



NOTAS SOBRE O GASTO SOCIAL DO GOVERNO DE MATO GROSSO DO SUL (2013-2017)

NOTES ON THE SOCIAL EXPENDITURE OF MATO GROSSO DO SUL'S GOVERNMENT (2013-2017)

Francis Régis Gonçalves Mendes Barbosa
Jandir Ferrera de Lima

Resumo: O objetivo desta pesquisa foi quantificar e analisar o gasto social do governo de Mato Grosso do Sul no período de 2013 a 2017. Na mensuração do gasto social foram contempladas as funções Educação e Cultura, Saúde, Saneamento Básico, Trabalho, Assistência e Previdência Social, Habitação e Urbanismo, Segurança Pública, Judiciária e Essenciais à Justiça, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia e Transportes. Os resultados demonstraram que o gasto social do governo de Mato Grosso do Sul aumentou sua participação relativa na receita total, receita corrente líquida e despesa total, em termos reais e per capita, a despeito do déficit orçamentário do governo. A prioridade do governo estadual foi o gasto social, associado a externalidades positivas, que contribuiu para a melhoria da qualidade de vida da população dessa unidade federativa.

Palavras-chave: Federalismo fiscal. Bens públicos. Descentralização político-administrativa. Descentralização fiscal.

Abstract: The objective of this research was to quantify and to analyze the social spending of the government of Mato Grosso do Sul in the period from 2013 to 2017. In the measurement of social expenditure, the functions Education and Culture, Health, Basic Sanitation, Job, Social Assistance and Security, Housing and Urbanism, Public Security, Judiciary and Essential to Justice, Environmental Management, Science and Technology and Transport were considered. The results demonstrated that social spending that the social spending of the government of Mato Grosso do Sul increased its relative participation in the total revenue, net current revenue and total expenditure, in real and per capita terms, despite the government's budget deficit. The priority of the state government was social spending, associated with positive externalities, which contributed to the improvement of the population's quality of life of this federative unit.

Keywords: Fiscal federalism. Public goods. Political-administrative decentralization. Fiscal decentralization.

1 INTRODUÇÃO

A economia brasileira vem mostrando sinais de esgotamento do crescimento econômico desde o ano de 2013, situação confirmada pela deterioração dos indicadores econômicos. A taxa de crescimento real do PIB passou de uma média de 3% em 2013 para -3,5% entre 2015 e 2016, se recuperando para 1% em 2017. A variação real do PIB per capita caiu de 2,1% em 2013 para -4,2% em 2016 e 0,2% em 2017. A taxa média de



desocupação passou de 6,5% no último trimestre de 2014 para 11,8% no último trimestre de 2017, alcançando o patamar de mais de dois dígitos desde o primeiro trimestre de 2016 (BCB, 2018).

Seguindo a tendência de deterioração da economia brasileira, as contas públicas também sofreram impactos negativos. O resultado primário do governo central passou de 1,4% do PIB em 2013 para -2,6% do PIB em 2016 e 2017 (BCB, 2018). Espera-se que essa deterioração das finanças do governo Federal também reflita nos governos estaduais e municipais, haja vista que a crise econômica reduz a arrecadação dos diferentes níveis de governo, mantidas as alíquotas.

O federalismo fiscal pressupõe a descentralização político-administrativa e tributária, transferindo aos entes federativos subnacionais algumas atribuições antes desempenhadas pelo governo central, com a contrapartida dos recursos para financiá-las. Nesse contexto, também se insere a descentralização da atuação pública nas áreas sociais. Cumpre, então, analisar como o gasto social governamental foi afetado pelo mau desempenho econômico, uma vez que ele é um parâmetro da ação pública destinada às áreas sociais (ROCHA; FERRERA DE LIMA; PIACENTI, 2011). Frente ao exposto, o objetivo do trabalho foi quantificar e analisar o gasto social do governo de Mato Grosso do Sul no período de 2013 a 2017. Optou-se por trabalhar com o governo de Mato Grosso do Sul pelo caráter inédito do trabalho. O período se justifica por coincidir com um período singular de crise da economia brasileira e pela disponibilidade de dados a partir do ano de 2013.

