

Determinantes do gasto estadual: fatores de custo, necessidade e financiamento

André Luiz Wanderley de Siqueira de Moura Leite

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO POLITICO, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO NOS ANOS 80.....	4
3. FONTES DE FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTADUAIS NO BRASIL.....	12
3.1 Fundo de Participação dos Estados (FPE):	23
3.2 Sistema de ensino e seu financiamento:.....	29
3.3 Sistema Único de Saúde (SUS) e Fundo Estadual de Saúde (FES):.....	35
3.4 Síntese valorativa: debilidades do sistema brasileiro de financiamento estadual.	41
4. APLICAÇÃO EMPÍRICA: Fatores de custo, necessidade e financiamento (e outros) na determinação do gasto estadual brasileiro. Fontes de dados, construção das variáveis do exercício econométrico e metodologia.....	42
4.1 Fontes de dados:.....	43
4.2 Construção das variáveis utilizadas no exercício econométrico:.....	45
4.3 Metodologia:	46
5. RESULTADOS.....	49
5.1 Gasto Total:.....	49
5.2 Educação e Cultura:	51
5.3 Saúde e Saneamento:	51
5.4 Promoção e Proteção Social:	55
5.5 Serviços Públicos Básicos:	56
5.6 Atuações de Caráter Geral:	56

5.7 Atuações de Caráter Econômico:.....	57
6. LEITURA GLOBAL DOS RESULTADOS DO EXERCÍCIO ECONOMÉTRICO	59
7. CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E POSSÍVEIS EXTENSÕES	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65
ANEXO A – Funções e subfunções (Portaria nº42 de 14 de abril de 1999)	72
ANEXO B – Estatísticos Descritivos das variáveis dependentes	73
ANEXO C – Estatísticos Descritivos das variáveis independentes	74

1. INTRODUÇÃO

Desde a promulgação de sua última Constituição, nos anos 80, o Brasil acumula avanços em diversas áreas, porém, está claro que continuam havendo desafios políticos e sociais pendentes. Tornar realidade os direitos sociais presentes no texto constitucional mediante políticas públicas eficientes é um dos grandes objetivos futuros. Daí a necessidade de preservar a autonomia financeira dos entes que formam um país de dimensão continental, onde a heterogeneidade entre regiões provoca consideráveis desequilíbrios financeiros verticais e horizontais entre suas unidades federadas.

No Brasil, existe um conjunto de fundos financeiros compensatórios, cuja missão consiste em reduzir as brechas existentes entre seus distintos estados, repartindo recursos seguindo determinados critérios (muitas vezes questionáveis por seu aspecto político) com a intenção de que todos os cidadãos possam, onde queira que se encontre, dispor de uma cobertura similar dos serviços públicos ofertados pelos Poderes Públicos.

O objetivo principal do presente trabalho consiste em determinar quais são os fatores sócio-demográficos e geográficos que, de forma efetiva, mais influenciam na composição e volume das principais áreas de gasto dos estados brasileiros.

Ao mesmo tempo, verificaremos se fatores que não são estritamente os habituais indicadores objetivos de necessidade de gasto e de custo de prestação dos serviços públicos selecionados pela literatura especializada – mas que tem a ver, por exemplo, com a existência de preferências territoriais heterogêneas dada a composição e volume dos gastos públicos estaduais, ou com fatores legais, institucionais ou políticos, ou, inclusive, com uma disponibilidade maior ou menor de recursos financeiros – são os que finalmente contribuem para explicar a distinta evolução do gasto público estadual no passado mais recente.

Partindo do pressuposto de que os gastos orçamentários voluntários refletem a necessidade de cada estado, analisamos, para um período de 15 anos (entre 2000 e 2014), qual foi a importância estatística de distintas variáveis, que podem retratar preferências, necessidades e custos de prestação diferentes entre os estados que compõem a nação brasileira, na hora de explicar o comportamento evolutivo de umas ou outras funções de gasto.

Atendendo a este diagnóstico estatístico e a prévia valoração que faremos sobre o recente processo descentralizador brasileiro, propomos um conjunto de recomendações para a melhoria deste processo atendendo a critérios geralmente aceitáveis na literatura do federalismo fiscal.

O trabalho consta de outras seis seções. Na seguinte seção, para dar contexto institucional a este trabalho, faremos uma breve descrição do processo de democratização brasileiro depois de quase um quarto de século de regime autoritário, que deu lugar a uma federação mais descentralizada, tanto política como administrativa e financeiramente. Na terceira seção comentamos as principais receitas públicas estaduais – incluindo os fundos de maior relevância – já que são elas as responsáveis pelo financiamento dos gastos públicos. A definição da metodologia utilizada no estudo econométrico, as fontes de dados, além da descrição das variáveis estão detalhadas no capítulo 4. Na seção 5 mostramos os resultados obtidos depois de diversas simulações com o *software* de análise estatístico e econométrico STATA, optando sempre pela combinação com maior idoneidade econômica e estatística. No penúltimo capítulo comentamos alguns resultados particulares. O trabalho finaliza com uma seção de conclusão, limitação e extensões.

2. PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO NOS ANOS 80

Brasil, um país continental de aproximadamente 206 milhões de habitantes, segundo dados atuais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é conhecido por possuir uma enorme disparidade na distribuição de renda, por seus assentamentos urbanos irregulares chamados favelas, pela falta de segurança nas ruas e por ser um lugar onde as pessoas mais

pobres quase não têm oportunidades para lutar por um futuro melhor. Tudo isto é produto de uma enorme corrupção e da apropriação privada de recursos públicos por parte da minoria que governa o país, prática que ainda segue estando presente no dia a dia brasileiro, desde a época colonial. Isso significa um enorme desafio para as políticas públicas, sobretudo nas esferas subnacionais, os níveis estaduais e municipais, aos quais a Constituição Federal de 1988 (CF/88) outorgou importantes competências, fundamentalmente em matérias sociais.

Esta situação de desigualdade está presente em todos os setores da economia. Com respeito às rendas individuais da população, as regiões Nordeste e Centro-Oeste têm a pior distribuição de renda, com índices Gini de 0,555 e 0,546 respectivamente. Este índice para as regiões mais ricas do país – Sul e Sudeste – é de 0,480 e 0,517, nesta ordem.

Por outro lado, levando em consideração a renda nacional, em 2010 apenas cinco estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco e Minas Gerais), dos vinte sete que compõem a Federação, eram responsáveis por mais de 60% da renda nacional (61,1%). Ainda que a participação relativa desses estados tenha baixado nos últimos anos – no começo do século XX eles contribuíam com quase 90% da renda nacional (89,9%) –, os desequilíbrios ainda continuam existindo (Pochmann, 2015). Há autores, como Fernandes (1975), que argumentam que além da riqueza e da renda, o poder também se encontra muito concentrado no Brasil. Desta forma, a concentração do poder pode justificar a inexistência de experiências revolucionárias no país ao longo de sua história e a supressão, pela força, dos levantes que vieram a acontecer.

Com a última transição democrática, que ocorreu na década de 80, e depois de um governo ditatorial e centralizador que permaneceu no poder por pouco mais de 20 anos (1964 – 1985), o governo central decidiu dotar de uma maior autonomia política e econômica os entes federados. A descentralização foi instrumentalizada por meio da nova Constituição, promulgada em 1988. Assim, a descentralização, a redemocratização e a elaboração da CF/88 ocorreram quase simultaneamente, de modo que são normalmente consideradas partes do mesmo processo. Não é de estranhar, uma vez que a associação entre descentralização e democracia remonta aos tempos do Império. Dita associação foi utilizada como estratégia dos estados mais desenvolvidos no século XIX (São Paulo e Minas Gerais) para promover a

República, que se consumou em 1889, e, por conseguinte, alcançar uma maior autonomia (Rezende e Afonso, 2002; Serra e Afonso, 2007).

O aumento das competências concorrentes na Carta Magna foi em grande parte devido às enormes disparidades entre os governos regionais. Assim, quando da execução de uma determinada política pública na área de saúde, educação, habitação, saneamento ou assistência social, por exemplo, qualquer um dos entes federados será competente para realizá-la. No entanto, como consequência desta medida, a CF/88 não estabelece nenhuma obrigação específica, fazendo com que nenhum dos entes esteja obrigado a desenvolver programas públicos nessas áreas de competências compartilhadas (Arretche, 2003).¹

Outra questão importante foi o fato da Constituição ter incrementado as competências do Governo Federal enquanto reduzia seus recursos disponíveis. Dita incongruência gerou, como afirmam alguns autores, um novo processo de recentralização ao longo dos anos 90, com a criação das contribuições sociais², que tinha como objetivo compensar as perdas de recursos do Governo Federal (Serra e Afonso, 1991; Suárez e Giambiagi, 1999; Mora e Varsano, 2001). De acordo com Souza (2001a): “Ao desenhar um federalismo que impõe restrições ao governo federal, os constituintes aproximaram o Brasil das federações mais democráticas, já que, como lembra Stepan (2000), todas as federações democráticas são, por natureza, limitadoras do ‘centro’” (p.550).

A preocupação dos legisladores de que se deixara de investir em áreas estratégicas para o desenvolvimento econômico do país e para melhorar a qualidade de vida da população, tais como as áreas de saúde e de educação, é evidente quando se observa os artigos 122 e 212 da CF/88. Na saúde e na educação, as disposições constitucionais estabeleceram limites mínimos de aplicação de recursos para todos os entes federados, inclusive para o Governo Federal – com

¹ Os conflitos de competências constitucionais entre os entes federados deverão ser resolvidos pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

² As contribuições sociais, nas palavras de Varsano (2003) “[...] são impostos destinados para as atividades de seguridade social, que compreendem o seguro social, a saúde e a assistência social” (Varsano, 2003, p.43). A Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) que incide sobre a receita total das empresas e o Programa de Integração Social/Programa da Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), que financia o seguro desemprego, são dois exemplos de contribuições dessa natureza.

a intenção de assegurar um nível mínimo de cobertura –, ainda que, na prática, esta medida não garanta a eficiência do gasto público.

Os estados e municípios estão obrigados, constitucionalmente, a destinar respectivamente 12% e 15% de sua arrecadação de impostos e transferências originárias do repartido tributário – exceto as transferências municipais – para ações e serviços de saúde pública. Além disso, o Governo federal deve, como mínimo, destinar a mesma quantidade de recursos que foi consignada no exercício financeiro anterior, aplicando uma taxa de crescimento igual ao aumento nominal do PIB do ano anterior ao da elaboração da lei orçamentária. Quando ocorra contração do PIB, a taxa negativa de crescimento não será levada em consideração. Enquanto isso, para a manutenção e desenvolvimento da educação, estes percentuais são de 25% no caso dos estados e municípios e de 18% para a União. O resto de funções do gasto público não possui estes compromissos de execução orçamentária.

Não menos interessante no processo de descentralização brasileiro iniciado na década de 80 foi o tratamento dado aos municípios, o que ficou conhecido como a municipalização do federalismo brasileiro. Ao considerar os municípios como entes federados, a CF/88 restou poderes aos estados, anteriormente responsáveis de atuar como um interlocutor entre o Governo Federal e os municípios. Isto trouxe como consequência o aumento do número de municípios (Rezende, 1995).

Na expansão da quantidade de municípios também teve influência o disposto no artigo 18 da CF/88, onde no seu quarto parágrafo transfere à esfera estadual a competência para criação de municípios, antes de competência federal. Os números do IBGE indicam que foram criados mais de 1.000 novos municípios até fevereiro de 1994.

Tabela 1 – Criação de Municípios no Brasil – 1940 - 1994

Décadas	Total de Municípios	Municípios Criados	Crescimento (%)
1940	1.574	-	-
1950	1.889	315	20,0
1960	2.760	871	46,1

1970	3.952	1.192	43,2
1980	3.974	22	0,5
1990	4.491	517	13,0
1994	4.974	483	10,7

Fonte: Fundação IBGE. Anuário Estatístico do Brasil 1995. Rio de Janeiro, 1996 e elaboração própria.

Embora o incremento de municípios implique um aumento do custo destinado à manutenção do aparato burocrático administrativo, estudos sobre a desigualdade de renda nos municípios realizados por Pochmann (2015) concluíram que a descentralização do gasto público realizado pela CF/88 foi importante para frear a crescente desigualdade na distribuição de renda nos municípios (no final dessa seção mostramos, na Tabela 3, as principais competências atribuídas pela CF/88 a cada ente da federação).

Além disso, o processo de descentralização possibilitou um aumento na capacidade dos governos locais de implementar políticas públicas, sobretudo quando consideramos sua participação relativa no gasto social com relação a todos os entes federados. Estudos empíricos realizados por Oliveira (1999) sugerem que, efetivamente, houve um crescimento de 72,3% na participação relativa dos municípios nos gastos sociais do país entre os anos de 1980 e 1996 (de 11% para 19%). Também é possível verificar na Tabela 2, que foi o Governo Federal o que diminuiu em maior proporção sua participação relativa, permanecendo quase constante a contribuição dos estados ao longo do período estudado.

Tabela 2 – Despesa social por nível de governo

	1980	1985	1992	1994	1995	1996	Média 94/96
Gasto Social	100	100	100	100	100	100	100
Federal	66	62	57	60	59	57	59
Estadual	24	25	26	23	24	23	24
Municipal	11	13	16	16	17	19	18

Fonte: Oliveira (1999)

De acordo com Souza (2001b):

A Federação brasileira, como instituição, e o gasto social, como política pública, passaram por profundas transformações, trazidas tanto pelos compromissos assumidos com a redemocratização como pelo novo paradigma econômico. Uma dessas mudanças refere-se à ampliação do papel dos governos subnacionais no gasto social, preenchendo o vazio deixado pelo governo federal. (p.5)

No entanto, a transferência de poder do Governo central para os governos locais também pode ser um obstáculo quando se pretende diminuir as diferenças existentes. Em se tratando de um país que tem como marca principal a heterogeneidade em todos os sentidos, a grande assimetria econômica, regional, social e política existente no Brasil faz com que a capacidade para implementar políticas públicas de cada estados seja muito desigual.

Quanto às competências que devem ser abordadas por um ou outro nível de governo parece que, na hora de reparti-las, os formuladores do texto constitucional não se preocuparam em definir com precisão as competências exclusivas dos estados federados. O que fez a Constituição foi outorgar aos estados o que se denominou de “competência remanescente”. Em outras palavras, tudo aquilo que não for exclusivo do ente central ou do município será de responsabilidade dos estados. Embora, ao longo do texto constitucional alguns artigos indiquem o âmbito prioritário de atuação dos estados, como faz o parágrafo terceiro do artigo 211 estabelecendo o ensino fundamental e o ensino médio na área da educação. Por outro lado, a União e os municípios têm suas competências administrativas estabelecidas nos artigos 21 e 30, respectivamente. Podemos observar as competências comuns entre os três entes da federação no artigo 23. A tabela seguinte resume as principais competências, exclusivas e compartilhadas, definidas pela CF/88:

Tabela 3 – Distribuição de competências na CF/88

União (CF 88, artigo 21)	Estados-membros (CF 88, art. 25, § 1º)	Municípios (CF 88, artigo 30)	Competências Comuns (CF 88, artigo 23)
III - assegurar a defesa nacional	Art. 25. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição	V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial	II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência
X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional		VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental	V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação
XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional		VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população	VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas
XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de		IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local,	IX - promover programas de construção de

recursos hídricos e
definir critérios de
outorga de direitos de
seu uso

XXII - executar os
serviços de polícia
marítima,
aeroportuária e de
fronteiras

observada a legislação e moradias e a melhoria
a ação fiscalizadora das condições
federal e estadual habitacionais e de
saneamento básico

X - combater as
causas da pobreza e
os fatores de
marginalização,
promovendo a
integração social dos
setores
desfavorecidos

XII - estabelecer e
implantar política de
educação para a
segurança do trânsito

Fonte: Elaboração própria.

3. FONTES DE FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTADUAIS NO BRASIL

Não se pode negar a intenção da última Carta Magna brasileira de ampliar os direitos sociais ao povo brasileiro. Os direitos sociais estão definidos no artigo 6º, o qual diz que são direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a habitação, o transporte, a diversão, a segurança, a seguridade social, a proteção à maternidade e à infância, além da assistência aos desamparados.

No entanto, não é suficiente apenas estar expresso no texto constitucional para que estes direitos sejam observados efetivamente na realidade. Para levá-los à prática e para que possam ser oferecidos à sociedade, é necessário um sistema fiscal e de financiamento territorial no qual os tributos arrecadados sejam distribuídos adequadamente entre todos os entes federados, sobretudo se consideramos o nível de heterogeneidade existente no Brasil. Portanto, a arrecadação tributária e a distribuição dos recursos ocupam um lugar importante na hora de implementar políticas públicas, uma vez que um de seus papéis seja garantir aos cidadãos o acesso aos direitos previamente estabelecidos.

Contudo, o crescimento experimentado pela carga tributária ao longo das últimas duas décadas do século passado até os dias atuais não se traduziu numa melhora dos serviços públicos. Em 2012, a carga tributária brasileira representava aproximadamente 37% do PIB (a meados dos anos 80 esta relação era de 25%), uma proporção muito elevada quando comparada com outros países emergentes.

Pressupõe-se, segundo Schwartzman (2014), que nos anos oitenta houve um “pacto social implícito” consolidado pela promulgação da Carta Magna, o que levou os governantes a dar preferência à expansão dos gastos para o bem-estar da população ao contrário de priorizar os investimentos que promoveria o crescimento econômico.

