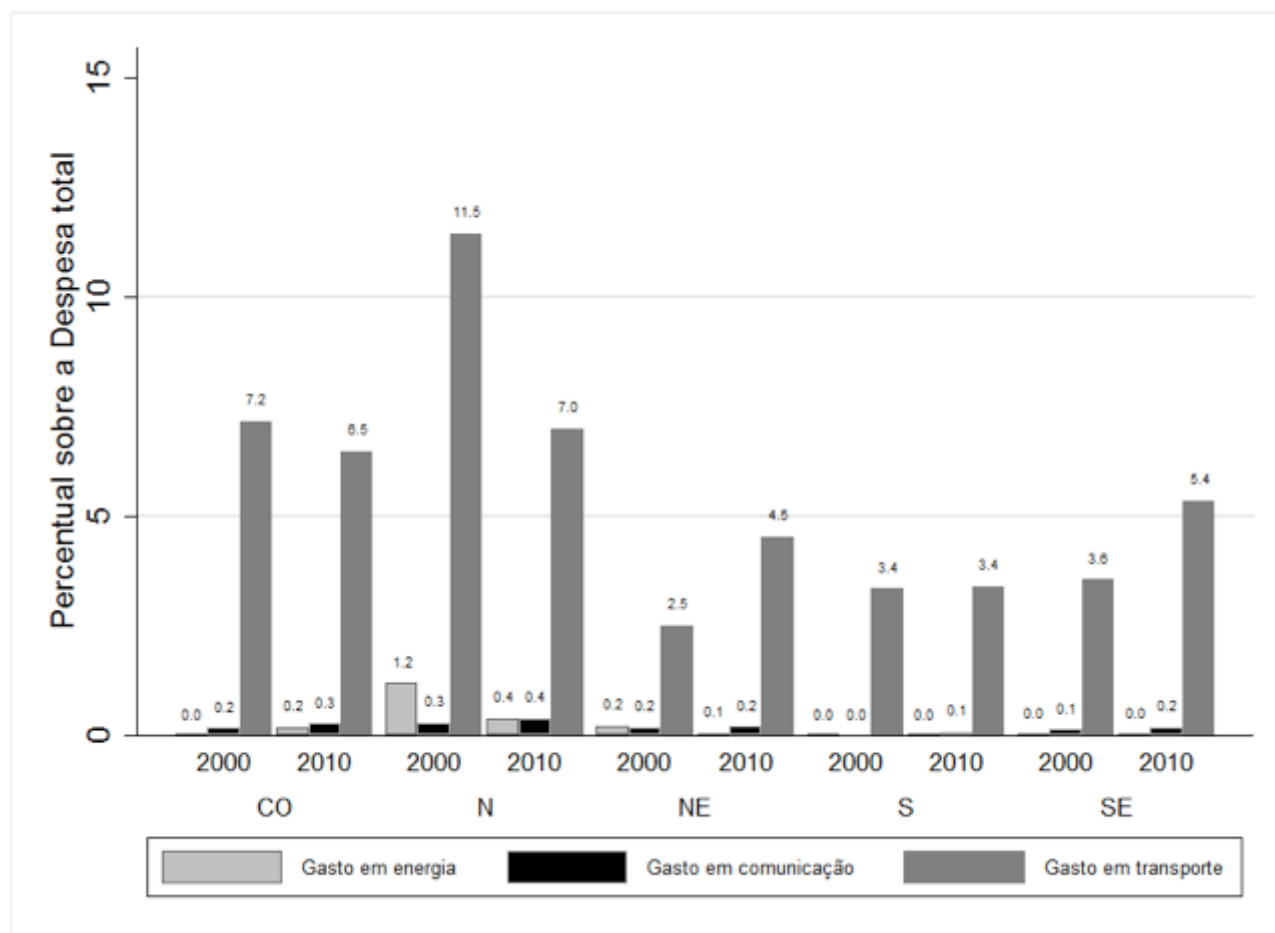
Ao se desagregar a categoria de despesa em infraestrutura econômica pode-se observar na próxima figura que é, notoriamente, visível o peso dos gastos em transporte sobre a despesa total da região quando comparada com outras funções da mesma categoria dentro do período analisado, conforme a Figura 4 a seguir. Seguindo análise na referida figura, verifica-se que nas outras duas categorias que

pertencem a esta categoria de despesa, como energia e comunicação, o valor gasto em cada uma destas despesas não superam o patamar de 0,5% dos gastos totais em nenhuma das regiões, exceto a região Norte que no ano de 2000 alocou 1,2% dos gastos totais para despesa em energia. Por outro lado, em 2010 a mesma região destinou 7,0% dos gastos totais para despesas em transporte, sendo seguida pela região Centro-Oeste que no mesmo ano direcionou para a mesma função de despesa, 6,5% dos seus gastos totais. Já as regiões Sul e Nordeste, a relação destas despesas ficam em torno de 3,4% e 4,5%, respectivamente.