Como gasto social entende-se aqueles destinados a melhoria das condições de vida da população, a curto ou longo prazos (FERNANDES *et al.*, 1998). Trabalhou-se com a ótica da responsabilidade dos gastos, e não com a origem dos recursos. As funções de gastos contempladas como sociais foram Educação e Cultura, Saúde, Saneamento Básico, Trabalho, Assistência e Previdência Social, Habitação e Urbanismo, Segurança Pública, em conformidade com Rückert e Rabelo (2005) e Rocha, Ferrera de Lima e Piacenti (2011). Ademais, foram incluídas as funções Judiciária e Essenciais à Justiça, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia e Transportes por se constituírem áreas ligadas à provisão de bens públicos e consensualmente na literatura apontadas como geradoras de externalidades positivas (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980; REZENDE, 2006; GIAMBIAGI; ALÉM, 2011), uma inovação deste estudo na classificação de gasto social.



Os dados foram obtidos da base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional chamada de Finanças do Brasil (Finbra) e foram deflacionados, ano a ano, pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, de acordo com a recomendação de Fernandes *et al.* (1998).

O trabalho está estruturado em cinco seções, contando esta introdução. Na segunda seção é apresentado o arcabouço teórico acerca das funções econômicas do governo, quais sejam: alocativa, distributiva e estabilizadora. Na terceira são apresentados os elementos teóricos, problemas e soluções associados ao federalismo fiscal brasileiro. Na quarta seção são feitas a análise e discussão do gasto social do governo de Mato Grosso do Sul e, por fim, na quinta seção são tecidas as conclusões do estudo.

2 AS FUNÇÕES ECONÔMICAS DO GOVERNO

Num sistema federativo, a gestão de todas as funções econômicas do governo é de compartilhada entre todos os entes, dependendo do grau de autonomia conferido a eles (ROCHA; FERRERA DE LIMA; PIACENTI, 2011). Nesse sentido, o governo desempenha as seguintes funções econômicas: alocativa, distributiva e estabilizadora (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980; REZENDE, 2006). Tais funções estão relacionadas à divisão de competências entre governos subnacionais.

A função alocativa do governo é requerida principalmente nas situações em que a alocação de recursos via mecanismos de mercado (determinação do preço) não conduzem a uma maior eficiência na alocação desses recursos (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980; REZENDE, 2006). Por exemplo, nas atividades relacionadas à expansão da infraestrutura de um local, como a construção e pavimentação de estradas, os benefícios sociais e econômicos superam o resultado individual do empreendimento (externalidades positivas), o que justificaria a intervenção do governo (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011)

O outro caso que justifica a atuação do governo são os problemas associados à satisfação das necessidades coletivas, nos quais as características especiais de demanda de alguns bens tornam o mecanismo de determinação de preço de mercado incapaz de orientar a alocação desses recursos, os chamados bens públicos. Tais bens possuem as propriedades de não indivisibilidade (o acesso é disponível a todos) e não rivalidade do consumo (o acesso por parte de um indivíduo ou grupo não impede o acesso aos demais interessados), que impede a produção desses bens pelo mercado. Exemplos clássicos de bens públicos são os serviços de segurança e justiça. A intervenção do Estado na satisfação



das necessidades coletivas é financiada por meio da tributação compulsória de recursos (REZENDE, 2006).

Musgrave e Musgrave (1980) definem um caso intermediário entre os bens públicos e privados, os denominados bens meritórios, cuja provisão é desempenhada pelos setores público e privado. Tais bens poderiam ser totalmente ou parcialmente produzidos pelo setor público, tendo vista as externalidades positivas associadas a eles, o que justificaria a atuação do governo na produção de quantidades superiores às produzidas pelo setor privado. Os exemplos clássicos são os serviços de saúde e educação.