Comprova-se este fato, por exemplo, quando observamos que os gastos em educação ascenderam de 3,8% do PIB em 1990, para 5,7%, colocando o Brasil próximo da média de gastos dos países da OCDE, que é de 5,8%.

No entanto, a qualidade e a eficiência desse gasto público continuam sendo criticadas. Os protestos que aconteceram nas ruas do país no inverno de 2013 – no total foram 700 protestos espalhados por 300 cidades diferentes – foi um sinal que mostra o descontentamento dos brasileiros com temas como saúde, educação, transporte público etc. A população saiu às ruas exigindo uma maior eficácia das políticas públicas, e demandando novos benefícios (Schwartzman, 2014).

Não poucas vezes o excesso de assistencialismo do Estado brasileiro (um dos motivos que provoca a alta carga tributária) é alvo de duras críticas, e inclusive, há autores que o consideram um obstáculo para o crescimento do país, afirmando que estes gastos impedem o investimento público em maior grau. Assim, Giambiagi (2007) argumenta que “Hoje, o país precisa de um novo choque de capitalismo, que dê espaço para o Brasil moderno, sufocado pela presença de um assistencialismo exacerbado, financiado por uma carga tributária recorde para uma economia de renda média” (Giambiagi, 2007, p.13-14). Para ele, “[...], o assistencialismo perpetua o círculo vicioso da pobreza pela preservação das condições que lhe deram origem” (Giambiagi, 2007, p.245-246).

Segundo o mesmo autor, a aspiração dos excluídos de receber recursos provenientes do programa Bolsa-Família (programa federal nacional de transferências de renda), o anseio das pessoas de classe média de se tornar funcionário público, e o desejo dos ricos de que seus investimentos sigam sendo remunerados a uma taxa de retorno de 10% ao ano no mercado financeiro, são traços da cultura do assistencialismo que se está desenvolvendo no país (Giambiagi, 2007).

Quanto à arrecadação das receitas, Musgrave (1959) e McLure (1983) defendem que a forma mais adequada, a mais eficaz, de arrecadar tributos é a centralizada, ou seja, outorgando ao Governo federal um maior controle. Por outro lado, a maioria dos gastos deveria ser realizada por níveis de governo inferiores, uma vez que estes estão mais próximos dos cidadãos e acaba sendo mais fácil para eles conhecer suas preferências. Como consequência aparece os chamados desequilíbrios verticais, definido por Ruggeri *et al.* (1993) como: “[...] a diferença entre receita e gastos dos diferentes níveis de governo em determinado período de tempo, [...]”. Daí surge a necessidade de dispor de mecanismos verticais de transferências de recursos, partindo do

Governo Federal em direção aos governos regionais ou locais, com o objetivo de corrigir o denominado desequilíbrio financeiro vertical.

A esse respeito, notamos a dependência dos municípios das transferências correntes, tendo em vista que a Constituição atribuiu a competência de arrecadação daqueles impostos de maior valor ao Governo Federal e aos estados federados. Em 2002, para alguns dos municípios das regiões menos desenvolvidas do país (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), essas transferências correntes representaram mais de 80% de seus orçamentos. Até mesmo para os municípios das regiões Sul e Sudeste não podemos dizer que eles dependam pouco das transferências correntes, uma vez que suas fontes de recursos tributários tiveram um peso relativo apenas um pouco maior que as do grupo anterior (14,5% e 23,3%, respectivamente, em 2002).

A Tabela 4 evidencia a dependência dos municípios brasileiros com respeito às transferências correntes entre os anos 2000 e 2002.

Tabela 4 – Distribuição das receitas médias municipais segundo as grandes regiões nos anos de 2000 a 2002

Brasil e Regiões	Receita Total			Receita Tributária			Transferências Correntes			Outras Receitas		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Brasil	100	100	100	17,8%	17,5%	17,1%	66,0%	69,8%	68,4%	16,1%	12,7%	14,5%
Norte	100	100	100	12,6%	9,9%	8,6%	72,7%	84,2%	84,6%	14,6%	5,9%	6,8%
Nordeste	100	100	100	11,4%	9,3%	8,4%	75,6%	83,5%	82,2%	13,0%	7,2%	9,5%
Sudeste	100	100	100	23,8%	22,9%	23,3%	59,0%	62,2%	59,9%	17,2%	14,9%	16,8%
Sul	100	100	100	14,9%	15,0%	14,5%	66,4%	68,6%	66,6%	18,7%	16,4%	18,9%
Centro-Oeste	100	100	100	12,5%	10,9%	11,4%	73,5%	81,6%	80,4%	14,0%	7,5%	8,1%

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria de Tesouro Nacional.

Quanto ao financiamento das políticas públicas regionais, existem basicamente duas fontes de recursos que compõem as receitas públicas: as tributárias e as não tributárias. A primeira são aqueles recursos que derivam do poder de tributar dos entes federados. Em se tratando dos estados, a principal receita tributária é o ICMS – Imposto sobre Circulação de

Mercadorias e Serviços –, um imposto indireto de competência estadual cujo principal fato gerador, como seu próprio nome indica, é a circulação de mercadorias, inclusive aquelas provenientes do exterior. Serviços de telecomunicações, de transporte intermunicipal ou intraestadual ou até mesmo importações, entre outros serviços, também são atividades nas quais incide o ICMS. Regulado pela Lei Kandir, alguns especialistas o chamam de Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA) subnacional brasileiro. Com respeito à forma de tributar as transações, cada estado tem autonomia para fixar suas taxas de imposto. Em 2016 o percentual variou entre 17% e 19%. Segundo Varsano (2003): “[...] a taxa aplicada a um bem em particular varia entre os estados, enquanto que as transações interestaduais estão sujeitas a uma das duas diferentes taxas estabelecidas pelo Senado Federal” (Varsano, 2003, p.26).

Da Costa Nunes e Perez Perez Nunes (2004) afirmam que a arrecadação oriunda deste tributo equivale a 75% da arrecadação estadual. Ainda sobre o tema, o Relatório da Carga Tributária da Receita Federal atribui ao ICMS a maior relevância entre todos os impostos nacionais, correspondendo o montante arrecadado a 21,12% de todos os tributos nacionais no ano de 2012 (Receita Federal do Brasil, 2013).

Outros impostos de competência estadual são os Impostos sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) e os Impostos sobre heranças e doações (ITCMD). De todos os impostos de nível estadual, dois deles são responsáveis, aproximadamente, por 90% da arrecadação tributária dos governos estaduais, como afirma Duarte *et al.* (2011): o ICMS e o IPVA.

Do mesmo modo, os ingressos tributários estaduais incluem, além do IPVA, ITCMD e ICMS comentados no parágrafo anterior, cuja competência estadual vem determinada pela CF/88, as taxas e o imposto sobre a renda retido na fonte – ainda que o imposto sobre a renda (IR) seja um tributo de competência federal, os estados estão obrigados a reter o imposto daqueles beneficiários da renda, ou seja, de seus funcionários. Na tabela seguinte podemos ver a distribuição de cada um desses impostos e taxas na arrecadação dos estados em 2016. Observamos que em todos os casos, com exceção do Distrito Federal que se comporta de maneira diferente acumulando as competências estaduais e municipais, o ICMS representou mais de 78% das receitas tributárias estaduais.

Como se pode ver na Tabela 5, a respeito das disparidades da capacidade fiscal entre os estados brasileiros, destacamos como exemplo muito ilustrativo, que o valor arrecadado do ICMS em São Paulo no ano de 2016 foi 175 vezes superior ao valor arrecadado pelo estado do Amapá nesse mesmo ano.

Como consequência, esta desigual distribuição de fontes fiscais contribuiu para alargar ainda mais o desequilíbrio financeiro horizontal (equilíbrio financeiro horizontal pode ser definido como a possibilidade de que todos os estados brasileiros possam fazer frente a suas necessidades de gastos com um mesmo grau de cobertura quando aplicada uma carga tributária padrão), que, por sua vez, costuma ter um impacto significativo sobre o volume e a composição da despesa pública que diferentes estados brasileiros podem dar ao luxo de financiar com seus orçamentos.

Tabela 5 – Receita tributária dos estados em 2016 - R\$ mil

UF	IR	IPVA	ITCMD	ICMS	IMPOSTO		RECEITA S TOTAIS (IMPOSTOS + TAXAS)
					(IR + IPVA + ITCMD + ICMS)	TAXAS	
AC	229.512,7 6	59.527,26	3.279,04	997.055,17	1.289.374,2 3	18.576,31	1.307.950,5 3
AL	371.553,3 1	290.058,47	11.390,70	3.701.813,4 6	4.374.815,9 5	50.917,36	4.425.733,3 0
AM	537.224,6 8	284.052,01	8.078,70	7.053.998,6 6	7.883.354,0 6	82.551,88	7.965.905,9 4
AP	172.319,1 0	56.619,02	785,64	691.278,83	921.002,59	33.288,51	954.291,09
BA	1.971.662 ,97	1.040.080, 76	130.535,7 7	19.223.225, 10	22.365.504, 61	1.075.849 ,16	23.441.353, 77
CE	895.733,0 1	694.229,62	652.250,0 8	10.341.955, 64	12.584.168, 35	727.517,7 2	13.311.686, 07
DF	2.858.090 *, ,76	1.001.465, 40	109.280,4 7	9.226.930,3 7	13.195.767, 00	214.948,9 6	14.466.785, 03
ES	588.061,2 1	470.799,52	55.085,29	8.605.403,5 9	9.719.349,6 1	575.277,4 0	10.294.627, 01
GO	1.192.882 ,96	1.279.341, 73	240.197,2 1	14.007.919, 46	16.720.341, 36	1.909.644 ,53	18.629.985, 90

Vol.17 Nº2 (maio-agosto)

M	573.236,7			5.936.094,3	6.821.227,8	281.261,8	7.102.489,6
A	3	299.692,21	12.204,56	3	3	4	7
M	4.115.020	4.358.842,	760.163,9	41.059.394,	50.293.421,	2.683.401	52.976.823,
G	,40	84	6	35	55	,55	10
M	676.262,1		165.388,6	7.190.630,2	8.565.690,1	225.311,2	8.791.001,3
S	8	533.409,09	2	6	5	4	9
M	1.097.766		103.201,7	10.539.566,	12.325.903,	182.011,3	12.507.914,
T	,66	585.368,72	5	37	50	7	87
	1.091.396		27.018,80	9.936.514,1	11.552.257,	727.046,3	12.279.303,
PA	,51	497.327,56		5	01	7	38
	414.844,6		30.150,68	4.713.985,7	5.455.308,5	274.884,5	5.730.193,1
PB	9	296.327,45		4	6	4	0
	1.033.480		117.547,9	13.371.937,	15.511.531,	762.651,0	16.274.182,
PE	,92	988.564,30	7	89	08	0	08
	334.139,8		14.542,43	3.406.923,5	4.011.109,6	207.447,5	4.218.557,1
PI	4	255.503,80		6	3	4	8
	2.637.975	3.111.157,	396.608,0	26.102.162,	32.247.903,	89.015,36	32.336.918,
PR	,10	47	5	95	57		93
	3.173.314	2.803.326,	1.390.659	35.194.455,	42.561.756,	2.393.353	44.955.109,
RJ	,83	76	,96	02	57	,10	67
	463.081,3		23.809,29	4.912.803,8	5.692.121,0	300.863,6	5.992.984,6
RN	4	292.426,49		9	1	4	5
	310.378,0		15.813,49	3.133.540,2	3.697.189,5	88.031,97	3.785.221,5
RO	4	237.457,87		0	9		5

	2.234.378	2.338.990,	420.555,5	29.605.777,	34.599.701,	1.512.333	36.115.443,
RS	,42	45	2	41	80	,82	23
	1.414.346	1.479.855,	249.398,0	17.433.940,	20.577.540,	602.476,4	21.180.018,
SC	,23	77	3	26	30	6	44
	383.478,1	197.714,80	29.037,62	2.907.736,6	3.517.967,2	80.064,02	3.598.031,2
SE	2			6	1		3
	0,00	14.023.189	2.317.488	121.118.85	137.459.52	5.623.014	143.082.54
SP		,64	,13	0,32	8,09	,17	2,26
	468.984,2	181.896,93	15.018,02	2.323.804,7	2.989.703,9	137.037,9	3.126.741,8
TO	4			4	4	6	9

Fonte: Elaboração própria, Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI).

*O Distrito Federal tem competência para arrecadar tanto os impostos estaduais como os municipais. Estes não foram considerados na tabela.

Sobre as receitas não tributárias, destacamos que, nos últimos anos, foram criados vários fundos orçamentários por meio dos quais são realizadas diversas transferências financeiras entre os três níveis que compõem a federação brasileira, com a intenção de melhorar a distribuição dos recursos, permitindo a implementação de políticas públicas que assegurem os direitos sociais estabelecidos no texto constitucional. A Tabela 6 resume todas as transferências constitucionais existentes do Governo federal destinadas aos estados:

Tabela 6 – Transferências Constitucionais da União para os Estados

Constituição de 1988 atualizada
Transferências da União para os Estados
1) Fundo de Participação dos Estados (21,5% da arrecadação do IR e IPI)
2) Indenização do IPI proporcional às exportações

3) 20% da arrecadação dos novos impostos que a União estabeleça
4) IR retido na fonte de pagamento aos funcionários
5) Fundo de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO) (3% da arrecadação do IR e IPI)
6) 30% do IOF sobre o ouro, quando ativo financeiro
7) 29% dos recursos arrecadados com a CIDE (25% dos recursos vão para os municípios)
8) FUNDEF, em caso de complementação
9) Parte dos 2/3 do salário-educação (a ser repartido com os municípios)
10) Lei Kandir destina um montante anual de recursos (25% dos recursos vão para os municípios)

Fonte: Barcellos, Porto Alegre (2014).

A continuação, na Tabela 7, detalhamos as transferências mais relevantes comentadas na tabela anterior:

**Tabela 7 – Transferências mais relevantes do Governo federal destinadas aos estados
brasileiros em 2016 - R\$ mil**

UF	CIDE- Combustíveis	FPE	FUNDEF (complemento)	IOF- Ouro	IPI-Exp	Lei Kandir	Total
AC	7.099,99	2.433.351,85	0,00	0,00	222,38	1.065,17	2.441.739,38
AL	12.843,83	2.944.569,94	133.560,15	0,00	1.908,46	9.830,57	3.102.712,95
AM	14.118,10	2.065.048,41	355.866,95	73,95	22.931,21	11.792,20	2.469.830,81
AP	5.924,07	2.401.243,14	0,00	146,97	6.773,58	4.755,82	2.418.843,58
BA	62.812,26	6.485.613,40	828.405,87	0,00	164.934,56	43.484,92	7.585.251,01
CE	34.086,96	5.076.173,09	401.635,41	0,91	24.429,05	19.057,08	5.555.382,50
DF	17.807,28	479.792,36	0,00	0,00	5.621,03	12.632,10	515.852,78
ES	20.092,02	1.095.461,76	0,00	0,00	214.634,81	49.880,84	1.380.069,43
GO	46.944,38	1.988.402,84	0,00	2,18	83.543,98	15.616,22	2.134.509,60
MA	28.328,58	5.029.231,89	681.594,52	0,04	44.253,14	19.641,96	5.803.050,13
MG	102.727,42	3.121.337,63	0,00	4,21	409.180,79	150.978,44	3.784.228,49
MS	24.219,27	967.197,01	0,00	0,00	66.816,81	14.445,41	1.072.678,49
MT	30.728,76	1.591.618,09	0,00	3.769,31	49.286,81	22.708,18	1.698.111,16
PA	29.938,16	4.288.045,37	894.418,93	4.245,81	181.390,28	51.055,41	5.449.093,95
PB	18.701,92	3.322.438,28	109.679,94	0,06	3.575,18	3.363,75	3.457.759,14
PE	33.571,26	4.729.886,57	282.259,60	0,00	17.667,36	17.382,11	5.080.766,90
PI	22.791,71	3.018.195,04	165.166,40	0,62	805,56	3.529,31	3.210.488,64
PR	59.189,01	1.975.988,52	0,00	0,00	284.985,29	117.965,95	2.438.128,78
RJ	46.241,93	1.189.321,21	0,00	242,15	615.363,06	68.620,85	1.919.789,20
RN	17.433,09	2.923.298,50	0,00	0,05	4.188,41	4.237,04	2.949.157,08
RO	13.023,92	2.027.841,69	0,00	459,17	12.446,14	2.917,86	2.056.688,78
RR	6.816,59	1.756.755,67	0,00	0,00	62,87	447,41	1.764.082,54
RS	51.432,90	1.579.293,74	0,00	0,16	303.693,84	117.520,18	2.051.940,83
SC	33.276,18	912.329,25	0,00	4,26	202.717,70	42.018,33	1.190.345,71
SE	11.381,48	2.859.685,86	0,00	0,00	1.052,81	2.930,73	2.875.050,88
SP	162.722,37	679.246,11	0,00	66,76	681.519,03	364.359,06	1.887.913,33

TO	19.659,36	2.969.417,60	0,00	0,26	3.591,03	921,14	2.993.589,39
Total	933.912,79	69.910.784,81	3.852.587,78	9.016,88	3.407.595,15	1.173.158,03	79.287.055,44

Fonte: Elaboração própria, Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A Tabela 7 mostra que no Brasil as transferências intergovernamentais são essenciais, sobretudo para aquelas regiões menos desenvolvidas cujos estados dispõem de uma base tributária menor e conseqüentemente, precisam de um aporte financeiro para financiar as políticas públicas e atender às demandas de seus cidadãos.