Quando se verifica a variação destes gastos nas regiões no período analisado, os resultados mostram que apenas as regiões Norte e Sudeste apresentaram uma ampliação dos gastos em transporte sobre as despesas totais de cada região, 2,0 p.p e 1,8 p.p, respectivamente. Já o Centro-Oeste e Norte, reduziram tal participação em 4,5 p.p e 0,7 p.p, respectivamente. Na região Sul a variação foi nula no período estudado.

Enquanto a participação das despesas em energia sobre os gastos totais cresceram 0,2 pontos percentuais na região Centro-Oeste e mantiveram-se constante nas regiões Sul e Sudeste, nas regiões Norte e Nordeste tal relação mostrou-se declinante em 0,8 p.p e 0,1 p.p, respectivamente. No que se refere ao peso dos gastos em comunicação sobre as despesas totais, os resultados analisados revelam que, exceto a região nordeste que manteve a mesma proporção no período analisado, a saber, 0,2% dos gastos totais são dedicados às despesas com comunicação, nas demais regiões houve uma variação positiva, muito embora a mesma tenha sido muito pequena, 0,1 ponto percentual em todas outras regiões.

**Figura 4:** Comportamento dos gastos em infraestrutura econômica entre 2000 e 2010, por regiões do Brasil



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, 2010.

Ao analisar o padrão de alocação das despesas governamentais, é preciso ter em mente que o comportamento das despesas públicas esteve fortemente relacionado ao aparato legal existente, que, de uma maneira geral, explícita - a partir de um contexto de limitação fiscal - que tipo de despesa

pública deve ser privilegiado. Neste sentido, a legislação existente privilegia os gastos com saúde e educação estabelecendo percentuais de gastos obrigatórios vinculados com a receita.

No que se refere à educação, a Constituição Federal de 1988, no artigo 212, impõe que os Estados vinculem 25% das receitas de impostos que arrecadam como também daquelas receitas que lhes são transferidas na manutenção e desenvolvimento do ensino público. Essa obrigatoriedade contribui para a predominância da educação sobre as demais categorias de despesa analisadas (IBGE, 2006).

A contribuição social do salário-educação também tem como destino o financiamento da educação através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Também o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF, criado pela Emenda Constitucional no. 14, de 12 de setembro de 1996, que obrigou os entes federados, a partir de 1998, a alocarem 60% dos recursos para a educação no ensino fundamental - constitui um marco legal para financiamento da ação governamental em educação.

Entretanto, apesar da obrigação prioritária dos governos estaduais serem com o ensino médio e, secundariamente, com o ensino fundamental, é neste último nível de ensino que se concentra maior parte dos gastos estaduais com educação (IBGE, 2006).

Em relação à saúde, o artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal prevê, após a Emenda Constitucional no. 29, de 13 de setembro de 2000, um patamar mínimo inicial, para 2000, de 7% das receitas municipais e estaduais a serem aplicadas em saúde e um acréscimo de 5% sobre o montante empenhado pelo Ministério da Saúde em 1999. Nos anos seguintes, até 2004, os percentuais previstos para estados e municípios deveriam elevar-se até atingir 12% das receitas estaduais e 15% das receitas municipais, enquanto a participação da União seria corrigida pela variação nominal do Produto Interno Bruto - PIB (IBGE, 2006).

Para Stiglitz (1999) há relações complexas entre o governo central e os subnacionais e não devem ser percebida somente pelo lado das despesas. Além disso, a divisão de responsabilidades requer duas questões importantes: quem faz as decisões de gastos e quem paga por elas. Portanto, segundo o autor, o federalismo fiscal argumenta também a divisão de competências, ou seja, a separação das bases tributárias. De quem é a responsabilidade para tributar a renda? Ou o consumo? Uma mesma base tributária pode ser dividida entre o governo central e os subnacionais?