A função alocativa está diretamente relacionada à provisão eficiente de bens públicos. A descentralização no fornecimento desses bens deve levar em consideração a limitação espacial dos benefícios proporcionados por eles, de abrangência diferenciada, podendo o alcance ser de caráter nacional (segurança pública e exploração de reservas), regional (rodovias) ou local (creches e iluminação pública) (ROCHA; FERRERA DE LIMA; PIACENTI, 2011). Por critérios de eficiência, recomenda-se que a provisão de um bem público seja realizada pelo ente governamental mais próximo dos beneficiários, cujas preferências são conhecidas, ou seja, pelos governos locais e regionais.

Com relação à função distributiva, cabe destacar que a distribuição do produto nacional depende da disponibilidade relativa dos fatores de produção e dos respectivos níveis de produtividade. Se forem admitidos somente critérios econômicos de eficiência na utilização dos fatores de produção, a distribuição de renda no país pode não ser socialmente aceitável, em que impele o governo a intervir na economia, via sistema tributário e política de gastos governamentais, para corrigir a desigualdade na distribuição do produto nacional (REZENDE, 2006). Para tanto, o governo pode executar uma política tributária progressiva e transferir, direta ou indiretamente, os recursos para as classes mais pobres da população.

As ações pertencentes à função distributiva devem ser de responsabilidade do governo central, dado que se fossem realizadas por governos regionais afetariam as decisões de localização e a mobilidade dos agentes econômicos, o que conduziria a uma ineficiência na alocação desses recursos por não haver uma coordenação com os objetivos nacionais de redução de disparidades regionais (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

Por fim, a função estabilizadora tem o objetivo fundamental de controlar o nível de demanda agregada com vistas a atenuar ou evitar os impactos econômicos e sociais de crises de inflação ou depressão, por meio dos gastos públicos, do crédito e dos níveis de



tributação (REZENDE, 2006). Essa função não pode ser exercida com êxito pelos entes subnacionais, devido à incapacidade de sustentar déficits provenientes de política fiscal expansionista, bem como o não controle sobre a política monetária (ROCHA; FERRERA DE LIMA; PIACENTI, 2011).

Depreende-se que o federalismo fiscal guarda relação com as funções econômicas do governo na medida em que a descentralização das atribuições públicas deve levar em consideração as recomendações teóricas sobre o alcance espacial dos benefícios sociais da provisão de bens públicos e os instrumentos de ação disponíveis a cada ente governamental.

3 O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

A federalização significa a existência de várias unidades federativas unidas a um governo central, com concomitante distribuição de poder entre os entes federativos (LONGO, 1982). No Brasil, o federalismo teve sua institucionalização em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, na qual o município foi elevado à categoria de ente federado, com plena autonomia nos aspectos político-administrativo e tributário (EIDT; FERRERA DE LIMA, 2007).

Os artigos constitucionais que consagraram a autonomia dos entes federados, nas respectivas áreas de atuação, são os seguintes: auto-organização dos municípios em matérias de organização político-administrativa (art. 18), Lei orgânica dos municípios (art. 29) e política de desenvolvimento urbano municipal (art. 182); competências administrativas de atribuições comuns entre União, estados, Distrito Federal e municípios em assuntos como preservação de patrimônio histórico e meio ambiente (arts. 23 e 30); competências tributárias em propriedade predial e territorial urbana, transmissão “inter-vivos” de bens imóveis e serviços de qualquer natureza (arts. 30 e 156) (BRASIL, 1988).

Além do princípio da autonomia, outro princípio constituinte do federalismo é o da participação. A participação é entendida como a cooperação entre os entes federados no atendimento das atribuições/competências executadas pelo Estado (ROCHA; FERRERA DE LIMA; PIACENTI, 2011).

Apesar de institucionalmente implantado, o federalismo brasileiro apresenta alguns problemas práticos na sua execução, entre eles está o descompasso entre a



descentralização das atribuições e os repasses necessários para custear as novas atribuições (REZENDE, 2006; EIDT; FERRERA DE LIMA, 2007; ROCHA; FERRERA DE LIMA; PIACENTI, 2011).