Além disso, como observam Duarte *et al.* (2006), estas transferências são também uma ferramenta utilizada para diminuir os desequilíbrios horizontais e garantir um nível mínimo de qualidade (ou padrão) nos serviços públicos em todo o país. Assim, em 2006, elas foram responsáveis por quase um quarto de todas as receitas correntes dos estados – sendo as receitas correntes o resultado da soma entre as receitas próprias e as transferências correntes. De acordo com a Tabela 8, e em termos absolutos, as transferências para os estados, em 2006, alcançaram 71,612 bilhões de reais:

Tabela 8 – Composição das receitas correntes dos estados em 2006

Tipos de receitas	R\$ milhões	%
Receitas Correntes (I+II)	295.507	100%
Receitas Próprias (I)	223.895	75,8%
Transferências Correntes (II)	71.612	24,2%

Fonte: Elaboração própria, Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional.

Além disso, aproximadamente 75% das transferências correntes são de natureza incondicional, ou seja, não trazem nenhuma obrigação para os receptores dos recursos.

Nas próximas linhas pretendemos comentar as principais características dos fundos financeiros mais representativos dos estados federados. Estes são: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e os Fundos Estaduais de Saúde (FES). Os dois primeiros são transferências previstas na Constituição, enquanto que os recursos dos Fundos Estaduais de Saúde, (cada estado tem seu fundo particular para receber transferências do Ministério da Saúde através do Fundo Nacional de Saúde), são considerados uma transferência voluntária, já que o Governo federal possui certa liberdade na quantidade final destinada aos estados (existe uma tabela na qual é atribuído o valor que será transferido por cada procedimento de saúde realizado, embora, para isto, se exija que as unidades de saúde estejam previamente registradas).

3.1 Fundo de Participação dos Estados (FPE)³:

O Fundo de Participação dos Estados não é um dispositivo novo no ordenamento fiscal brasileiro. Foi instituído através do artigo 21 da emenda constitucional nº 18 (emenda à Constituição Federal de 1946) na qual ficou definido que a regulamentação do fundo devia acontecer por meio de uma lei complementar. Desta forma, a lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966, também conhecida como Código Tributário Nacional (CTN) foi responsável por regular o fundo. Assim, o fundo começou a distribuir os recursos destinados às unidades da federação no ano de 1967.

Originalmente o fundo estava composto por 10% de dois impostos cuja competência de arrecadação é do Governo federal: Imposto sobre a Renda (IR); e Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI). Com o tempo esse percentual foi se alterando, até que no ano de 1993 foi fixado o percentual de 21,5%, atualmente em vigor.

Com respeito à distribuição dos recursos, a cada estado se atribuiu um coeficiente final que corresponde a sua participação no valor total. Por exemplo, enquanto São Paulo tem um coeficiente de 1,0000, ao estado de Pernambuco lhe foi atribuído um coeficiente de 6,9002. As

³ Nesta parte do trabalho, além da legislação disponível, também foi relevante a contribuição dos textos de Da Costa Nunes e Perez Perez Nunes (2004) e Duarte *et al.* (2011).

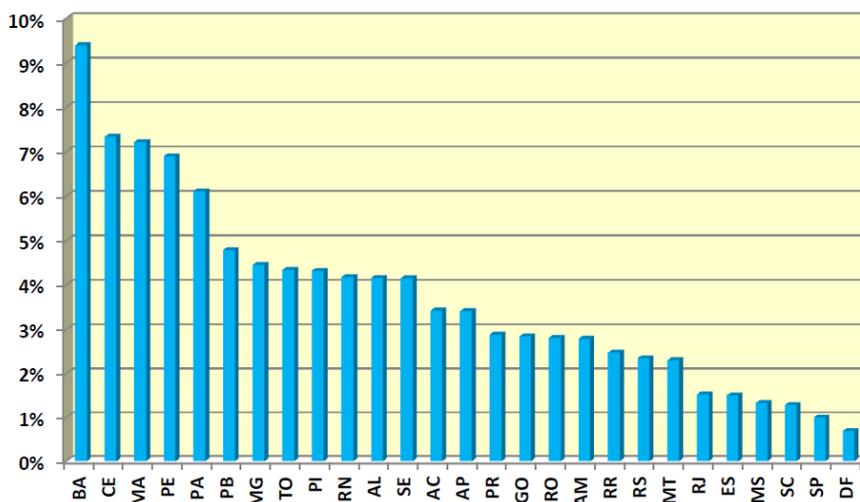
transferências dos recursos ocorrem com uma periodicidade de 10 dias, ou seja, nos dias 10, 20 e 30 de cada mês.

Mas como se chegou a estes coeficientes finais? Os critérios de repartição do FPE foram estabelecidos há 50 anos no artigo 88 do Código Tributário Nacional. De acordo com este artigo, a distribuição levará em conta três variáveis: superfície, população e renda per capita de cada ente participante. Desde então foi dada uma maior importância às variáveis populacionais e econômicas, uma vez que 95% dos recursos devem ser destinados aos estados proporcionalmente ao que é chamado de "coeficiente individual de participação", que é o resultado do produto entre dois fatores: o fator representativo da população e o fator representativo do inverso da renda – definidos nos artigos 89 e 90 do CTN, respectivamente. Em outras palavras, o coeficiente individual de participação será atribuído a cada unidade da Federação dependendo do número de habitantes que se encontrem vivendo nela e de sua renda per capita. Por exemplo, para os estados cuja população represente 2% da população total, será atribuído um coeficiente 2. Para esta variável populacional o coeficiente pode variar de 2 a 10, sendo este o valor máximo atribuído a um estado no qual vivam pelo menos 10% de todas as pessoas do país. Além disso, em relação ao fator de natureza econômica, este terá um comportamento inversamente proporcional à renda per capita dos estados, variando de 0,4 até 2,5.

Enquanto isso, o valor correspondente a 5% dos recursos do fundo será distribuído segundo a superfície dos 27 estados federados. Todos os coeficientes finais, obtidos após seguir estritamente os critérios de distribuição definidos no CTN, estão dispostos no Anexo único da Lei nº 62 de 28 de dezembro de 1989. No gráfico a seguir podemos ver a participação de cada estado brasileiro na distribuição dos recursos do FPE.

Gráfico 1 – FPE – Participação dos Estados no total a distribuir (vigência até 2015)⁴

⁴ Às vezes alguns autores fazem referência aos estados federados através de suas siglas: Bahia (BA), Ceará (CE), Maranhão (MA), Pernambuco (PE), Pará (PA), Paraíba (PB), Minas Gerais (MG), Tocantins (TO), Piauí (PI), Rio Grande do Norte (RN), Alagoas (AL), Sergipe (SE), Acre (AC), Amapá (AP), Paraná (PR), Goiás (GO), Rondônia (RO), Amazonas (AM), Roraima (RR), Rio Grande do Sul (RS), Mato Grosso (MT), Rio de Janeiro (RJ), Espírito Santo (ES), Mato Grosso do Sul (MS), Santa Catarina (SC), São Paulo (SP), Distrito Federal (DF).



Fonte: LC nº62, de 28 de dezembro de 1989, com redação dada pela LC nº 143, de 17 de julho de 2013.

A informação do gráfico anterior pode ser complementada pela Tabela 9, que mostra a participação per capita de cada estado no FPE. Reorganizando os valores de forma decrescente e tendo como referência o ano de 2015, constatamos que, neste ano, dos cinco estados que receberam mais de 1.000 reais por habitante, quatro são da região Norte (Roraima, Amapá, Acre, Tocantins) e um da região Nordeste (Sergipe). Por outra parte, Rio de Janeiro e São Paulo se situam no final da lista; a eles foram destinados 56,41 e 13,76 reais por habitantes, respectivamente.

Tabela 9 – Transferências per capita do FPE para cada estado

UF	2010	2011	2012	2013	2014	2015
RR	2.101,40	2.537,49	2.566,51	2.709,27	2.899,66	2.997,73
AP	1.940,43	2.334,28	2.352,38	2.474,49	2.639,32	2.719,43
AC	1.817,71	2.196,70	2.223,36	2.348,52	2.515,03	2.601,61
TO	1.193,46	1.449,51	1.474,40	1.565,05	1.684,13	1.750,34
SE	764,87	930,81	948,61	1.008,78	1.087,44	1.132,05
RO	660,52	802,91	817,41	868,43	935,34	973,02
PI	536,56	657,79	675,36	723,59	785,90	824,35
AL	502,33	614,13	628,77	671,78	727,56	760,98
RN	499,41	608,20	620,27	660,05	711,98	741,66
PB	489,32	597,61	611,15	652,12	705,32	736,69
MA	426,54	520,13	531,26	566,30	612,00	638,84
CE	334,10	408,08	417,39	445,46	481,90	503,44
PA	312,26	379,01	385,30	408,79	439,72	456,85
PE	299,67	366,01	374,32	399,42	431,99	451,17
AM	302,13	365,20	369,70	390,61	418,42	432,95
MT	295,35	358,51	364,44	386,60	415,76	431,87
BA	248,29	303,84	311,37	332,92	360,82	377,64
MS	209,07	254,05	258,48	274,43	295,35	307,00
GO	180,25	218,65	222,16	235,54	253,16	262,80
ES	158,32	192,51	196,02	208,25	224,27	233,23
PR	104,87	128,09	130,98	139,75	151,13	156,71
DF	103,51	124,52	125,44	131,88	140,55	144,69
MG	86,33	105,51	107,98	115,30	124,79	130,43
RS	83,40	102,26	104,98	112,43	122,05	127,93
SC	78,63	95,44	96,98	102,83	110,51	114,68
RJ	37,09	45,40	46,53	49,75	53,91	56,41
SP	9,19	11,21	11,45	12,21	13,19	13,76

Fonte: Elaboração própria, Dados Financeiros – Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Estimativas da população (IBGE).

É importante comentar as mudanças trazidas pela lei nº 143/2013. Essa lei definiu novos critérios para a distribuição dos recursos, além do antigo critério baseado nos coeficientes. Desde então haverá que considerar os chamados "recursos excedentes". Estes serão distribuídos de maneira inversamente proporcional à renda per capita e diretamente proporcional à população.

E o que se entende por recursos excedentes? Pode-se falar de recursos excedentes quando a soma dos valores corrigidos que devem receber os estados (ou seja, o valor recebido no período correspondente do ano passado corrigido pela taxa de inflação mais variação real do PIB) for menor que o valor arrecadado pelo Fundo. Dito de outra forma: se hipoteticamente havia sido destinados para o estado de Minas Gerais, em 10 de maio de 2015, quatrocentos milhões de reais, então, no mesmo período de 2016, esse estado deverá receber o mesmo valor, corrigido pelo IPCA e por uma porcentagem do PIB real; considerando, por exemplo, que os valores corrigidos de todos os estados somem cinco bilhões de reais, e que o fundo arrecade sete bilhões de reais nos primeiros dez dias de maio de 2016, a diferença, dois bilhões, será distribuída considerando os dois critérios descritos no parágrafo anterior.

Outra situação que pode acontecer é quando a soma dos valores corrigidos da parte de cada estado for menor que o valor arrecadado pelo fundo. Neste caso, serão adotados os coeficientes comentados anteriormente.

A lei de 2013 também foi importante na medida em que acabou com o mecanismo da lei anterior (lei nº62) que exigia que 85% dos recursos do fundo fossem destinados às regiões mais pobres do país, ou seja, Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Contudo, em maio de 2016, essas três regiões ainda foram receptoras de mais de 4/5 partes (84,31%) dos 6,6 bilhões de reais do FPE, conforme tabela abaixo:

Tabela 10 – Distribuição do FPE em maio 2016

Regiões	Distribuição Recursos (R\$ mil)	Participação Relativa	Participação Acumulada
Nordeste	3.421.201	52,45%	52,45%
Norte	1.654.911	25,37%	77,83%
Centro-Oeste	422.850	6,48%	84,31%
Sul	425.079	6,52%	90,83%
Sudeste	553.299	8,48%	99,31%
Distrito Federal	45.016	0,69%	100,00%
Total	6.522.356	100,00%	

Valores já deduzidos da retenção para o FUNDEB (20%).

Fonte: Elaboração própria, Secretaria do Tesouro Nacional (2016).

Em relação à sua aplicação, não há nenhuma restrição que impeça os estados de escolher as áreas para onde serão direcionados os recursos. Portanto, o FPE é uma transferência vertical incondicional, distribuído de forma direta de acordo com diversos critérios de necessidade de gasto e de custo relativo (população, superfície), e de forma inversa à renda per capita estadual. Desta forma, no nosso exercício econométrico realizado na segunda parte deste trabalho, é esperado, de certo modo, que estas três variáveis – população, superfície e renda per capita – tenham um papel destacado na hora de explicar o volume e a composição dos gastos estaduais brasileiros, já que são fundamentais quando da determinação de seu financiamento, ao menos, nas regiões mais pobres do país.

Autores, como Da Costa Nunes e Perez Perez Nunes (2004) reconhecem os pontos positivos do FPE, ao verificar uma melhora na redistribuição de riqueza entre os entes federados. Segundo os autores:

O objetivo redistributivo e compensatório do FPE é atingido quando são destinados recursos de tal forma que cada Estado passa a dispor de uma receita líquida per capita mais ou menos semelhante. Como as receitas próprias dos Estados dependem de sua base econômica e de outros fatores estruturais não modificáveis no curto prazo, o sistema de transferências deve procurar corrigir as diferenças daí decorrentes. (p.93-94)

3.2 Sistema de ensino e seu financiamento⁵:

Antes de comentar o principal fundo responsável pelos gastos com educação no país, iremos descrever como funciona o sistema de educação brasileiro. No Brasil a educação é um direito social citado expressamente no artigo 6º da CF/88. A legislação brasileira estabelece percentuais mínimos de gastos com educação, a nível federal esse percentual é de 18%, enquanto que para a esfera estadual e municipal será de 25%. Isto é o que se conhece como vinculações constitucionais – também existem para outros tipos de despesas como veremos mais adiante. Embora medidas como estas procurem comprometer os entes federados com a educação, não garantem a eficiência das despesas previstas, ao estimular o desperdício de recursos financeiros apenas com o intuito de alcançar os valores mínimos constitucionais.

O sistema educativo brasileiro está dividido em três etapas: a “educação básica”, que inclui educação infantil, educação fundamental e educação média, a “educação superior” e a “educação profissional”.

A fase inicial é a "educação infantil" e é quando as crianças até 6 anos de idade vão às creches e às pré-escolas. No entanto, a obrigação de matrícula exigida pelo Estado começa a partir dos 4 anos. Na próxima fase, o "ensino fundamental", é onde se encontra o maior número

⁵ Para esta seção foram essenciais os trabalhos de Davies (2006), Pinto (2007) e Silva (2015).

de alunos, aproximadamente 37,7 milhões de estudantes. Nela, os estados e municípios têm a obrigação de ofertar vagas para alunos com idades entre 6 e 14 anos. Logo após o "ensino fundamental" vem o "ensino médio", com uma duração de 3 anos.

Após terminar as três fases da "educação básica", os estudantes brasileiros podem escolher entre ingressar na Universidade, o que seria a "educação superior", ou se dedicar a cursos profissionais, o que se conhece como "educação profissional".⁶

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que substituiu o antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) desde 2007, tem a difícil missão de trazer para a realidade o que estabelece o texto constitucional em relação à educação. O FUNDEB é o principal responsável pelo financiamento do complexo sistema educativo brasileiro. Uma das principais diferenças deste fundo, instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006, em relação ao seu homólogo anterior, é que o FUNDEF considerava apenas despesas com a educação fundamental, não abrangendo nem a educação infantil nem o ensino médio. O novo fundo especial, de natureza contábil, foi criado com data de expiração pré-definida (31 de dezembro de 2020). Portanto, o tempo de vigência do FUNDEB será de 14 anos, ou seja, de 2007 até 2020.

⁶ O fato do acesso às universidades públicas estar vinculado à aprovação prévia em uma seletividade não garante a igualdade de oportunidades para todos os brasileiros. Tanto o número de cursos quanto a quantidade de vagas oferecidas pelo Estado são insuficientes, muito abaixo do necessário. Acrescentando a essa circunstância o fato de que a qualidade dos cursos nas universidades públicas em geral é superior aos daqueles realizados nas universidades privadas, ao contrário do que acontece com a educação básica, tudo isso faz com que famílias de classe média matriculem seus filhos quando crianças em escolas privadas, além de inscrevê-los em cursos específicos preparatórios para o teste de seletividade (vestibular). Neste cenário, o número total de alunos no ensino básico e fundamental matriculados nas instituições privadas representam aproximadamente 13% (Schwartzman, 2014). Consequentemente, os cursos superiores gratuitos estão mais facilmente disponíveis para uma parte privilegiada da sociedade brasileira. Esta realidade contribui para aumentar as disparidades entre ricos e pobres e para ampliar a brecha educacional no país. Embora seja verdade que, nos últimos anos, o Governo tem tentado reverter esta situação, fazendo uso das "políticas de cotas", que reservam parte das vagas das universidades públicas para determinados setores da sociedade, de acordo com a raça e a cor da pele (essas políticas foram objeto de grandes discussões, e para alguns especialistas estão longe de ser a solução apropriada para o problema).