De maneira resumida, a prática do federalismo acaba por reunir grande parte dos gastos nos níveis mais descentralizados de governos e, por outro lado, concentra as receitas no governo central. Dessa forma, um mecanismo muito utilizado nas federações são as transferências de recursos entre as esferas de governos, com o intuito de equilibrar as contas públicas. Ademais, as transferências "também são instrumentos utilizados para atenuar o problema das externalidades e para redistribuir recursos entre as regiões com níveis de renda e de desenvolvimento diferentes" (MENDES, 2004. p. 435).

Assim sendo é importante traçar também um desenho da receita tributária, traduzido na forma do recolhimento do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS dos estados brasileiros no período de 2000 e 2010, e da principal transferência recebida pelos estados que é representado pelo Fundo de Participação Estadual - FPE.

---

### **3. Transferências intergovernamentais e disparidades interregionais no Brasil**

Desde o início de sua história republicana, o Brasil tem sido caracterizado pela persistência de intensas desigualdades regionais e sociais, tanto no interior da Federação quanto no que diz respeito às classes sociais. Esforços em diminuir o grau desse conflito foram realizados pelos constituintes de 88.

A Constituição de 1988 com o intuito de atenuar essas disparidades, contempla um amplo sistema de transferências constitucionais de União para estados e municípios e de estados para municípios a fim de equalizar a oferta de bens públicos e garantir o equilíbrio orçamentário das unidades de governo economicamente menos favorecidas. Este amplo sistema de transferências intergovernamentais constitucionais é financiado por recursos provenientes de dois tributos federais (IPI e IR), cujas bases de tributação estão concentradas nas regiões mais desenvolvidas do país (Sudeste e Sul), e são destinadas, majoritariamente (85%), para as regiões mais pobres da Federação (Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Atualmente, os governos locais recebem da União 22,5% da arrecadação federal do



Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), 70% do IOF-ouro e recebem dos estados 25% do ICMS e 50% da receita do IPVA.

Vale salientar que o repasse da União para Estados é realizado, principalmente, através do Fundo de Participação Estadual – FPE, regulamentado pela Lei Complementar n.º 62, de 28 de dezembro de 1989. Os critérios de rateio do FPE são realizados da seguinte forma, a saber:

- Integram a base de cálculo do FPE, além do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, os respectivos adicionais, juros e multa moratória, cobrados administrativa ou judicialmente, com a correspondente atualização monetária paga;
- Os recursos são distribuídos na proporção de 85% para as unidades da federação integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% para as unidades integrantes das regiões Sul e Sudeste.

A aplicação desse critério de rateio que associa os critérios de distribuição previstos no Código Tributário Nacional, qual seja o de destinar 5% proporcionalmente à superfície territorial de cada ente e 95% proporcionalmente à população e ao inverso da renda per capita, com a distribuição de 85% para as regiões onde estão as unidades com menor renda per capita (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e apenas 15% para as regiões de maior renda, evidencia a preocupação do CONFAZ e da Lei Complementar de buscar o atendimento do objetivo do FPE, qual seja o de promover o equilíbrio sócio-econômico entre os estados federados.