Ademais, Eidt e Ferrera de Lima (2007) destacaram que os problemas do federalismo brasileiro são complexos e estão relacionados com a extensão territorial, desequilíbrios econômicos, políticos e sociais, a intra e inter-regionalidade e o agravamento fiscal.

Rezende (2006) esclarece que há três características do federalismo brasileiro que estão nas raízes do seu problema: as significativas disparidades regionais, a forte tradição municipalista e o elemento político. Segundo o autor, cabe à União realizar ações para a redução das disparidades regionais de desenvolvimento por meio dos instrumentos fiscais, embora haja conflitos entre as unidades federativas mais desenvolvidas (demanda por maior autonomia tributária) e as menos desenvolvidas (pressões por aumento das transferências constitucionais).

A forte tradição municipalista consiste na relativa independência dos municípios em relação ao poder público estadual conferida pelo sistema tributário brasileiro, acompanhada por desequilíbrios na repartição da receita tributária, que dificulta a realização de reformas conducentes ao equilíbrio federativo. O elemento político consiste no desequilíbrio da representação política no Congresso Nacional, marcada pelo descompasso entre o número de eleitores das regiões e o quantitativo de representantes eleitos (REZENDE, 2006).

Para sanar o problema do descompasso entre a descentralização de atribuições e os recursos fiscais necessários ao financiamento foram criadas as transferências intergovernamentais (EIDT; FERRERA DE LIMA, 2007). Apesar desse esforço, o mecanismo ampliou os já existentes desequilíbrios na partilha fiscal entre os entes federados, pelas seguintes razões: i) foi pleiteada a autonomia para gastar e não a competência para instituir os tributos necessários ao financiamento; como resultado houve um incremento da receita da maioria dos Estados e municípios via transferências (a exceção dos estados mais industrializados cujas receitas de ICMS são significativas), que contribuiu para o afrouxamento da fiscalização do poder público por parte do contribuinte; ii) critérios impróprios de cálculo do montante a ser distribuído a estados e municípios (REZENDE, 2006).



As transferências federais privilegiaram as regiões menos desenvolvidas e os municípios de menor porte, porém não foram suficientes para alavancar os investimentos necessários para a superação do atraso dessas regiões, ao mesmo tempo em que os estados mais ricos e as regiões metropolitanas, cujas demandas da população são mais complexas, são prejudicados na partilha dos recursos (REZENDE, 2006).

Apesar da insuficiência das transferências em garantir o equilíbrio federativo, elas se constituem um dos meios pelos quais o governo central cumpre a função distributiva. O principal foco das políticas de desenvolvimento territorial, a convergência de renda e de receitas entre as regiões, exige uma melhor distribuição de recursos via transferência de recursos de regiões mais abastadas para a melhoria da qualidade de vida das regiões mais pobres, por programas sociais, metas de desenvolvimento e incentivo à cultura (EIDT; FERRERA DE LIMA, 2007).

Para que a descentralização de recursos seja canalizada em prol do desenvolvimento territorial é necessário o pacto federativo, definindo as atribuições e as fontes de custeio de cada ente federado, sensibilizando os gestores federais a liberar maior parcela de recursos aos municípios brasileiros, com a extinção das emendas parlamentares e transferências voluntárias (por vezes utilizadas como moeda de troca por votos), transformando-as em repasses constitucionais (EIDT; FERRERA DE LIMA, 2007).

Para haver equilíbrio entre receitas próprias e transferências e recomposição dos instrumentos tributários e financeiros necessários ao desenvolvimento regional, é necessária uma reforma tributária ampla, com simplificação tributária e reforço dos fundos federais direcionados a investimentos nas regiões mais atrasadas, reduzindo a dependência das transferências orçamentárias (REZENDE, 2006). Luqini, Cruz e Castro (2017) também defendem a necessidade da reforma tributária para tornar progressivo o sistema tributário brasileiro.