Os recursos que compõem o fundo para a educação básica brasileira serão originados de parte de algumas receitas tributárias dos estados e dos municípios, além de 20% (desde 2010) do FPE e Fundo de Participação dos Municípios (FPM). As receitas estaduais que contribuem para o fundo são: ICMS, IPVA, ITCMD, IPI exportação⁷ e as restituições pelas exonerações das exportações. Estas últimas, derivadas da Lei Kandir.

Outra característica do FUNDEB é a participação do Governo federal de forma subsidiária e complementar, cujo teto para o cofinanciamento, a partir do ano de 2010 corresponde a 10% do valor total das contribuições dos estados, municípios e Distrito Federal. A Tabela 11 detalha a composição do FUNDEB:

⁷ Parte da arrecadação do Imposto sobre produtos industrializados (IPI), de competência da União, é transferida aos estados em função do valor das respectivas exportações de seus produtos industrializados. Corresponde à transferência especificada no tópico 2. da Tabela 6.

Tabela 11 – Composição financeira do FUNDEB

UFs	Origem dos recursos	Contribuição à formação do Fundo			
		2007	2008	2009	2010 a 2020
Estados, Distrito Federal e Município	FPE, FPM, ICMS, ressarcimento pela desoneração de exportações (LC 87/96) e IPIexp.*	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA, ITRm y outros eventualmente instituídos. *	6,66%	13,33%	20%	20%
União	Complementação federal com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **	R\$ 2 bilhões	R\$ 3 bilhões	R\$ 4,5 bilhões	10% do valor total das contribuições dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

(*) Inclusive receitas correspondentes à dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos.

(**) Valores originais, a serem atualizados com base no INPC/IBGE.

Fonte: Manual de Orientação do Fundeb (2008).

A divisão dos recursos entre estados e municípios está vinculada ao número de alunos matriculados em cada ente da Federação. O Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), por meio dos censos escolares, fornece os dados com respeito à quantidade de alunos que estão estudando na educação básica em cada nível federal. Além do número de alunos, para cada tipo de unidade de ensino existem fatores de ponderação definidos, os quais deverão ser levados em conta quando das transferências dos recursos. Podemos observar esses fatores válidos para 2016, estabelecidos pela Resolução nº 1, de 29 de julho de 2015, na Tabela 12:

Tabela 12 – Fatores de ponderação por unidades de ensino – 2016

Etapa	Fator de ponderação
Creche pública em tempo integral	1,30
Creche pública em tempo parcial	1,00
Creche conveniada em tempo integral	1,10
Creche conveniada em tempo parcial	0,80
Pré-Escola em tempo integral	1,30
Pré-Escola em tempo parcial	1,00
Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00
Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,15
Anos finais do ensino fundamental urbano	1,10
Anos finais do ensino fundamental no campo	1,20
Ensino fundamental em tempo integral	1,30
Ensino médio urbano	1,25
Ensino médio no campo	1,30
Ensino médio em tempo integral	1,30
Ensino médio integrado à educação profissional	1,30
Educação especial	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,80
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo	1,20

Fonte: Resolução nº 1. Ministério da Educação (2015).

O governo central só irá transferir recursos nos casos em que o valor aluno/ano calculado para cada estado for menor que o valor mínimo nacional estabelecido por aluno. Para o exercício financeiro de 2016, esse valor, definido pela Portaria Interministerial nº11/2015, equivale a 2.739,87 reais.

Os fatores em que o FUNDEB se respalda para a distribuição de recursos financeiros são motivos de inúmeras críticas por especialistas na área. Pinto (2007) não encontra qualquer justificativa para que o coeficiente da última etapa do ensino fundamental (1,10) seja inferior ao do ensino médio (1,25), uma vez que ao possuir uma maior proporção de estudantes/aula pode tornar os custos relativos do ensino médio mais baixos, além do fato de não haver grandes diferenças entre a formação de professores nessas duas modalidades de ensino. O autor defende que os fatores de ponderação devem explicar "as diferenças de custo real". Para ele, os responsáveis por definir esses índices deveriam levar em consideração especialmente as condições da oferta dos serviços, e analisar variáveis, tais como: a duração da jornada do professor e do aluno; o nível de formação dos profissionais; a relação aluno/aula; a existência de laboratórios e bibliotecas, etc.

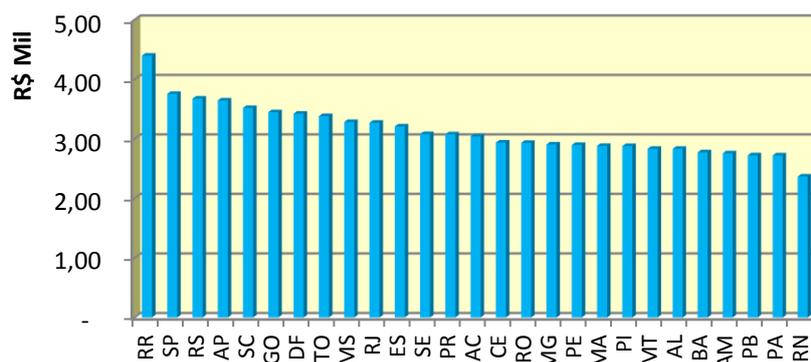
Pinto (2007) destaca uma visível imperfeição derivada do sistema de distribuição usado pelo FUNDEB⁸. Quando o valor transferido tem um comportamento diretamente proporcional ao número de alunos existentes nas escolas, isso faz com que aumente a probabilidade de subfinanciamento de pequenas escolas, especialmente aquelas localizadas em áreas rurais, além de estimular um aumento no número de alunos por sala de aula.

⁸ Nessa transferência constitucional, ao contrário do discutido na seção anterior, haverá vinculações quando da aplicação dos recursos. As restrições serão tanto quantitativas como qualitativas. Com relação à primeira, não poderão ser gastos menos que 60% do total dos recursos com a remuneração dos profissionais do magistério do ensino básico no exercício efetivo. O restante, ou seja, no máximo 40%, devem ser direcionados para ações relacionadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica no país. Essas ações estão especificadas no artigo 70 da Lei de Diretrizes de Educação (Lei 9394/96), entre as quais destacamos: aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários para o ensino e concessão de bolsas de estudos para estudantes de escolas públicas e privadas.

Por todo o exposto, a respeito da aplicação de recursos, o FUNDEB se comporta como uma transferência condicional, uma vez que a sua aplicação é restrita ao gasto em educação, e a distribuição dos recursos será diretamente proporcional à população escolar do estado, corrigida por certos fatores de custo da prestação do serviço (áreas rurais, população indígena, tipo de educação, etc.). Este conjunto de variáveis mencionadas certamente pode nos guiar na especificação do modelo econométrico apresentado na próxima seção.

Por último, podemos ver no Gráfico 2 quanto receberam cada estado por matrículas estaduais no ano de 2014.

Gráfico 2 – Transferências do FUNDEB por matrículas para cada estado em 2014



Fonte: Elaboração própria, Dados Financeiros (SIAFI - Sistema Integrado da Administração Financeira do Governo Federal) y Matrículas (INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira)

3.3 Sistema Único de Saúde (SUS) e Fundo Estadual de Saúde (FES)⁹:

Em um contexto de forte mercantilização, a universalização da saúde é um dos maiores desafios do Governo Federal. Nesse sentido a Carta Magna promulgada em 5 de outubro de 1988 deu um grande passo, e é considerada um marco divisor quando definiu, no seu artigo

⁹ Foram de grande importância as contribuições de Costa (2002), Lazzari (2003), Mendes, Miranda e Cossio (2008), Salvador (2012) e Simão e Orellano (2015).

194, a seguridade social como “[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (Brasil, 1998). Além disso, seu artigo 196 estabelece que “A saúde é um direito de todos e uma obrigação do Estado, [...]” (Brasil, 1988).

Curiosamente, a base do SUS foi concebida no começo da década dos anos 80, período no qual o país era governado por uma ditadura militar que durou aproximadamente 20 anos (de 1964 a 1985). Na elaboração do projeto não houve participação de partidos políticos, organizações internacionais nem tampouco de autoridades governamentais. Assim, os movimentos sociais foram, efetivamente, os impulsores desse projeto durante o período de transição.

O SUS tem como metas: a universalidade, a equidade, a integração e o controle social, através da participação ativa dos usuários por meio dos Conselhos de Saúde. Metas que são grandes desafios no contexto brasileiro, sobretudo quando se considera a crescente cobertura dos seguros privados, dos quais se beneficia pelo menos 25% da população. Ou seja, mais de 50 milhões de pessoas costumam utilizar parte do seu salário para pagar seguros privados, que remuneram os médicos por um valor abaixo do mercado.

A grave crise enfrentada pelo sistema de saúde pública na década de 90 teve a ver com o seu modelo de financiamento. A Emenda Constitucional 29/2000 (EC 29) foi o instrumento encontrado pelo governo brasileiro para conter a crise de financiamento que afetava o sistema de saúde pública no país. A alteração determinou que parte dos impostos recolhidos pelas autoridades federais deveria ser destinada obrigatoriamente para os serviços de saúde. No documento intitulado “Parâmetros Consensuais sobre a Implantação e Regulamentação da Emenda Constitucional 29”, o Ministério da Saúde, através do Conselho Nacional de Saúde, definiu a base de cálculo como “[...] a receita dos entes federativos que estará sujeita à vinculação de recursos para aplicação exclusiva em ações e serviços de saúde.” (p.2). Além disso, com respeito à sua composição, o mesmo documento afirma que: “É composta por impostos próprios e transferidos, dos quais são deduzidas as transferências constitucionais intergovernamentais.” (p.2).

O processo de receber e transferir recursos acontece mediante fundos, e segundo a EC 29, tanto os estados como os municípios devem constituir seus próprios fundos. Na esfera estadual, vão compor o fundo uma parte dos seguintes impostos: ICMS, IPVA, ITCMD, FPE, IRRP, IPI exportação e ICMS exportação (a Tabela 13 detalha as diferentes receitas vinculadas).

Tabela 13 – Demonstrativo da base para composição da receita vinculada para a saúde

Receitas vinculáveis de estados
(+) Receitas de impostos estaduais: ICMS: impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e de comunicação IPVA: imposto sobre a propriedade de veículos automotores ITCMD: imposto sobre transmissão "causa mortis" e doação de bens e direitos
(+) Receitas de impostos transferidos pela União: FPE: fundo de participação dos estados e do Distrito Federal IRRF: imposto de renda retido na fonte IPI exportação: imposto sobre produtos industrializados ICMS exportação (<i>Lei Kandir</i>): Lei Complementar n°. 87/96
(+) Receitas de dívida ativa tributária de impostos
(-) Transferências financeiras constitucionais e legais a municípios: ICMS: imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços (25%) IPVA: imposto sobre propriedade de veículos automotores (50%) IPI exportação: imposto sobre produtos industrializados (25%) ICMS exportação (<i>Lei Kandir</i>): Lei Complementar n°. 87/96 (25%)

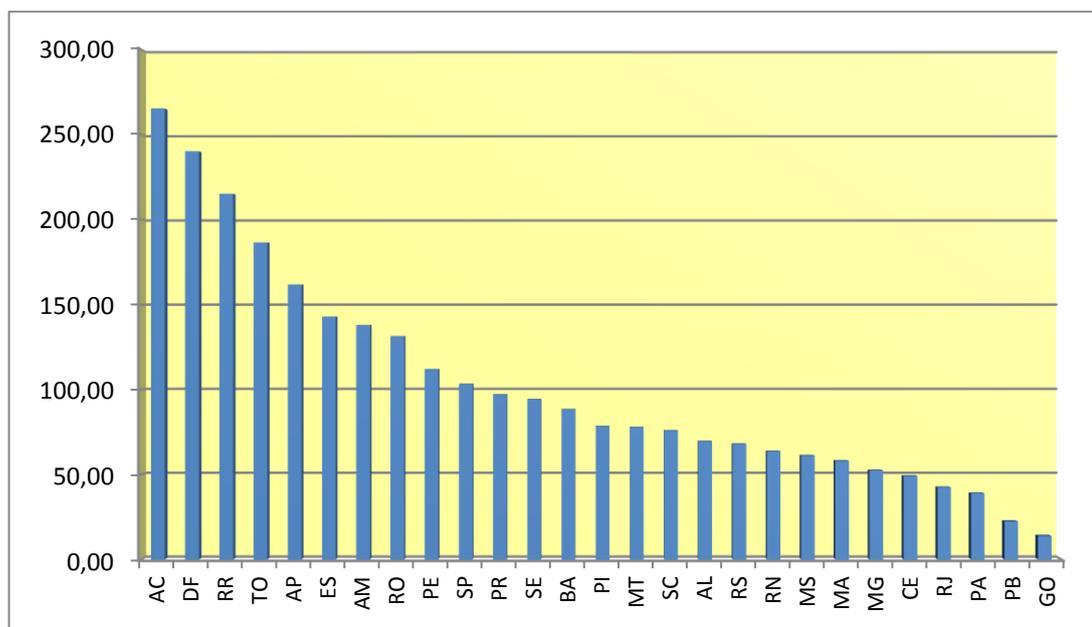
Fonte: Conselho Nacional de Saúde, Ministério da Saúde.

Os recursos financeiros mínimos que vão compor o Fundo Estadual de Saúde serão resultado da aplicação do percentual estabelecido na CF/88 sobre os ingressos líquidos dos impostos e das transferências constitucionais e legais (12% no caso dos estados).¹⁰

Dessa forma, o fundo de cada estado será formado tanto por suas receitas vinculadas como pelas transferências efetuadas pelo Governo federal, estas dependem do número de procedimentos médicos realizados por unidades de saúde, que devem estar registradas e em conformidade com a política elaborada pelo Ministério da Saúde. Assim, a metodologia de transferência pode estar relacionada com algum critério per capita ou com um valor fixo para cada produção e/ou cobertura de um programa específico. Os seis blocos de financiamento cujas transferências devem ser destinadas obrigatoriamente são especificados na EC 29. São eles: atenção básica, atenção de média e alta complexidade, vigilância em saúde, assistência farmacêutica, gestão do SUS e investimentos. No Gráfico 3, mostramos a distribuição per capita em 2016 entre os distintos estados brasileiros:

¹⁰ Em Pernambuco, no ano de 2015, as receitas incluídas no cálculo das despesas mínimas em ações e serviços públicos de saúde, ou seja, a base de cálculo (a soma das receitas dos impostos estaduais, das transferências do Governo central e das receitas da dívida ativa tributária de impostos, descontando as transferências financeiras constitucionais e legais para os municípios) totalizaram 16,452 bilhões de reais. Portanto, pelo menos 12% desse valor devem ser alocados para a provisão e manutenção dos serviços de saúde do estado. No mesmo ano, de acordo com dados extraídos do Balanço Patrimonial do Estado de Pernambuco, observou-se que as despesas foram superiores ao valor mínimo estabelecido, representando 16,24% da base de cálculo.

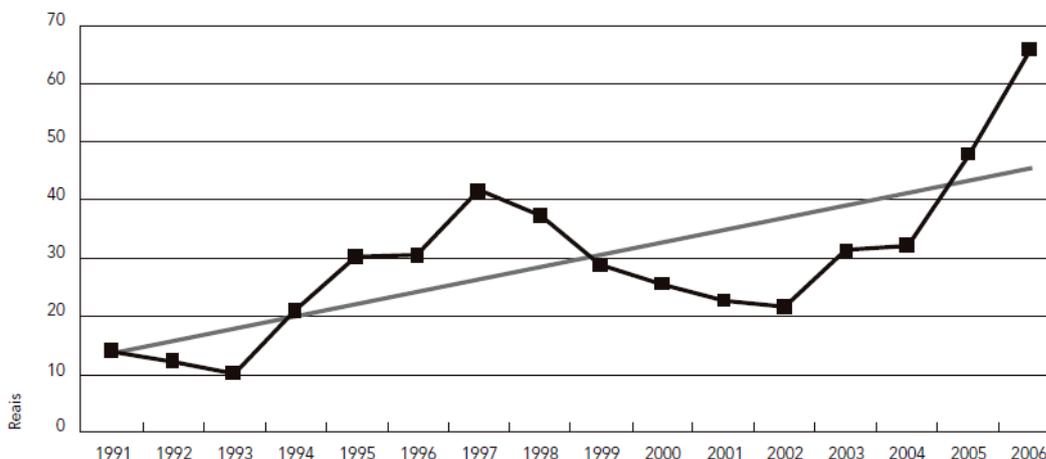
Gráfico 3 – Distribuição per capita das transferências federais para os FES em 2016



Fonte: Elaboração própria.

Embora estas transferências não exijam contrapartida dos governos locais, Simão e Orellano (2015) comprovaram que existe uma relação direta entre a capacidade financeira do ente e o volume de recursos recebidos por meio de transferências. Uma das possíveis causas argumentam as autoras, é a insuficiência do valor cedido pelo Governo Central para cada procedimento médico, fazendo com que "[...], alguns municípios podem ter mais incentivos do que outros para aderir a determinados programas ou ações." (Simão e Orellano, 2015, p.49).