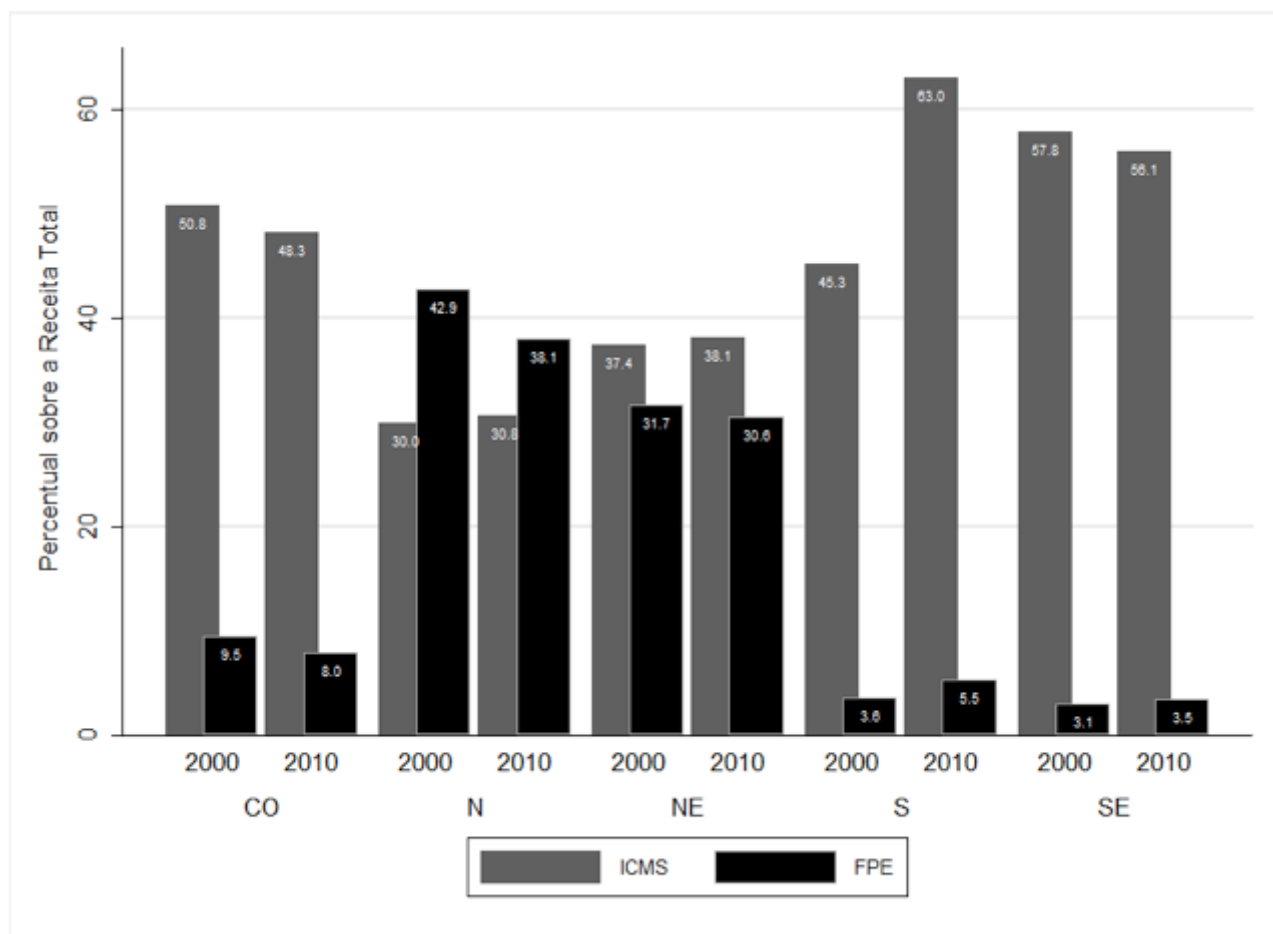
A Figura 5 a seguir mostra o gráfico referente ao comportamento sobre a receita total de duas importantes fontes, a saber: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviço – ICMS e Fundo de Participação Estadual – FPE. A primeira serve para explicar a dinâmica econômica de cada região em termos de geração de receita tributária, enquanto a segunda fonte serve como um indicador de dependência econômica com relação às transferências de renda para os estados.

As regiões Sul e Sudeste, são regiões brasileiras que apresentam uma maior relação entre o ICMS e a receita total. Embora, tenha havido uma redução dessa relação no Sudeste no período de 2000 e 2010, em 1,7 pontos percentuais, a referida região ainda se encontra como a segunda em termos de maior participação do ICMS na receita total, cedendo lugar para o Sul, onde essa relação representa cerca de 63,0%. No período de 2000 e 2010, o Sul do Brasil apresentou uma variação positiva de 17,7 pontos percentuais. Dentro do período analisado, observa-se que as regiões Norte e Nordeste apresentaram uma variação positiva muito modesta, 0,8 p.p e 0,7 p.p, respectivamente. Este resultado ainda as mantém como aquelas regiões onde o ICMS tem a menor participação sobre a receita total. Em 2010, o ICMS recolhido no Nordeste representou 38,1% da sua receita total, enquanto no Norte este valor foi de 30,8%, muito aquém do desempenho verificado pelas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, onde nesta última região, o ICMS representou 48,3% da receita total do ano em questão.