Se analisarmos um caso específico, o do estado do Paraná, podemos ver os efeitos positivos dos gastos na área de saúde a partir do ano de 2002. Quando se observam os gastos per capita no estado do sul do Brasil, verifica-se que em 2002 houve um ponto de inflexão na tendência de queda da série, iniciada no ano de 1997.

Gráfico 4 – Despesas per capita com saúde a preços constantes em abril de 2007


Fonte:

 Carvalho M. *et al.* (2008).

No entanto, o aumento dos recursos liquidados não é condição suficiente para produzir uma melhora do serviço oferecido. Além disso, Mendes, Miranda e Cossio (2008) destacam as deficiências do processo de transferência por este não levar em conta a necessidade de saúde nem os resultados anteriormente alcançados.

Neste sentido, Simão e Orellano (2015) afirmam que:

A Lei Orgânica da Saúde de 1990 previa inicialmente critérios de transferência baseados no perfil demográfico e epidemiológico de cada região, além das características quantitativas e qualitativas da rede de saúde e desempenho no período anterior. Entretanto, a falta de acordo político em torno desses critérios impossibilitou sua aplicação na prática. (p.43)

Se por um lado as vinculações constitucionais garantem um percentual mínimo de aplicação de recursos em áreas importantes como a educação e a saúde, por outro lado, essa mesma prática, adotada no país após a promulgação da última Constituição Federal, diminuiu a capacidade de gestão que existia anteriormente do orçamento público.

Além das vinculações, a judicialização das políticas públicas é um obstáculo a mais na gestão do orçamento público. São frequentes as intervenções do Poder Judiciário através de

mandatos judiciais, obrigando os gestores públicos a comprar os medicamentos mais caros, os quais muitas vezes se encontram ainda em fase de teste e análise pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Isso faz com que grande parte do orçamento seja destinada para a compra desses medicamentos.¹¹

De forma resumida, os FES estão compostos pelas receitas estaduais e pelos recursos distribuídos pelo Governo federal, que são transferências condicionadas com respeito à sua aplicação, uma vez que têm como objetivo universalizar os serviços de saúde e alcançar um nível mínimo de cobertura nessa área.

3.4 Síntese valorativa: debilidades do sistema brasileiro de financiamento estadual.

O processo de reforma tributária e de financiamento estadual é uma necessidade que deveria estar sempre presente de forma prioritária na agenda dos governantes brasileiros. Em um país onde existe mais de vinte partidos deliberando no Congresso Nacional, chegar a um acordo não é tarefa das mais simples. Sobretudo, quando se sabe que mudanças no sistema tributário implicarão perdas importantes de receitas para um ou outro ente federado. Por isso, o processo caminha a passos lentos, e sempre que se consegue chegar a acordos, os avanços obtidos estão aquém dos necessários.

Daí, para preservar a suficiência financeira dos vinte e sete estados brasileiros, a ferramenta que vem sendo utilizada pelo Governo federal há alguns anos são as transferências intergovernamentais, que continuam sendo um fator determinante para a implementação das políticas públicas nas esferas subnacionais.

Porém, como consequência deste processo, as transferências acabam reduzindo a autonomia financeira de cada estado, condicionando o destino final do gasto e impedindo uma maior arrecadação de recursos públicos próprios. Além disso, esta captação de fundos via transferências faz com que o cidadão não visibilize o verdadeiro custo de gestão dos serviços públicos estaduais (muito mais evidente quando se financiam com impostos próprios dos

¹¹ Ressaltamos o caso do estado do Rio Grande do Sul, onde em apenas um ano foram utilizados 22% do orçamento da saúde para fazer frente aos dezenove mil mandatos judiciais.

estados), e, portanto, não propicia “o castigo e a recompensa” dos responsáveis políticos nos processos eleitorais por um pior ou melhor desempenho na sua ação pública com o orçamento.

Finalmente, as transferências verticais provocam uma forte dependência naqueles entes que possuem modestas bases de cálculo, explicando, nestes casos, grande parte de seus orçamentos, e condicionando inclusive o destino de seus recursos (em certa medida, imposto pelo governo que transfere os recursos).

Portanto, se trata de um sistema com claras deficiências que gera dependência financeira dos estados, e no qual o volume dos orçamentos está determinado desde o Governo federal. Sem falar dos dispositivos constitucionais que impõem níveis mínimos de prestação, influenciando diretamente na composição do gasto público das unidades federativas. Isto, por outro lado, pode ocasionar o uso ineficiente do gasto público.

Parece justificado, então, que para que se possa interpretar adequadamente o exercício econométrico que se mostra a continuação, tenha sido necessário descrever brevemente o quadro institucional brasileiro e as mudanças surgidas com última Constituição, e os condicionamentos e limitações que a priori impactam nas possibilidades reais dos estados brasileiros na hora de decidir a quantidade e o destino de suas receitas.

Nesse cenário, conhecer de forma estatística os fatores determinantes que efetivamente condicionam o gasto público executado por parte dos diferentes estados brasileiros pode ser um bom exercício prévio antes de propor reformas e novos critérios econômicos tendo em vista a melhoria na distribuição dos recursos financeiros entre os três níveis de governo. A este objetivo aplicado, dedicaremos o restante do nosso trabalho.

4. APLICAÇÃO EMPÍRICA: Fatores de custo, necessidade e financiamento (e outros) na determinação do gasto estadual brasileiro. Fontes de dados, construção das variáveis do exercício econométrico e metodologia.

Tendo discutido anteriormente os principais aspectos do processo de descentralização brasileira nos últimos anos e seu impacto sobre a implantação de políticas públicas (o que, na

prática, insistimos, tem ocasionado de certa maneira uma limitação na autonomia financeira dos estados quando a Constituinte optou pelas transferências governamentais como uma importante ferramenta na luta contra os desequilíbrios verticais e horizontais existentes no país), daqui em diante, concentramos os esforços em demonstrar como o gasto público estadual responde ou não estritamente às necessidades de gasto relativas e de custo efetivo de prestação dos serviços estaduais presentes de forma desigual na estrutura do território brasileiro (e que são determinantes objetivos que a literatura especializada vem classificando em muitas experiências federais como decisivos na hora de explicar o gasto público regional), ou responde a outro tipo de condições e limitações institucionais, legais ou financeiras como as mencionados e descritas na seção anterior.

Para isso, estabelecemos uma metodologia, uma especificação econométrica determinada, escolhendo variáveis de necessidade e de custos explicativas baseadas em modelos empíricos encontrados na literatura disponível. Finalmente, faremos uma leitura dos resultados finais alcançados. Todos esses passos serão detalhados nas próximas linhas.

4.1 Fontes de dados:

Para os fins deste estudo, foram considerados os dados das 26 unidades estaduais, excluindo a capital federal. A exclusão de Brasília se deve ao fato desta possuir um comportamento distinto em comparação com os outros estados federados. Sendo a capital federal, a Constituição brasileira de 1988 lhe concedeu tanto as competências dos estados como as municipais. Além disso, todos os pagamentos referentes às despesas com servidores públicos federais são de responsabilidade da capital brasileira, independentemente se estes trabalham ou não dentro do seu território. Assim, pelos motivos expostos, deduzimos que, se incluíssemos a capital federal em nosso estudo poderíamos distorcer nossa análise, o que afetaria os resultados consideravelmente.

Os dados de natureza orçamentária¹² foram obtidos através da base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão central de planejamento, coordenação e controle

¹² Pode-se dizer que a confiabilidade dos dados é relativamente alta, uma vez que o tema da transparência orçamentária no país avançou significativamente nos últimos anos. Quando se observa o Índice de Abertura Orçamentário, o Brasil está à frente dos países latino-americanos e daqueles que

financeiro. Como fez em seu estudo Zabalza (2012) para o caso espanhol, para a despesa pública adotamos como referência o critério de vencimento/recebimento (em espanhol: “*devengo*”), ou seja, a liquidação dos gastos públicos, no qual “a alocação de receitas e despesas ocorre no momento em que são reconhecidos os direitos e as obrigações, independentemente de quando tal reconhecimento é refletido no fluxo efetivo de caixa” (p.6). No Brasil, a lei federal que dispõe sobre o orçamento público é a Lei nº 4.320/64, na qual se encontra definida a etapa de liquidação do gasto público, sendo entendida como aquela onde ocorre a “[...] verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”.

Com respeito às características sociodemográficas de cada estado, utilizamos como referência algumas das estatísticas elaboradas pelo IBGE.

A série de dados utilizada no trabalho corresponde ao período dos primeiros 15 anos deste século, de 2000 a 2014. Esse período foi escolhido porque, dada a estrutura da especificação econométrica utilizada – dados de painel –, é o único que garante trabalhar com observações completas de despesa pública funcional para cada um dos estados e cada um dos anos. Todos os dados estão disponíveis nos sites das duas entidades mencionadas nos parágrafos anteriores.

não pertencem ao grupo da OCDE (com exceção da África do Sul), com 73 pontos, sendo comparado nesse aspecto com países como a Suécia e a Noruega (Schwartzman, 2014).

4.2 Construção das variáveis utilizadas no exercício econométrico:

Ao escolher quais variáveis endógenas utilizaríamos no nosso estudo, adotamos uma classificação orçamentária funcional semelhante à aplicada ao caso espanhol pelos autores De la Fuente (2015a e 2015b) e Laborda (2013). Isto é, além do Gasto Total, observaremos o comportamento de seis outras variáveis dependentes: Gastos com Saúde e Saneamento, Gastos com Educação e Cultura, Gastos com Promoção e Proteção Social, Gastos com Serviços Públicos Básicos, Gastos de Caráter Geral e Gastos de Caráter Econômico.

Compõem o bloco de despesas com proteção e promoção social os gastos associados às funções *Trabalho, Habitação e Urbanismo, Direito à cidadania e Assistência e Previdência*.

Quanto aos Serviços Públicos Básicos, foram incluídos neste bloco as despesas públicas aplicadas em *Defesa Nacional e Segurança Pública*, além de considerar as despesas com relações exteriores – neste caso, muito pouco significativas para os estados dado que, por sua natureza, é o Governo Federal o ente que tem maior competência para realizar este tipo de gasto. Também acrescentamos a este conjunto aquelas dotações referente ao judiciário (funções *Judiciária e Essencial à Justiça*).

Por outro lado, entendemos que são de Caráter Econômico os recursos financeiros aplicados em *Energia e Recursos Minerais, Desenvolvimento Regional e Indústria, Comércio e Serviços*; enquanto que fará parte do bloco de Caráter Geral o restante dos gastos, como por exemplo, aqueles associados às seguintes funções: *Transporte, Comunicações, Gestão Ambiental, Administração e planejamento, Legislativa*, etc. No Anexo A, ao final deste trabalho, podemos consultar a lista completa de todas as funções e subfunções estabelecidas pela Portaria nº42 de 14 de abril de 1999, adotadas pelo setor público para classificar os gastos no Brasil.

Com relação às variáveis independentes ou explicativas de cada um desses gastos, primeiramente coletamos informação anual de quatro tipos de variáveis sociodemográficas e geográficas para cada estado: população total, superfície, dispersão e densidade. Em seguida, incorporamos à análise a variável que reúne a população em risco de pobreza ou exclusão social. A decisão de escolher essas variáveis foi tomada após haver sido revisada a literatura

relacionada com o tema das necessidades objetivas do gasto, baseando-se principalmente nos trabalhos de Zabalza (2012), Castells, Montolio e Solé (2006), Castells e Solé (1998) e De la Fuente (2015a e 2015b), nos quais os autores tendem a isolá-las como fatores de custo ou de necessidade habitualmente vinculados às distintas funções de gasto estadual.

Entenda-se por dispersão o número de municípios por unidade da federação a nível estadual. Nesse caso, como é uma medida calculada com uma periodicidade de 10 anos e que, geralmente, sofre poucas mudanças de um ano para outro, ao não dispor da informação exata anual para os anos compreendidos entre o intervalo de uma década, consideramos o nº de municípios calculado no início do período. Incluímos esses dados, pois, presume-se que, como afirma De la Fuente (2015), os custos de serviços públicos podem ser sensíveis ao número de municípios, uma vez que" [...] força à Administração a estabelecer um número indesejável elevado de centros de serviço de tamanho inferior ao ideal, [...] "(De la Fuente, 2015, p.7).

As superfícies de cada estado são constantes ao longo do período em análise, já que não houve criação, fusão, ou separação de unidades federais a nível estadual neste período. Quanto à densidade, ela pode ser explicada como a razão entre o número de habitantes pela extensão de quilômetros quadrados de cada território, em cada ano.

Para obter uma informação mais completa, separamos a população por faixas etárias: menores de 15 anos, população entre 15 e 65 anos e maiores ou igual a 65 anos. Identificando esses grupos etários, podemos utilizar a variável como variável *proxy* de usuários potenciais dos serviços públicos. Em alguns casos, dividimos ainda mais as idades para verificar o efeito sobre a variável endógena. Dessa forma, incorporamos à análise três novas variáveis: a que identifica os indivíduos com idade inferior a 5 anos, a que reúne aqueles que tenham entre 65 e 75 anos e, finalmente, a que determina as pessoas maiores ou igual a 75 anos.

Os estatísticos descritivos habituais das variáveis endógenas e exógenas para o período analisado (2000 - 2014) – média, mediana, desvio padrão, valor máximo e valor mínimo – estão expostos nos Anexos B e C, ao final deste trabalho.

4.3 Metodologia:

Agregando todas as informações em um único banco de dados, na forma de dados em painel, usamos o pacote de análise estatístico STATA para estudar até que ponto as variáveis sociodemográficas e geográficas podem explicar, objetivamente, as despesas públicas dos estados brasileiros.

A estimativa econométrica foi realizada usando o comando *xtpcse*, que obtém resultados com Erros *Standard* Corrigidos para Painel (*Panel Corrected Standard Errors*), opção adequada quando se deseja resolver possíveis problemas de autocorrelação espacial e temporal e de heterocedasticidade nos resíduos do modelo.

O trabalho se desenvolveu da seguinte maneira:

1) Como indicamos anteriormente, a despesa pública foi dividida em seis blocos: Educação e Cultura; Saúde e Saneamento; Promoção e Proteção Social; Serviços Públicos Básicos; Atuações de Caráter Geral e Atuações de Caráter Econômico.

2) Para cada bloco, e para a soma da despesa total anual, realizamos estimativas econométricas com o *software* STATA para verificar a representatividade de cada variável objetiva de necessidade/custo na explicação dos gastos acima mencionados. Para verificar a relevância individual de cada variável escolhida para explicar a evolução dos distintos gastos estaduais, fomos inserindo pouco a pouco as variáveis, e em cada passo descartávamos aquelas variáveis cuja significância fosse muito baixa ou desprezível, até encontrar a melhor combinação. Reiteramos mais uma vez que, de acordo com o que comentamos nos parágrafos anteriores, as estimativas partiram sempre de uma especificação inicial que inclui variáveis explicativas que resultaram satisfatórias em exercícios semelhantes em outras experiências federais internacionais.

3) Partindo do pressuposto de que a população em risco de pobreza ou exclusão social requer, por parte do Estado, um esforço adicional na aplicação dos recursos públicos, incorporamos esta variável social na análise para observar o comportamento das despesas, e de que maneira esta variável poderia interferir nos resultados anteriormente obtidos.

4) No caso das despesas de saúde, para reforçar nossa abordagem inicial de que os custos dos serviços de saúde tornam-se mais elevados à medida que são levados para locais remotos

em relação aos centros urbanos mais desenvolvidos, optou-se por adicionar ao modelo uma nova variável que mede a dispersão de forma diferente, reunindo o número de indivíduos que vivem fora dos centros urbanos.

5) Finalmente, elaboramos uma tabela compreensiva dos resultados mais satisfatórios na hora de explicar cada bloco de gasto funcional. Quando as variáveis objetivas de necessidade e de custo propiciam um modelo com deficiências explicativas, especulamos com a existência de outras variáveis alternativas do tipo institucional, financeiro, de preferências particulares ou de outra índole que permitam completar a causalidade não encontrada estatisticamente.

5. RESULTADOS

5.1 Gasto Total:

Tabela 14 – Gasto Total

porcgastototal	Panel-corrected				
	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
porcsuperficie	.0074882	.0051323	1.46	0.145	-.0025709 .0175474
porcdensidad	.0434377	.0059654	7.28	0.000	.0317458 .0551296
porcpobmayor64	.6254289	.0689281	9.07	0.000	.4903322 .7605255
porcpobtotal	.5064359	.0764052	6.63	0.000	.3566844 .6561874
_cons	-.0070304	.0003033	-23.18	0.000	-.0076249 -.0064359

Fonte: Elaboração própria, *software* Stata.

Depois de ter testado diversas combinações de variáveis, finalmente, na tabela acima, estão coletados os resultados mais convincentes ($R^2 = 0,9515^{13}$). Observa-se que o conjunto de variáveis populacionais afeta de forma decisiva a variável dependente (gasto total), tendo em vista que seus coeficientes β são bastante significativos. Sobretudo quando consideramos a população total e aquelas pessoas com mais de 65 anos de idade, sendo estes ainda mais relevantes, uma vez que quando a população com mais de 65 anos aumenta 1%, a variável endógena (gasto total) será incrementada em 0,625%.

Existe também uma relação diretamente proporcional entre o gasto público total e a densidade (resultado não mostrado na tabela). Essa relação não é tão forte como as observadas com as duas variáveis populacionais, o que não surpreende, já que a densidade é uma medida derivada da população, e a população total tem uma forte influência nas despesas, como vimos no primeiro parágrafo.

Por outro lado não foi significativo o efeito da superfície nos gastos públicos dos entes estaduais (como pode ser visto na tabela, seu p-valor está acima de 0,1, portanto, não podemos rejeitar, com os padrões de significância habituais, a hipótese nula de que o coeficiente que acompanha a variável de superfície é zero). Isto implica dizer, por exemplo, que o fato da

¹³ Aplicamos a técnica de Estimção de Painel.

superfície do estado de Goiás ser três vezes maior que a de Pernambuco, não justifica ou não é uma condição necessária nem suficiente para que os gastos totais do primeiro sejam maiores do que os do segundo (por este motivo particular).

Finalmente, o fato de que haja um mínimo de heterogeneidade não explicado pelo modelo (em particular, $1 - R^2 = 0,0485$), na prática, supõe que a evolução das diferentes despesas estaduais também é influenciada por variáveis que não são estritamente de custo e de necessidade relativa. Entre elas, é possível mencionar a existência de diferentes preferências entre os diferentes estados brasileiros (expressadas por parte dos cidadãos nas eleições, com seu apoio a diferentes programas políticos), a disponibilidade de um financiamento particularmente favorável ou desfavorável por causa da complexa rede de fundos descritos na seção anterior, ou a fixação legal de provisão mínima nos serviços de acordo com os mandatos constitucionais.

5.2 Educação e Cultura:
Tabela 15 – Gasto com Educação e Cultura

porcgttota~a	Panel-corrected					
	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
porcpob0_14	1.421579	.019542	72.74	0.000	1.383277	1.45988
porcdensidad	.0839905	.0143921	5.84	0.000	.0557825	.1121984
_cons	-.019445	.0006681	-29.11	0.000	-.0207543	-.0181356

Fonte: Elaboração própria, *software* Stata.

Para este bloco de despesas já era esperado um peso considerável da variável que reúne o número de pessoas com até 15 anos de idade. Isto ocorre por conta da educação no país ser obrigatória entre 4 e 17 anos, e também porque a educação é responsável pela maior parte dos gastos desse bloco de despesas (representou 99,00% da despesa total do bloco em Santa Catarina no ano de 2014). Assim, essa variável, influenciada por um condicionante institucional ou legal, nos dá uma boa aproximação do universo de alunos nas escolas públicas, se mostrando relevante na determinação dos gastos educacionais e culturais dos estados brasileiros.

Foi uma surpresa notar que, de todas as outras variáveis sociodemográficas, apenas a densidade foi significativa ao explicar a variável endógena, embora seu coeficiente não seja tão significativo, apenas 8%. Seu sinal positivo nos indica que as maiores taxas de urbanização (relacionadas com uma alta densidade) estão associadas a uma maior demanda educacional ou que a prestação deste serviço tenha um custo mais elevado em regiões de alta densidade, talvez devido a problemas de congestionamento no serviço.

Para este resultado final, o R^2 explicado pelas variáveis de custo e necessidade teve um valor de 0,8605. O comentário final expressado com o gasto anterior volta a ser especialmente pertinente (ainda mais, se considerarmos que as variáveis não presentes expressamente no modelo explicariam $1 - R^2 = 0,1395$, ou seja, quase 14% dos distintos comportamentos estaduais nos serviços educacionais). Portanto, existem fatores institucionais, de capacidade de financiamento relativo e de preferências distintas dos estados suficientemente relevantes para explicar a desigual evolução territorial do gasto educacional brasileiro.

5.3 Saúde e Saneamento:

Tabela 16 – Gasto com Saúde e Saneamento

porc_func_sa~o	Panel-corrected				[95% Conf. Interval]	
	Coef.	Std. Err.	z	P> z		
porcsuperficie	.0412072	.0169788	2.43	0.015	.0079293	.0744851
porcdensidad	.0600191	.0252206	2.38	0.017	.0105875	.1094506
porcpobmayor64	.6554745	.0653352	10.03	0.000	.5274199	.7835291
porcpob0_14	.4072396	.0693153	5.88	0.000	.2713841	.5430951
_cons	-.0063054	.001033	-6.10	0.000	-.0083299	-.0042809

Fonte: Elaboração própria, *software* Stata.

Com respeito aos gastos de natureza sanitária e de saneamento, obtivemos um resultado bastante aceitável com um $R^2 = 0,9211$.

Nesse caso, os gastos podem ser explicados em maior grau por duas variáveis populacionais. Trata-se da variável que coleta o número de jovens e da que acumula o número de idosos que vivem num mesmo estado. Para essas duas variáveis, os coeficientes são expressivos, com valores de 0,407 e de 0,655, respectivamente.

Diante desse cenário, em um segundo momento, decidimos desagregar a variável da idade avançada em dois blocos: população entre 65 e 75 anos e população maior ou igual a 75 anos. Fizemos o mesmo adicionando uma nova variável para crianças menores de 5 anos. A intenção era ver se as pessoas nestes grupos etários consumiam relativamente mais recursos e tinham uma maior relação com as despesas de saúde.

Dada essa nova abordagem, foi possível verificar que o R^2 aumentou ligeiramente, alcançando o valor de 0,9260. Observou-se também como a diferença entre o coeficiente atribuído à variável que representa o conjunto de pessoas entre 65 e 75 anos e o coeficiente da variável que constitui os menores de 5 anos aumentou. O coeficiente da variável que agrupa as pessoas com idade acima dos 75 anos adotou um valor negativo, não tendo sentido e, portanto, decidimos eliminá-la do modelo. Os coeficientes são mostrados na tabela abaixo:

Tabela 17 – Gasto com Saúde e Saneamento acrescentando novas faixas etárias

porc_func_sa~o	Panel-corrected				[95% Conf. Interval]	
	Coef.	Std. Err.	z	P> z		
porcsuperficie	.037279	.0165959	2.25	0.025	.0047516	.0698064
porcdensidad	.0603349	.0251783	2.40	0.017	.0109863	.1096835
porcpob65_74	.6819618	.0531124	12.84	0.000	.5778634	.7860602
porcpobmenor5	.3836468	.055861	6.87	0.000	.2741613	.4931323
_cons	-.0062778	.001009	-6.22	0.000	-.0082554	-.0043002

Fonte: Elaboração própria, *software* Stata.

A despesa deste bloco também é explicada por duas outras variáveis, em menor grau do que as de natureza populacional. A densidade e a superfície assumem coeficientes bastante semelhantes, apresentando uma relação positiva com as despesas de saúde e de saneamento.

A representatividade dessas variáveis no resultado nos leva a fazer algumas considerações: em primeiro lugar, os centros médicos mais avançados estão localizados nas principais cidades dos estados, com alta densidade e onde, de fato, existe uma gama mais ampla de serviços hospitalares comparados com as outras localidades menos desenvolvidas da região. Isto leva a um movimento intenso de pessoas em direção a esses centros médicos, possivelmente gerando um congestionamento dos serviços médicos. Além disso, a tecnologia utilizada nos centros avançados impacta diretamente na elevação do custo dos tratamentos.

Por outro lado, a distância entre os centros urbanos gera custos mais altos devido ao fato óbvio de ter que trasladar o serviço a áreas extensas com núcleos populacionais dispersos. Para reforçar esta abordagem, decidimos incorporar na análise a variável que calcula a população que vive longe da área metropolitana e verificar sua influência nos gastos de saúde e saneamento. O resultado pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela 18 – Gasto com Saúde e Saneamento considerando população rural

porc_func_sa~o	Panel-corrected				[95% Conf. Interval]	
	Coef.	Std. Err.	z	P> z		
porcsuperficie	.0389606	.0207053	1.88	0.060	-.0016211	.0795422
porcdensidad	.0733288	.0333169	2.20	0.028	.0080288	.1386288
porcpob65_74	.645132	.035486	18.18	0.000	.5755806	.7146834
porcpobmenor5	.4307587	.0507145	8.49	0.000	.33136	.5301574
porcpobrural	.0867918	.0325769	2.66	0.008	.0229422	.1506414
_cons	-.0105758	.001816	-5.82	0.000	-.0141351	-.0070166

Fonte: Elaboração própria, *software* Stata.

Ao final, a incorporação desta variável ao modelo – proporção da população rural – reforça a nossa abordagem anterior ao aumentar o R^2 para 0,9281. O coeficiente β da nova variável alcançou o valor de 0,0867.

5.4 Promoção e Proteção Social:
Tabela 19 – Gasto com Promoção e Proteção Social

porc_prot_pr-1	Panel-corrected				[95% Conf. Interval]	
	Coef.	Std. Err.	z	P> z		
porcsuperficie	.0185404	.0215542	0.86	0.390	-.0237051	.0607859
porcdensidad	.044731	.0369754	1.21	0.226	-.0277395	.1172014
porcpobmayor64	.7848864	.410266	1.91	0.056	-.0192201	1.588993
porcpobl5_64	.203398	.4487388	0.45	0.650	-.6761139	1.08291
_cons	-.0019829	.0026285	-0.75	0.451	-.0071346	.0031688

Fonte: Elaboração própria, *software* Stata.

A combinação de variáveis da tabela acima nos deu o resultado mais plausível ao explicar as despesas com promoção e proteção social, para o qual o R^2 foi de 0,8689.

Nesse caso, se pode ver claramente a significância das variáveis populacionais. Em primeiro lugar a que representa os maiores de 65 anos, adotando um coeficiente de 0,7848. Outra variável populacional importante, porém menos significativa, é aquela que reúne as pessoas entre 15 e 65 anos, como exposto na tabela.

Por outro lado, as variáveis de superfície e densidade têm uma influência mais discreta nos gastos dessa natureza.

Esse bloco de gasto está composto tanto pelas funções cuja população alvo da prestação dos serviços são os adultos (Trabalho, Habitação e Urbanismo, Direito à Cidadania), como aquelas que têm os aposentados e pensionistas como os seus principais destinatários (Assistência e Segurança Social), portanto, era esperado que estas duas variáveis populacionais explicassem a maior parte das despesas.

De modo inesperado os gastos com promoção e proteção social não foram influenciados pelo número de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza (algo que foi testado em outra especificação proposta). A partir desta falta de significância econométrica da variável pobreza, talvez possa inferir-se da seguinte leitura: atualmente, as despesas estaduais com promoção e proteção social não atendem satisfatoriamente à falta de recursos da população mais desfavorecida.

Finalmente, o relativamente baixo poder explicativo do modelo ($R^2 = 0,8689$) está indicando indiretamente que existem variáveis não coletadas explicitamente pelo nosso modelo (variáveis institucionais, de financiamento relativo ou de preferências heterogêneas ao longo do território entre os cidadãos brasileiros), que estão determinando decisivamente as opções orçamentárias no gasto estadual brasileiro.

5.5 Serviços Públicos Básicos:

Tabela 20 – Gasto com Serviços Públicos Básico

porc_serv_pu~s	Panel-corrected				[95% Conf. Interval]	
	Coef.	Std. Err.	z	P> z		
porcsuperficie	.0444104	.005611	7.91	0.000	.0334131	.0554077
porcdensidad	.1922537	.0175165	10.98	0.000	.1579219	.2265855
porcpobl15_64	1.063264	.0292392	36.36	0.000	1.005956	1.120572
_cõns	-.0114303	.0012497	-9.15	0.000	-.0138796	-.0089809

Fonte: Elaboração própria, *software* Stata.

Não é estranho pensar que as despesas de natureza judicial e de segurança pública (basicamente são estas as que compõem este bloco) são diretamente proporcionais, em grande parte, à população adulta não idosa, pois são eles os principais demandantes destes serviços.

Como resultado do exposto anteriormente, nos últimos anos, como pode ser visto na tabela acima, os gastos com serviços públicos básicos tiveram uma forte relação com o número de pessoas entre 15 e 65 anos que vivem nos estados brasileiros. O coeficiente β teve o valor de 1,063. Apesar de neste tipo de gasto haver sido constatada também a influência de variáveis como a densidade e a superfície, seus efeitos ficam num segundo plano quando comparados com aqueles produzidos pela variável populacional.

Finalmente, observamos que, para o nosso resultado final, obtivemos um coeficiente de determinação $R^2 = 0,9355$, o que indica que as variáveis objetivas de necessidade e de custo introduzidas no modelo são muito determinantes na hora de explicar a heterogeneidade deste gasto estadual no Brasil.

5.6 Atuações de Caráter Geral:

Tabela 20 – Gasto com Atuações de Carater Geral

porc_caracte~1	Panel-corrected				[95% Conf. Interval]	
	Coef.	Std. Err.	z	P> z		
porcpob15_64	.8705728	.1340298	6.50	0.000	.6078793	1.133266
porcpobmayor64	.2923451	.1268343	2.30	0.021	.0437545	.5409358
porcdensidad	.0459764	.012575	3.66	0.000	.0213298	.070623
_cons	-.0079644	.0008711	-9.14	0.000	-.0096717	-.0062571

Fonte: Elaboração própria, *software* Stata.

Como podemos ver, o fator que mais influencia as despesas desse bloco, assim como no caso anterior, é o número de cidadãos entre 15 e 65 anos. O coeficiente desta variável assume um valor de 0,8705. O resultado também nos diz que, no momento de explicar os gastos de caráter geral, deve ser levada em consideração as pessoas cuja idade seja superior ou igual a 65 anos. No entanto, seu coeficiente de influência é inferior 30%.

Por último, e como era de se esperar, a densidade tem sua parcela de contribuição na hora de determinar estas despesas, embora essa contribuição seja mínima.

Nunca é demais lembrar que, como em todos os anteriores, os dados presentes nas tabelas resultaram de numerosas simulações, usando diversas combinações de variáveis, até alcançar os resultados obtidos onde se observou uma maior idoneidade tanto no campo estatístico (nesse caso com um $R^2 = 0,9373$) como na esfera econômica, tendo, portanto, uma razoabilidade defendível.

5.7 Atuações de Caráter Econômico:

Tabela 21 – Gasto com Atuações de Caráter Econômico

porc_carac~o	Panel-corrected				[95% Conf. Interval]	
	Coef.	Std. Err.	z	P> z		
porcdisp	.2614023	.0980461	2.67	0.008	.0692354	.4535691
porcpobtotal	.8008911	.1732721	4.62	0.000	.4612841	1.140498
porcnpobres	.2112344	.0991692	2.13	0.033	.0168664	.4056025
_cons	-.0105203	.0040784	-2.58	0.010	-.0185138	-.0025268

Fonte: Elaboração própria, *software* Stata.

Depois de testar várias combinações, o modelo com maior capacidade explicativa dentro dos plausíveis resultou em um R^2 de 0,6189.

Os dados da tabela nos leva a algumas conclusões. A elasticidade da resposta das despesas de caráter econômico ao número total de pessoas que vivem em cada estado é de 0,80, abaixo da unidade. Mas quando comparado com as outras variáveis pertencentes ao modelo, pode-se dizer que é bastante significativo, já que seu coeficiente é quase quatro vezes maior que o das outras duas – números de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza e dispersão.

Novamente, as variáveis de custo e de necessidade explicitamente escolhidas neste trabalho podem não ser as mais adequadas ao explicar os gastos de caráter econômico, especialmente quando se trata de estados tão diferentes quanto ao nível de desenvolvimento econômico e de infraestrutura instalada. Os subsídios oferecidos às empresas não obedecem a regras específicas, adotando na maioria das vezes um caráter predominantemente político, de modo que, a inclusão de informações sobre coalizões de governo existentes, coincidência ideológica entre os governos federal e estadual e outras variáveis de “mercado político” pode ser muito satisfatória no sentido de aumentar a capacidade explicativa da especificação apresentada aqui.

Além disso, é sabido que a guerra fiscal realizada pelos estados brasileiros, intensificada desde a década de 1990 com o objetivo de atrair investimentos e impedir o deslocamento de unidades industriais, até mesmo de empresas estrangeiras, acentuou as diferenças nesta categoria de gasto.

Resumidamente, outros fatores de custo, como a topografia, a demanda, o PIB per capita, ou o Valor Adicionado Bruto industrial (VAB), fatores políticos (formação de coalizões estáveis, clientelismo político, lobby na captação de rendas estaduais, etc.) ou relacionados com a facilidade financeira, podem estar mais relacionados diretamente com o gasto de caráter econômico.

Mesmo assim, não se pode desprezar o resultado alcançado nesta seção quando considerado a relevância do R^2 obtido.

Tal como será apontado mais adiante, na seção de encerramento, a busca necessária desses tipos de variáveis explicativas alternativas, somadas às de custo e de necessidade relativa, provou ser uma das lições deste exercício econométrico, e, portanto, um novo interrogante investigador para pesquisas futuras.

6. LEITURA GLOBAL DOS RESULTADOS DO EXERCÍCIO ECONOMÉTRICO

Os resultados extraídos da análise empírica desenvolvida ao longo deste trabalho mostram que:

1. A população total de cada estado é diretamente proporcional à sua despesa total e aos seus gastos de caráter econômico.
2. Crianças menores de 15 anos são relevantes na determinação das despesas educacionais e culturais, enquanto que as crianças menores de 5 anos são para as despesas de saúde.
3. A densidade esteve relacionada de alguma forma com todos os blocos de gastos públicos definidos neste artigo, exceto aqueles de natureza econômica.
4. Com exceção das despesas educacionais, de natureza econômica e de serviços públicos básicos, em todos os outros blocos de despesas encontramos uma forte influência das pessoas maiores de 65 anos de idade.
5. A população em risco de pobreza e a dispersão dos municípios só foram levadas em consideração na determinação das despesas estaduais de caráter econômico.
6. As despesas de promoção e proteção social, as de serviços públicos básicos e as de caráter geral, podem ser explicadas até certo ponto pelo número de pessoas entre 15 e 65 anos de idade.