Pôde-se verificar que a receita total das regiões mais atrasadas tem uma dependência maior com relação às transferências intergovernamentais, como o FPE, ao passo que as regiões com mais desenvolvidas, por possuírem maiores bases de tributação, dependem menos dessa fonte de renda e apresentam uma participação maior de receita tributária própria, oriunda do recolhimento do ICMS sobre a receita total delas. Desta forma, a baixa capacidade de arrecadação tributária gera uma enorme dependência desses mecanismos de financiamento por parte dos estados das regiões Norte e Nordeste. Deve-se destacar nos resultados encontrados acima a forte divergência entre cada região na participação de tributos e transferências analisados por meio do ICMS e FPE, respectivamente. Nota-se que em 2010, o ICMS recolhido nas regiões mais ricas representa em média 59,55% da receita total destas regiões, enquanto, nas regiões mais pobres, como Nordeste e Norte são em média 34,45% desta receita.

Já nas regiões mais desenvolvidas a participação transferências de renda traduzida na forma do Fundo de Participação Estadual – FPE sobre a receita total das regiões é menor do que nas regiões mais atrasadas, onde nas regiões Sul e Sudeste esta relação representa em média 4,5% da receita total da região, enquanto para as regiões Norte e Nordeste o FPE representa em média 34,35% da receita total.

**Figura 5:** Participação do ICMS e FPE na Receita Total entre 2000 e 2010, por regiões do Brasil



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, 2010.

Se, de um lado, a nova carta constitucional de 1988 promoveu uma ampliação do grau de descentralização e de autonomia fiscal dos governos subnacionais, de outro, houve também um aumento da preocupação regional e uma multiplicação dos mecanismos que buscasse a redução dos desequilíbrios estruturais entre as regiões (AMARAL FILHO, 2008). Os governos subnacionais vêm fazendo um grande esforço na provisão dos serviços sociais para suprir o vazio deixado pelo governo federal, amenizando, assim, as tensões sociais, tais como os elevados níveis de heterogeneidade inter e intra-regionais.

Para Souza (1999), essas fontes de tensão estão hoje atuando sobre o federalismo. Em função dessa alta heterogeneidade, os efeitos da descentralização e a capacidade dos governos subnacionais de prover serviços sociais é altamente desigual e que existem centenas de municípios e alguns estados que não podem sobreviver sem a ajuda federal. Existem muitas esferas subnacionais que não são capazes de exercer qualquer papel na provisão de serviços sociais. Esta talvez seja a questão mais difícil enfrentada pelo federalismo atual e existem poucas indicações de que esses governos subnacionais poderão melhorar essas capacidades. Esse fato é agravado porque a descentralização não foi precedida de um consenso social sobre seus objetivos.