A tabela a seguir resume o cenário descrito acima:

Tabela 22 – Influência das variáveis sociais e demográficas no gasto dos estados brasileiros – 2000 - 2014

Variáveis	Gasto Total	Educação e Cultura	Saúde e Saneamento	Promoção e Proteção Social	Serviços Públicos Básicos	Atuações de Caráter Geral	Atuações de Carácter Econ.
Superfície			X	X	X		
Densidade	X	X	X	X	X	X	
Dispersão							X
Pop. Total	X						X
Pop. menor 15 anos		X					
Pop. entre 15 e 65 anos				X	X	X	
Pop. maior/igual 65 anos	X			X		X	
Pop. menor 5 anos			X				
Pop. entre 65 e 75 anos			X				
Pop. maior/igual 75 anos							
Pop. Risco de Pobreza ou Excl. Social							X
Pop. Rural			X				

Fonte: Elaboração própria.

Grande parte das despesas públicas dos estados brasileiros está orientada para a população idosa. O que nos leva a pensar, olhando para trás, que este fato tenha algo que ver com a política de salário mínimo, executada pelo Estado brasileiro ao longo dos últimos anos como forma de pagar a dívida social existente no país.

Não esqueçamos que a última Constituição brasileira foi concebida em um ambiente conturbado, na segunda metade da década de 1980, após o país haver enfrentado um longo período de ditadura militar. Além disso, como é sabido, durante este período, as economias latino-americanas passaram por momentos difíceis, o que ficou conhecido como a "crise da dívida", na qual a inflação colapsava suas economias. Assim, na Carta Magna promulgada em 1988 as aposentadorias e os benefícios sociais foram indexados pelo salário mínimo, com o intuito de manter o poder de compra dos aposentados e das pessoas mais necessitadas, como afirma Giambiagi (2007). Isto significa dizer que qualquer aumento no salário mínimo gera um custo fiscal muito alto.

Giambiagi (2007) defende com números que, se o governo pretende reduzir a "insuficiência de renda", a concessão de aumentos acima da inflação para o salário mínimo não é a melhor ferramenta. Comentando os resultados do estudo de Paes de Barros, Carvalho e Franco (2006), no qual certificaram que, para cada 100 reais, a "insuficiência de renda" é reduzida em apenas 3 reais nas famílias de extrema pobreza – e, portanto, demonstram a ineficácia da política adotada – Giambiagi (2007) afirma, ironicamente, que "Deve haver umas

357 ideias, pelo menos, de programas assistenciais em que cada R\$ 100 gastos, pelo menos mais de R\$ 3 cheguem de fato aos mais necessitados "(p.90).

Neste contexto, estima-se que, entre 1997 e 2003, a renda média real da população que vive nas cidades sofreu perdas da ordem de 24%, enquanto que, por outro lado, as aposentadorias se valorizaram, tendo um crescimento real de 28% (Giambiagi, 2007).

O mesmo autor critica fortemente essa política, considerada por ele como uma das causas que freiam o desenvolvimento do país, com base no seguinte raciocínio:

[...] primeiro porque beneficia fundamentalmente os idosos, a quem devemos uma justa reverência, mas dos quais não irá depender o futuro do país. Se queremos que o Brasil cresça 5%, precisamos investir e aplicar recursos públicos na infância e na juventude. Nada mais justo do que evitar que nossos pais e avós aposentados tenham perdas reais. Daí a aumentar a sua remuneração 5% ou 10% a.a., porém, em um país estagnado, há uma longa distância.

A segunda razão pela qual o salário mínimo é um tributo ao passado é que ele é um símbolo do paternalismo estatal, que o país deve superar para se modernizar. Ele representa a ideia de que a melhora de bem-estar do indivíduo decorre de um ato de benevolência oficial e não como mérito do próprio esforço. (Giambiagi, 2007, pp. 92 e 93)

Tudo isso nos conduz ao pensamento de que a política do salário mínimo, cujos propósitos eleitorais também são evidentes, é uma das causas que ocasiona esse "viés" em relação à população idosa, sendo esta uma das características do Estado de Bem-estar brasileiro¹⁴, algo que temos apoiado empiricamente na análise realizada na seção 5.

¹⁴ Similar ao caso espanhol segundo alguns investigadores sugerem em http://elpais.com/elpais/2017/01/30/opinion/1485772794_062744.html

7. CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E POSSÍVEIS EXTENSÕES

Neste estudo se analisa, principalmente, se é possível explicar o comportamento recente das despesas públicas liquidadas pelos diversos governos estaduais do Brasil (no período 2000 – 2014) por determinadas características sociodemográfica e geográficas peculiares a cada estado.

Para isso, selecionamos as variáveis, geralmente adotadas na literatura internacional relacionada com o tema, construímos uma base de dados específica, e em seguida foi testada diversas combinações econométricas, até obter resultados econômicos e estatisticamente razoáveis.

No entanto, parecia necessário, para contextualizar e orientar a leitura dos resultados do exercício econométrico, expor antes as principais características do processo de descentralização na recente democracia brasileira, descrever as fontes de receita pública dos estados – uma vez que são elas que permitem na prática a execução das políticas públicas – e descrever, explicando seu modo de operação, os fundos mais relevantes, ou seja, aqueles que contribuem de forma mais determinante na composição das receitas estaduais e que, em princípio, são destinados a corrigir os desequilíbrios horizontais e verticais existentes entre os entes federados.

O trabalho mostra que um país como o Brasil, de dimensões continentais, tem diferenças regionais objetivas de custo e necessidade de gastos que devem ser levadas em conta como critérios explícitos na distribuição dos fundos públicos.

Também ficou claro o enorme peso que atualmente tem as pessoas acima de 65 anos na hora de explicar a despesa pública, o que deve significar um alerta para as autoridades públicas, uma vez que, à medida que o aumento da expectativa de vida e os avanços nessa área estão se tornando mais concretos, isto demanda um maior esforço aos cofres públicos.

Por outra parte, as crianças com até 5 anos de idade desempenham um papel fundamental na determinação dos gastos de saúde, enquanto que, por outro lado, segundo a natureza dos gastos, tanto a dispersão – em alguns casos, calculada em função do número de

municípios existentes, em outros, considerando a população que vive longe dos centros urbanos – como a densidade, podem afetá-los positiva ou negativamente.

É de chamar a atenção, considerando o aspecto distributivo do Estado, o fato das despesas quase nunca ter respondido ao número de pessoas que vivem em risco de pobreza ou exclusão social, exceto aquelas de natureza econômica, o que nos leva a questionar a fragilidade do Estado de bem-estar brasileiro. Isto reforça o entendimento de Fishlow (2011), quando o autor comenta em relação ao Brasil que: "A transferência de responsabilidades, em modo federalista, causou problemas em certos momentos. Persistem diferenças regionais na qualidade dos serviços. As alocações de verbas, que não têm regras exatas, ocasionalmente são ditadas por critérios político e não técnicos "(p.202).

Além disso, como salientamos em diversas ocasiões, a existência de valores de R^2 ainda distantes da unidade, nos alerta que há um conjunto de fatores políticos, de disponibilidade de financiamento, e até mesmo de heterogeneidade de preferências territoriais que deveriam ser explicitadas para explicar a desigual evolução das despesas executadas pelos 26 estados brasileiros no período estudado. Assim, a agregação de variáveis explicativas que não são apenas de custo e de necessidade ao modelo econométrico poderia significar uma melhoria nos resultados alcançados, o que supõe um desafio para pesquisas futuras.

Quando se trata de estudos dessa natureza, as limitações são indissociáveis e se elas não aparecem no início, certamente as encontraremos ao longo do caminho. No nosso caso não foi diferente. Relembremos que a Constituição elaborada ao final dos anos 80 estabeleceu que em várias áreas a responsabilidade deveria ser compartilhada por todas as esferas da Federação. Assim, não só as despesas de competência estadual refletem todas as despesas efetivas em educação ou saúde, por exemplo. Para isto, deveríamos considerar tanto os gastos de competência federal como aqueles realizados pelos mais de 5 mil municípios do país.

Em relação à disponibilidade de dados, foram todos consultados na internet, porém encontrá-los no formato adequado não foi uma tarefa fácil e muitas vezes tivemos que agrupá-los para conseguir a informação desejada (faixas etárias, por exemplo). Em alguns casos – como no caso da variável que agrega a população que vive longe dos centros urbanos ou da que reúne

a população abaixo da linha de pobreza – não havia informações completas para todos os anos do período correspondente, o que pode ter prejudicado de alguma forma nossa análise.

Finalmente, o resultado final suscita algumas possíveis extensões que podem ser objetos de estudos futuros. Entender de forma mais precisa e detalhada o peso que tem as variáveis sócio-demográficas e geográficas no gasto público (o que foi feito aqui pode ser considerado uma primeira aproximação), seria o primeiro passo para o desafio de estimar as necessidades objetivas de gastos de cada estado servindo como base para modificar a atual fórmula de partilha do Fundo de Participação dos Estados. Para isso, deveríamos partir da literatura relacionada e disponível de países descentralizados cujos modelos de financiamento estão mais consolidados – por exemplo, Austrália, Espanha, Canadá, Holanda, Suíça ou Alemanha. Isso permitiria a comparação quantitativa da divisão financeira realizada no Brasil nos últimos 15 anos através de um modelo teórico proposto em termos de necessidades de gastos, possibilitando conhecer quais estados saem ganhando ou perdendo com o formato atual (em outras palavras, quais estão superfinanciados e quais estão subfinanciados, em termos relativos).

Além disso, previamente podiam ser incorporadas na análise novas variáveis, como o nível de educação da população, a topografia do terreno ou o clima, ou mesmo macromagnitudes de natureza econômicas que ficaram de fora do âmbito desse estudo por limitações óbvias de tempo e espaço, tais como a taxa de desemprego, a renda ou o PIB per capita.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR JUNIOR; O. G.; SALVADOR, E. (2015). Finanças, fundo público e financiamento da Seguridade Social no Brasil. **R. Katálysis**, Florianópolis, v.18, n.2, p.239-248.

ÁNGEL, A. La política de descentralización y la deuda en el Brasil contemporáneo. **Ciencia Política**, n.16, 66-88, jul./dez. 2013.

ARRETCHE, M. Federalismo e Relações Intergovernamentais e políticas sociais no Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ANÁLISE COMPARATIVA SOBRE MECANISMOS DE GESTÃO INTER-GOVERNAMENTAL E FORMATAÇÃO DE ALTERNATIVAS PARA O CASO BRASILEIRO. **Anais...**Brasília, set. 2003.

ARRETCHE, M. (junio de 1999). Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.14, n.40, jun. 1999.

BARROS, D. M.; DE LIMA, L. D. Orçamento público, região e financiamento em saúde: rendas do petróleo e desigualdades entre municípios. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.20, n.10, p.2973- 2984, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº62, de 28 de dezembro de 1989**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp62.htm>. Acesso em 10 mar. 2017.

Brasil. **Lei Complementar nº87 de 13 de setembro de 1996**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm> . Acesso em 11 mar. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº143 de 17 de julho de 2013**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp143.htm>. Acesso em: 15 nov. 2016.

BRASIL. **Lei nº4320 de 17 de março de 1964**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 10 nov. 2016.

BRASIL. **Lei nº5.172 de 25 de outubro de 1966.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 10 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE.** Brasília, ago. 2014. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download /CartilhaFPM.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. (2016). **Resultado do Tesouro Nacional – Maio/2016.** Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/327905/pge_boletim_fpm_fpe_mai2016.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Parâmetros Consensuais sobre a Implementação e Regulamentação da Emenda Constitucional 29.** Disponível em <conselho.saude.gov.br/docs/Parametros_Consensuais_EC_%2021jun01.doc>. Acesso em: 20 de mar. 2017.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Relatório da Carga Tributária.** Brasília, DF, dez. 2013. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2012.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

CALLEGARI, C. (2002). **O FUNDEF e a municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo.** São Paulo: Aquariana, 2002.

CARVALHO, M. de; PAULUS JÚNIOR, A.; CORDONI JR, L. Financiamento público da saúde pelo governo do Estado do Paraná, Brasil, 1991-2006. **Cad. Saúde Pública**, v.24, n.11, p.2532-2540, 2008.

CASTELLS, A.; MONTOLIO, D.; SOLÉ, A. La inversión en infraestructuras en las CCAA: determinantes y cálculo de un índice de necesidades de gasto. **Revista de Economía Pública**, v.178, n.178, n.3, p.23-54, mar. 2006.

CASTELLS, A.; SOLÉ, A. Estimación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: metodología y aplicación práctica. La Realidad de la Solidaridad en la Financiación Autonómica. In: SIMPÓSIO V ENCUENTRO DE ECONOMÍA PÚBLICA, 1998, Valencia, Espanha. **Anais eletrônicos...**Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=397590>>. Acesso em 20 nov.2016.

CONTE, N. C. Desempenho fiscal do estado do Rio Grande do Sul: uma análise do período pós Lei de Responsabilidade Fiscal – 2004 a 2012. **Teoria e Evidência Econômica**, v,29, n.43, p. 262-282, jul./dez. 2014.

COSTA, R. C. R. da. Descentralização, financiamento e regulação: a reforma do sistema público de saúde no Brasil durante a década de 1990. **Rev. Sociol. Polit.**, n.18, p.49-71, jun. 2002.

DA COSTA NUNES, R.; PEREZ PEREZ NUNES, S. O papel dos Fundos de Participação dos Estados – FPE na convergência da renda per capita dos estados brasileiros. **Revista de Economía y Estadística**, v.42, n.2, p.89-103, 2004.

DAVIES, N. Fundeb: a redenção da educação básica? **Educ. Soc.**, Campinas, v.27, n.96, p.753-774, out. 2006.

DAVIES, N. Omissões, inconsistências e erros na descrição da legislação educacional. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v.1, n.3, 2011.

DE LA FUENTE, A. **El impacto de los factores geográficos sobre las necesidades de gasto autonómicas**: una aproximación empírica. Fedea e Instituto de Análisis Económico, nov. 2015. Disponível em: <<http://documentos.fedea.net/#year/2015>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

DE LA FUENTE, A. **El cálculo de las necesidades de gasto regionales**: notas para la discusión. Fedea e Instituto de Análisis Económico, fev. 2017. Disponível em: <<http://documentos.fedea.net/>>. Acesso em: 04 jun. 2017.

DOMINGO, M. D.; MIRET, J. S.; GIRONA, F. X. T. Algunas reflexiones sobre el proceso de descentralización funcional en el sector público de la Generalitat de Cataluña. **Presupuesto y Gasto Público**, n.60, p.57-81, 2010.

DUARTE, A. J. M.; SILVA, A. M. A. da; LUZ, E. M e GERARDO, J. C. Transferências Federais no Brasil em 2006: Uma Análise de Desequilíbrios Vertical e Horizontal. **Revista de Economia**, Editora UFPR, v.37, n.1, p.169-196, jan./abr. 2011.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FISHLOW, A. **O novo Brasil: as conquistas políticas, econômicas, sociais e nas relações internacionais**. São Paulo: Saint Paul Editora, 2011.

GIAMBIAGI, F. **Brasil, raízes do atraso: paternalismo x produtividade**. Rio de Janeiro, Brasil: Elsevier, 2007.

GUEDES, K. P.; GASPARINI, C. E. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. **Econ. Apli.**, v.11, n.2, p.303-323, abr./jun. 2007.

HÖEHR, J. B. **O mito da descentralização no Brasil: uma análise da concentração de poder da União**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio, 2014. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/116216/000954132.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

LABORDA, J. L.; SALAS, V. Financiación de servicios públicos en territorios con desigual densidad de demanda. **Revista de Economía Aplicada**, Universidad de Zaragoza, v.X, n.28, p.121-150, 2002.

LAZZARI, J. B. Fontes de financiamento do Sistema Único de Saúde. **Revista de Direito Sanitário**, v.4, n.1, p.75-84, mar. 2003.

MCLURE JR, C. E. (Org.). **Tax assignment in federal countries**. Canberra: Australian National University, 1983.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSSIO, F. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Brasília, DF: Consultoria Legislativa do Senado Federal, abr. 2008. (Texto para discussão, n. 40).

MORA, M.; VARSANO, R. **Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brazil: some facts of the nineties**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance: a study in public economy**. New York: McGraw-Hill, 1959.

OLIVEIRA, F. A. **Evolução, determinantes e dinâmicas do gasto social no Brasil: 1980/1996**. Brasília: IPEA, 1999.

PAES DE BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. A efetividade do salário mínimo como um instrumento para reduzir a pobreza no Brasil. **IPEA, Boletim de conjuntura**, n.74, p.91-97, set. 2006.

POCHMANN, M. **Desigualdade econômica no Brasil**. São Paulo: Editora Ideias Letras, 2015.

PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educ. Soc.**, Campinas, v.28, n.100, p.887-897, out. 2007.

RANGEL, R. M.; GARMENDIA, E. S. R. El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberais en América Latina. **Política y Cultura**, n.37, p.35-64, 2012.

REZENDE, F. (1995). **Federalismo Fiscal: Novo papel para Estados e Municípios**. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0000612.pdf. Acesso em: 08 abr. 2017.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. **The Brazilian federation: facts, challenges and perspectives**. Stanford: Stanford University, maio 2002. (Working Paper, n. 149).

REZENDE, F. da C. Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Alocativas dos Governos Locais no Brasil (1980-1994). **Dados**, Rio de Janeiro, v.40, v.3, 1997.

ROCHA, F.; GIUBERTI, A. C. Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros. **Econ. Apl.**, Ribeirão Preto, v.11, n.4, out./dez. 2007.

ROLNIK, R. Descentralización y Federalismo en el Brasil. **Quórum: revista de pensamiento iberoamericano**, n.8-9, p.91-99, 2004.

RUGGERI, G. C.; HOWARD, R.; VAN WART, D. Structural imbalances in the Canadian fiscal system. **Canadian Tax Journal**, v.41, n.3, p.454-472, 1993.

SALVADOR, E. O controle democrático no financiamento e gestão do orçamento da Seguridade Social no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v.11, n.1, p.40-51, jan./jul. 2012.

SANTOS, F. A. S.; GURGEL JUNIOR, G. D.; PACHECO, H. F.; MARTELLI, P. J. L. A regionalização e financiamento da saúde: um estudo de caso. **Cad. Saúde Colet.**, Rio de Janeiro, v.23, n.4, p.402-408, 2015.

SCHWARTZMAN, S. (Ed.). **A via democrática: como o desenvolvimento econômico e social ocorre no Brasil**. Rio de Janeiro, Brasil: Elsevier, 2014.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. (1991). Finanças Públicas Municipais: Trajetória e Mitos. **Conjuntura Econômica**, v.45, n.10, p.44-50, out 1992.

SERERA, J.; AFONSO, J. R. El federalismo fiscal en Brasil: Una visión panorámica. **Revista CEPAL**, n.91, p.29-52, abr. 2007.

SILVA, A. Tributação e os custos do direito à educação básica: uma abordagem sobre a composição financeira do FUNDEB. **Revista da Faculdade de Direito-RFD-UERJ**, Rio de Janeiro, n.28, dez. 2015.

SIMÃO, J. B.; ORELLANO, V. I. F. Um estudo sobre a distribuição das transferências para o setor de saúde no Brasil. **Estud. Econ.**, São Paulo, v.45, n.1, p.33-63, jan./mar. 2015.

SOUZA, C. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.44, n.3, p.513-560, 2001a.

SOUZA, C. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Revista Lua Nova**, n.52, p.5-28, 2001b.

STEPAN, A. Para uma Análise do **Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos**. doi: 10.1590/S0011-52581999000200001, 2000.

SUÁREZ, F.; GIAMBIAGI, F. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

TEIXEIRA, H. V.; TEIXEIRA, M. G. Financiamento da saúde pública no Brasil: a experiência do Siops. **Ciênc. saúde coletiva**, v.8, n.2, p.379-391, 2003.

VARSANO, R. **La Reforma Tributaria en Brasil: el largo proceso en curso**. Banco Interamericano de Desarrollo, abr. 2003. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/handle/11319/1210?locale-attribute=en>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

VARSANO, R. **Fazendo e desfazendo a Lei Kandir**. Banco Interamericano de Desenvolvimento, ago. 2013. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/handle/11319/5774>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

VELASCO, M. M. Transformaciones de las Administraciones Locales en paralelo a la descentralización en Brasil. **Revista URBANO**, v.10, n.15, p.64-73, maio 2007.

ZABALZA, A. Necesidades, crisis y endeudamiento de las Comunidades Autónomas. In: SIMPÓSIO LA CONSOLIDACIÓN FISCAL EN ESPAÑA. EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LOS MUNICIPIOS (EXPERIENCIAS, RETOS E PERSPECTIVAS). **Anais...**Santiago de Compostela, Espanha, out. 2012.

ZABALZA, A. **Las necesidades de gasto en la financiación de la Comunidad Autónoma de Aragón**. Informe para el Departamento de Hacienda y Administración Pública el Gobierno de Aragón, Zaragoza, out. 2013.

WILKINS, R. El federalismo en Australia: la cuestión de las transferencias de fondos. **Doc. aportes adm. pública gest. estatal**, Santa Fe, n.9, jul./dez. 2007.

ANEXO A – Funções e subfunções (Portaria nº42 de 14 de abril de 1999)

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES	FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES	FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
01 – Legislativa:	031 – Ação Legislativa / 032 – Controle Externo	12 – Educação	361 – Ensino Fundamental / 362 – Ensino Médio / 363 – Ensino Profissional / 364 – Ensino Superior / 365 – Educação Infantil / 366 – Educação de Jovens e Adultos / 367 – Educação Especial / 368 – Educação Básica	23 – Comércio e Serviços	691 – Promoção Comercial / 692 – Comercialização / 693 – Comércio Exterior / 694 – Serviços Financeiros / 695 – Turismo
02 – Judiciária	061 – Ação Judiciária / 062 – Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário	13 – Cultura	391 – Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico / 392 – Difusão Cultural	24 – Comunicações	721 – Comunicações Postais / 722 – Telecomunicações
03 – Essencial à Justiça	091 – Defesa da Ordem Jurídica / 092 – Representação Judicial e Extrajudicial	14 – Direitos da Cidadania	421 – Custódia e Reintegração Social / 422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos / 423 – Assistência aos Povos Indígenas	25 – Energia	751 – Conservação de Energia / 752 – Energia Elétrica / 753 – Combustíveis Minerais / 754 – Biocombustíveis
04 – Administração	121 – Planejamento e Orçamento / 122 – Administração Geral / 123 – Administração Financeira / 124 – Controle Interno / 125 – Normatização e Fiscalização / 126 – Tecnologia da Informação / 127 – Ordenamento Territorial / 128 – Formação de Recursos Humanos / 129 – Administração de Receitas / 130 – Administração de Concessões / 131 – Comunicação Social	15 – Urbanismo	451 – Infra-Estrutura Urbana / 452 – Serviços Urbanos / 453 – Transportes Coletivos Urbanos	26 – Transporte	781 – Transporte Aéreo / 782 – Transporte Rodoviário / 783 – Transporte Ferroviário / 784 – Transporte Hidroviário / 785 – Transportes Especiais
05 – Defesa Nacional:	151 – Defesa Aérea / 152 – Defesa Naval / 153 – Defesa Terrestre	16 – Habitação	481 – Habitação Rural / 482 – Habitação Urbana	27 – Desporto e Lazer	811 – Desporto de Rendimento / 812 – Desporto Comunitário / 813 – Lazer
06 – Segurança Pública	181 – Policiamento / 182 – Defesa Civil / 183 – Informação e Inteligência	17 – Saneamento	511 – Saneamento Básico Rural / 512 – Saneamento Básico Urbano	28 – Encargos Espec	841 – Refinanciamento da Dívida Interna / 842 – Refinanciamento da Dívida Externa / 843 – Serviço da Dívida Interna / 844 – Serviço da Dívida Externa / 845 – Outras Transferências / 846 – Outras Encargos Especiais / 847 - Transferências para a Educação Básica
07 – Relações Exteriores	211 – Relações Diplomáticas / 212 – Cooperação Internacional	18 – Gestão Ambiental	541 – Preservação e Conservação Ambiental / 542 – Controle Ambiental / 543 – Recuperação de Áreas Degradadas / 544 – Recursos Hídricos / 545 – Meteorologia		
08 – Assistência Social	241 – Assistência ao Idoso / 242 – Assistência ao Portador de Deficiência / 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente / 244 – Assistência Comunitária	19 – Ciência e Tecnologia	571 – Desenvolvimento Científico / 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia / 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico		
09 – Previdência Social	271 – Previdência Básica / 272 – Previdência do Regime Estatutário / 273 – Previdência Complementar / 274 – Previdência Especial	20 – Agricultura	605 – Abastecimento / 606 – Extensão Rural / 607 – Irrigação / 608 – Promoção da Produção Agropecuária / 609 – Defesa Agropecuária		
10 – Saúde	301 – Atenção Básica / 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial / 303 – Suporte Profilático e Terapêutico / 304 – Vigilância Sanitária / 305 – Vigilância Epidemiológica / 306 – Alimentação e Nutrição	21 – Organização Agrária	631 – Reforma Agrária / 632 – Colonização		
11 – Trabalho	331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador / 332 – Relações de Trabalho / 333 – Empregabilidade / 334 – Fomento ao Trabalho	22 – Indústria	661 – Promoção Industrial / 662 – Produção Industrial / 663 – Mineração / 664 – Propriedade Industrial / 665 – Normalização e Qualidade		

ANEXO B – Estatísticos Descritivos das variáveis dependentes

Gasto Total				Gastos com Proteção e Promoção Social			
Percentiles	Smallest			Percentiles	Smallest		
1%	6.97e+08			1%	2.84e+07		
5%	1.30e+09			5%	5.79e+07		
10%	1.96e+09	Obs	390	10%	1.37e+08	Obs	390
25%	3.43e+09	Sum of Wgt.	390	25%	3.35e+08	Sum of Wgt.	390
50%	6.65e+09	Mean	1.41e+10	50%	9.99e+08	Mean	2.21e+09
	Largest	Std. Dev.	2.34e+10		Largest	Std. Dev.	4.04e+09
75%	1.41e+10			75%	2.31e+09		
90%	3.19e+10	Variance	5.49e+20	90%	4.87e+09	Variance	1.64e+19
95%	5.24e+10	Skewness	4.361624	95%	8.67e+09	Skewness	4.545775
99%	1.55e+11	Kurtosis	25.79132	99%	2.52e+10	Kurtosis	28.28799

Gastos com Saúde e Saneamento				Gastos de Caráter Econômico			
Percentiles	Smallest			Percentiles	Smallest		
1%	6.27e+07			1%	852763.1		239834.2
5%	1.30e+08			5%	4144195		444556.3
10%	1.85e+08	Obs	390	10%	6822013	Obs	390
25%	4.07e+08	Sum of Wgt.	390	25%	1.65e+07	Sum of Wgt.	390
50%	8.46e+08	Mean	1.63e+09	50%	3.93e+07	Mean	1.34e+08
	Largest	Std. Dev.	2.52e+09		Largest	Std. Dev.	2.13e+08
75%	1.87e+09			75%	1.67e+08		8.97e+08
90%	3.87e+09	Variance	6.35e+18	90%	4.25e+08	Variance	4.52e+16
95%	5.15e+09	Skewness	4.334782	95%	5.53e+08	Skewness	3.109675
99%	1.67e+10	Kurtosis	26.12785	99%	8.97e+08	Kurtosis	18.12198

Gastos com Educação e Cultura				Gastos de Caráter Geral			
Percentiles	Smallest			Percentiles	Smallest		
1%	1.79e+08			1%	3.04e+08		2.48e+08
5%	2.65e+08			5%	5.71e+08		2.57e+08
10%	3.52e+08	Obs	390	10%	7.90e+08	Obs	389
25%	5.66e+08	Sum of Wgt.	390	25%	1.42e+09	Sum of Wgt.	389
50%	9.94e+08	Mean	2.29e+09	50%	2.64e+09	Mean	5.67e+09
	Largest	Std. Dev.	4.11e+09		Largest	Std. Dev.	9.78e+09
75%	2.16e+09			75%	5.48e+09		6.48e+10
90%	4.85e+09	Variance	1.69e+19	90%	1.21e+10	Variance	9.57e+19
95%	7.29e+09	Skewness	4.687118	95%	2.15e+10	Skewness	4.518675
99%	2.65e+10	Kurtosis	28.07301	99%	6.48e+10	Kurtosis	27.14012

ANEXO C – Estatísticos Descritivos das variáveis independentes

População Total					Superfície				
Percentiles		Smallest			Percentiles		Smallest		
1%	379035	336829			1%	21918.45	21918.45		
5%	577786	351178			5%	27848.16	21918.45		
10%	734721.5	365275	Obs	390	10%	43781.57	21918.45	Obs	390
25%	2382080	379035	Sum of Wgt.	390	25%	95737.9	21918.45	Sum of Wgt.	390
50%		3707133	Mean	7172698	50%		231033.2	Mean	327307.2
		Largest	Std. Dev.	8374549			Largest	Std. Dev.	370643
75%	8825549	4.29e+07			75%	340110.4	1559149		
90%	1.56e+07	4.33e+07	Variance	7.01e+13	90%	903198.1	1559149	Variance	1.37e+11
95%	2.01e+07	4.37e+07	Skewness	2.664745	95%	1247955	1559149	Skewness	2.035736
99%	4.29e+07	4.40e+07	Kurtosis	10.95297	99%	1559149	1559149	Kurtosis	6.531124
População menor 15 anos					Densidade				
Percentiles		Smallest			Percentiles		Smallest		
1%	145913	131858			1%	1.689849	1.501682		
5%	226036	136752			5%	2.135848	1.565655		
10%	259701.5	141473	Obs	390	10%	3.29928	1.628503	Obs	390
25%	660604	145913	Sum of Wgt.	390	25%	5.834352	1.689849	Sum of Wgt.	390
50%		1116360	Mean	1922155	50%		28.889	Mean	52.98113
		Largest	Std. Dev.	2010803			Largest	Std. Dev.	73.59107
75%	2490989	1.01e+07			75%	67.63491	369.459		
90%	4041460	1.01e+07	Variance	4.04e+12	90%	111.3379	371.7086	Variance	5415.645
95%	5068114	1.01e+07	Skewness	2.435298	95%	171.1641	373.8829	Skewness	2.83478
99%	1.01e+07	1.01e+07	Kurtosis	9.796503	99%	369.459	375.9841	Kurtosis	11.92294
População entre 15 e 65 anos					Dispersão				
Percentiles		Smallest			Percentiles		Smallest		
1%	223930	196754			1%	15	15		
5%	334419	205928			5%	16	15		
10%	451602	214971	Obs	390	10%	22	15	Obs	390
25%	1584704	223930	Sum of Wgt.	390	25%	77	15	Sum of Wgt.	390
50%		2435879	Mean	4784456	50%		154.5	Mean	212.5128
		Largest	Std. Dev.	5781991			Largest	Std. Dev.	197.9732
75%	5838343	3.00e+07			75%	242	853		
90%	1.06e+07	3.03e+07	Variance	3.34e+13	90%	467	853	Variance	39193.39
95%	1.38e+07	3.07e+07	Skewness	2.743467	95%	645	853	Skewness	1.670.767
99%	3.00e+07	3.10e+07	Kurtosis	11.39493	99%	853	853	Kurtosis	549.094
População maior ou igual 65 anos					Pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza				
Percentiles		Smallest			Percentiles		Smallest		
1%	9192	8217			1%	100447	81731		
5%	15072	8498			5%	156381	98191		
10%	26226.5	8831	Obs	390	10%	223880	98697	Obs	338
25%	108656	9192	Sum of Wgt.	390	25%	468785	100447	Sum of Wgt.	338
50%		243411.5	Mean	466086.5	50%		1145723	Mean	1739507
		Largest	Std. Dev.	616383.7			Largest	Std. Dev.	1718444
75%	566449	3245657			75%	2447430	7877412		
90%	1160442	3388015	Variance	3.80e+11	90%	4242319	7896018	Variance	2.95e+12
95%	1574089	3542571	Skewness	2.679392	95%	5037128	8185687	Skewness	1.628.664
99%	3245657	3707925	Kurtosis	11.24521	99%	7877412	8236135	Kurtosis	5.626.747

População menor 5 anos				População entre 65 e 75 anos			
Percentiles	Smallest			Percentiles	Smallest		
1%	51244	48084		1%	6188	5469	
5%	80177	49773		5%	10195	5675	
10%	89121.5	51200	Obs 390	10%	16718.5	5919	Obs 390
25%	216221	51244	Sum of Wgt. 390	25%	70445	6188	Sum of Wgt. 390
50%	382417		Mean 622167.6	50%	148652.5		Mean 289271.1
		Largest	Std. Dev. 648742			Largest	Std. Dev. 379178.2
75%	826245	3372041		75%	354354	1978094	
90%	1311668	3385852	Variance 4.21e+11	90%	721854	2064890	Variance 1.44e+11
95%	1635819	3391771	Skewness 2.487127	95%	940815	2161486	Skewness 2.675783
99%	3372041	3396789	Kurtosis 10.16909	99%	1978094	2268173	Kurtosis 11.1723

População maior ou igual 75 anos				Pessoas que vivem longe dos centros urbanos			
Percentiles	Smallest			Percentiles	Smallest		
1%	3004	2748		1%	1	1	
5%	4842	2823		5%	1	1	
10%	9508	2912	Obs 390	10%	15	1	Obs 312
25%	38432	3004	Sum of Wgt. 390	25%	59.5	1	Sum of Wgt. 312
50%	90983		Mean 176815.4	50%	133.5		Mean 131.5545
		Largest	Std. Dev. 237690			Largest	Std. Dev. 82.99272
75%	211596	1267563		75%	202.5	274	
90%	441092	1323125	Variance 5.65e+10	90%	247	275	Variance 6887.791
95%	632157	1381085	Skewness 2.690108	95%	262	276	Skewness .0203157
99%	1267563	1439752	Kurtosis 11.39053	99%	274	277	Kurtosis 1.79922