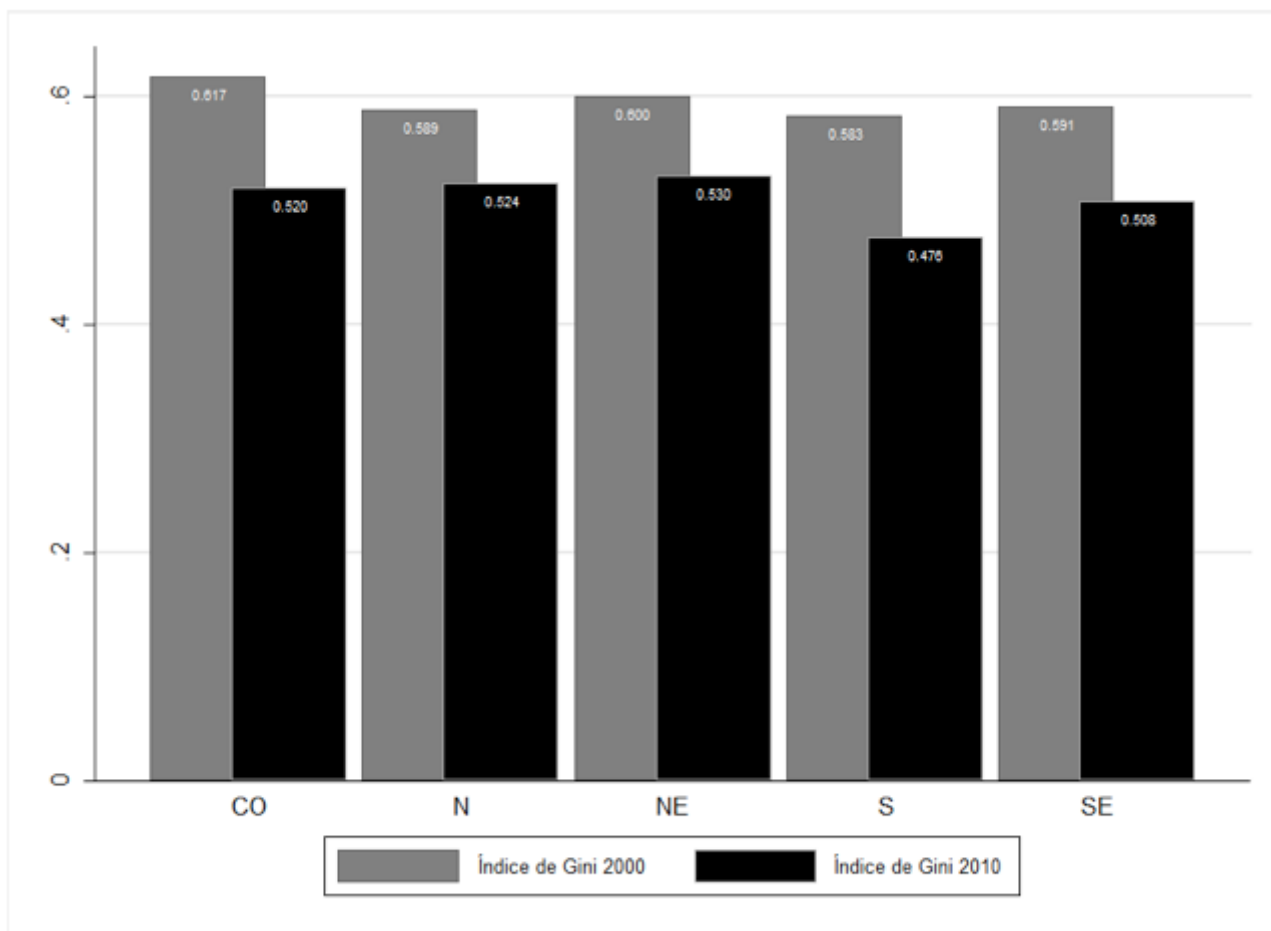
Os aspectos analisados anteriormente poderiam nos levar a concluir equivocadamente sobre uma possível descentralização espacial dos recursos federais em benefício das regiões Norte, Nordeste e Sul. Entretanto, para Amaral Filho (2008), esta conclusão só seria verdade caso não tivesse ocorrido uma recentralização dos recursos nas mãos do governo federal, em função do elevado nível do endividamento público federal. Embora a indiscutível descentralização experimentada pelo sistema federal brasileiro e do esforço exercido pelo governo federal no sentido de proporcionar o desenvolvimento regional, a federação brasileira permaneceu sofrendo de dois problemas estruturais, quais sejam, (a) o conflito de interesses e de funções entre os entes federados, principalmente pela falta de mecanismos de controle e de comprometimento no momento adequado, e (b) a desigualdade regional.

Mesmo considerando a existência de instrumentos de compensação financeira como, por exemplo, o FPE, esse instrumento tem tido, até agora, pouco efeito no que se refere à redução dos desequilíbrios regionais. Essas questões revelam os limites da descentralização em países marcados por profundas desigualdades regionais.

Em razão disso, mesmo passado mais de 20 anos da promulgação da constituição, a implantação de medidas voltadas para a distribuição social e regional da renda ainda continua na agenda política como uma questão não-encaminhada. Essa capacidade desigual dos governos subnacionais de prover os serviços sociais tornam muito mais complexo o combate dos problemas sociais e regionais, trazendo para o centro do debate a indagação de como conciliar a necessidade de se começar a planejar um país menos desigual, tanto regional quanto socialmente, com a adoção de políticas econômicas que exigem a redução do papel do Estado nesses setores (SOUZA, 1999).

Ao analisar as desigualdades regionais pelo índice de Gini, pode-se verificar que entre os anos de 2000 e 2010, a concentração de renda reduziu em todas as regiões, no entanto, a dinâmica de redução da desigualdade no período foi diferenciada entre as regiões brasileiras. Com base nestas informações, pode-se observar que a região Sul, além de apresentar os menores níveis de desigualdade, foi a região em que o Gini apresentou a maior redução, 18,35%. O segundo maior avanço na igualdade de rendimentos foi observado na região Centro-Oeste, que em 2000 possuía o maior índice de desigualdade, a referida região apresentou uma redução deste indicador, 15,72%. A região Nordeste, embora tenha registrado uma redução significativa na concentração de renda no período, 11,67%, passou a ocupar o posto de região mais desigual do país em 2010, de acordo com a Figura 6, abaixo.

**Figura 6:** Índice de Gini entre 2000 e 2010, por regiões do Brasil



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2010.

Dessa forma, para Amaral Filho (2008), tal situação aponta que um processo de descentralização dos poderes dentro de um sistema federal não implica necessariamente em desconcentração do poder

econômico, advertindo que a transferência, pura e simples, de recursos financeiros para estados e municípios, não é suficiente para atacar esse tipo de problema.

A dificuldade não está na descentralização em si, mas na maneira pela qual ela foi promovida, que pode não ser a mais apropriada para concretizar um novo molde de federalismo fiscal apto a assegurar a necessária harmonia entre a disponibilidade de recursos e natureza das demandas que devem ser satisfeitas.

O centro da questão está no problema em conciliar a descentralização fiscal com as desigualdades regionais. Num ambiente como o brasileiro, de marcantes desigualdades na distribuição espacial da renda e da riqueza, o equilíbrio entre competências impositivas próprias e transferências compensatórias é muito difícil de ser obtido. Uma maior descentralização de competências beneficia os governos subnacionais de forte base econômica ao mesmo tempo em que diminui o espaço para ampliação das transferências da União em proveito das unidades economicamente mais fracas da federação.

Portanto, para Souza (1999), é importante saber como esses serviços estão sendo providos pelos governos subnacionais e como os cidadãos estão tendo acesso a eles. Isso porque a maioria dos serviços sociais opera hoje dentro de uma moldura institucional muito diferente do passado. Estimulados por políticas nacionais ou por financiamentos de organismos multilaterais, que exigem a constituição de conselhos comunitários para a liberação de recursos, os governos subnacionais criaram inúmeros desses conselhos. Dessa forma, o objetivo a ser perseguido é o de encorajar a participação do cidadão para aumentar a transparência e a "accountability" dos governos.

---

## 4. Conclusões

A questão central deste estudo foi obter evidências descritivas que mostrem um panorama dos instrumentos de política pública, em especial, os gastos em infraestrutura econômica e social, bem como a utilização das transferências constitucionais na economia brasileira. Enfatizando, especialmente, a distribuição setorial e espacial destes mecanismos e as combinando com as especificidades de cada região levando-se em consideração que o tal panorama deva estar intimamente atrelado com a trajetória do federalismo brasileiro.

Os resultados obtidos neste estudo mostraram que a categoria de gastos, qualificados como sociais, abrange a maior parcela do total dos gastos governamentais durante todo o período. Os gastos em infraestrutura econômica apresentaram ao longo desses vinte anos uma tendência decrescente com relação ao total das despesas estaduais. Vale observar também que estes gastos apresentaram, praticamente, ao longo desses vinte anos um menor peso na soma das despesas estaduais dos estados nordestinos. Além desta baixa participação dos gastos em infraestrutura econômica, esta região também apresentou a segunda maior redução desta participação ao longo dos anos, atrás apenas da região Centro-Oeste. Os gastos em infraestrutura econômica têm sua participação decrescente ao longo do período, refletindo, por um lado, a própria redução da participação empresarial do governo na economia em decorrência dos programas estaduais de privatização.

Outra evidência que surgiu dos resultados é a de que durante estas duas últimas décadas os governos estaduais têm privilegiado os gastos na área de infraestrutura social em detrimento dos gastos de infraestrutura econômica. Isso corrobora o fato de que a partir da década de 1980 os Estados se tornaram muito maiores, com elevação dos gastos nas áreas sociais, sistema previdenciário, dívidas e encargos entre outras responsabilidades, e a concorrência entre essas diversas formas de alocação dos recursos públicos faz com que os gastos produtivos sejam diminuídos.

A federação brasileira passou por grandes transformações trazidas pelo processo de descentralização fiscal. Uma dessas mudanças está associada à ampliação do papel dos governos subnacionais na oferta de bens públicos. Assim sendo, o padrão da alocação das despesas governamentais está fortemente relacionado ao aparato legal existente, que, de uma maneira geral, explicita a partir de um contexto de limitação fiscal, que tipo de despesa pública deve ser privilegiado. Neste sentido, a legislação vigente privilegia os gastos com saúde e educação estabelecendo percentuais de gastos obrigatórios vinculados com a receita.

Apesar de ter havido mudanças na Federação como resultado da redemocratização e descentralização, profundos desequilíbrios inter e intra-regionais ainda persistem. Federações com a

dimensão territorial brasileira tendem a apresentar desequilíbrios fiscais horizontais que derivam da concentração espacial das bases de tributação (fontes de receita fiscal) e da dispersão regional da demanda de bens e serviços públicos (necessidades de despesa). Essa incompatibilidade esclarece, em geral, a existência de diferenças regionais na qualidade da provisão de bens públicos locais.

---

## 5. Bibliografia

- AMARAL FILHO, J. do. (2008); Federalismo e Recentralização Financeira no Brasil. In: 41o Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, 2008. 41o Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas.
- AZZONI, C.; SILVEIRA-NETO, R. (2005); Decomposing regional growth: Labor force participation rates, structural changes, and sectoral factor reallocation. *The Annals of Regional Science*, 39(2):221-239.
- AZZONI, C. R., MENEZES-FILHO, N., MENEZES, T. AND SILVEIRA-NETO, R. (2000); Geography and income convergence among Brazilian states, Inter-American Development Bank, Washington DC, Research Network Working Paper R-395, May.
- BARROS, A. R.; RAPOSO, I. (2002); Dotação de infraestrutura como limitante para redução de disparidades regionais no Brasil (Compact Disc). II ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS REGIONAIS, São Paulo.
- BLEANEY, M. F. & FIGUEIRÊDO, L. de. (2002); Can the New Economic geography Explain Spatial Inequality in Brazil, Anais do "Wider Conference on Spatial Inequality in Latin America", Puebla, México.
- CÂNDIDO JR., J. (2001); Os gastos públicos no Brasil são produtivos?. IPEA, Texto para Discussão no. 781.
- FERREIRA, P.C. E MALLIAGROS, T.G. (1998); Impactos produtivos da infraestrutura no Brasil - 1950/95. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.28 n.2, 315-338.
- FIGUEIRÊDO, L. ; NORONHA, K. V. ; ANDRADE, M. V. (2003); Os Impactos da Saúde sobre o Crescimento Econômico na década de 90: uma análise para os estados brasileiros. *Texto Para Discussão, CEDEPLAR/UFMG*, v. 213.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. (2006); Despesas Públicas por funções 1999-2002. Rio de Janeiro.
- MENDES, M. (2004); Federalismo Fiscal. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 421-462.
- REZENDE, F. (2001); *Finanças Públicas*, Editora Atlas, São Paulo.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL - STN. Execução Orçamentária dos Estados (1995 - (2006). Acesso em outubro de 2010. Disponível em:  
[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)
- SILVEIRA-NETO, R. E CAMPELO, K. (2003); O Perfil das Disparidades Regionais de Renda no Brasil: Evidências a Partir de Regressões Quantílicas para os anos de 1992 e 2001. Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia Porto Seguro, BA - 09-12 de dezembro.
- SOUZA, C. (1999); Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), Petrópolis, RJ, 23-27 outubro.
- STIGLITZ, J. E. (1999); *Economics of the Public Sector*. 3ª ed. Nova York: W. W. Norton & Company.
- VAREJÃO, S.B.S. (2009); O impacto do Fundo de Participação dos Estados nas finanças estaduais no período de 1986 a 2007. 85f. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

- 
1. FEAC/UFAL, Brasil [keulerht@yahoo.com.br](mailto:keulerht@yahoo.com.br)
  2. PIMES/UFPE, Brasil [po.licarpo@hotmail.com](mailto:po.licarpo@hotmail.com)
  3. PIMES/UFPE, Brasil [rau.silveira@uol.com.br](mailto:rau.silveira@uol.com.br)
  4. CAEN/UFC, Brasil [amarelojair@gmail.com](mailto:amarelojair@gmail.com)
-

[Índice]

[En caso de encontrar algún error en este website favor enviar email a [webmaster](#)]

©2017. revistaESPACIOS.com • Derechos Reservados