A discussão teórica do federalismo brasileiro expõe que, a despeito de esse sistema estar institucionalizado no país desde 1988, garantindo os mecanismos legais para a descentralização político-administrativa e financeira dos entes federados, o montante de repasses financeiros aos entes subnacionais, em especial aos municípios, tem se mostrado insuficiente perante as atribuições por eles assumidas, com destaque para as áreas sociais. Adicionalmente, os mecanismos de repasse utilizados não conseguiram reduzir as disparidades regionais e intra-regionais e, em alguns casos, a agravaram. Fazem-se



necessárias mudanças no sistema federativo, com vistas a efetiva promoção do desenvolvimento regional e territorial e melhoria da qualidade de vida nas regiões.

4 ANÁLISE DO GASTO SOCIAL EM MATO GROSSO DO SUL

A análise da dinâmica dos gastos sociais dos entes federados requer contextualizá-los no âmbito de descentralização e de municipalização das políticas sociais em curso no país (RÜCKERT; RABELO, 2005). Não obstante, tendo em vista o problema do descompasso entre descentralização de atribuições e repasses fiscais, especialmente nas políticas sociais, provocou desequilíbrios federativos que necessitam de correção (REZENDE, 2006).

As funções de gastos contempladas como sociais foram Educação e Cultura, Saúde, Saneamento Básico, Trabalho, Assistência e Previdência Social, Habitação e Urbanismo, Segurança Pública, em conformidade com Rückert e Rabelo (2005) e Rocha, Ferrera de Lima e Piacenti (2011). Ademais, foram incluídas as funções Judiciária e Essenciais à Justiça, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia e Transportes por se constituírem áreas ligadas à provisão de bens públicos e consensualmente na literatura apontadas como geradoras de externalidades positivas (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980; REZENDE, 2006; GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Todos os valores monetários foram deflacionados pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, pelo índice de preço acumulado em cada ano, de acordo com a recomendação de Fernandes *et al.* (1998). Portanto, os valores serão chamados de reais por essa característica.

O conceito de despesa considerada neste trabalho foi a “paga”, que de acordo com o Tesouro Nacional (2018) corresponde ao último estágio da execução orçamentária. Não foram considerados os registros de pagamentos processados e não processados, pertencentes aos Restos a Pagar, por corresponderem a despesas não pagas e de exercícios fiscais anteriores.

Atendo-se à análise dos dados, a Tabela 1 apresenta a execução orçamentária do governo de Mato Grosso do Sul de 2013 a 2017. A exceção das receitas de capital, houve variação real positiva de todas as rubricas orçamentárias, porém com taxas de crescimento superiores das rubricas das receitas comparadas com as das despesas: as taxa de crescimento das receitas totais (37,47%) e da receita corrente líquida (23,74%) foram



superiores a das despesas totais (22,23%). Os anos de 2015 e 2016 foram marcados por instabilidades em algumas rubricas das receitas e das despesas, período coincidente com alguns dos piores desempenhos da economia brasileira.

As rubricas das receitas totais que apresentaram as maiores taxas de crescimento no período foram 'Receita Patrimonial' (77,02%), 'Receita de contribuições' (54,21%) e 'Transferências Correntes' (54,12%), esta última relacionada às transferências recebidas do governo federal e correspondente a segunda maior fonte de receita corrente do estado de Mato Grosso do Sul. Outra rubrica que teve uma variação considerável foi 'Deduções das Receitas', com variação de 258,53% no período, resultado explicado em parte pelo aumento da transferência de recursos do estado para os municípios. Esses números refletem o aumento da descentralização de recursos em direção a estados e municípios advindos do federalismo brasileiro, que tem impacto sobre o montante destinado aos gastos sociais, conforme destacado por Rückert e Rabelo (2005), Rezende (2006), Eidt e Ferrera de Lima (2007), Rocha, Ferrera de Lima e Piacenti (2011) e Luquini, Cruz e Castro (2017).

Apesar de o resultado orçamentário do governo de Mato Grosso do Sul ter sido deficitário em todo o período, o crescimento das receitas em ritmo superior ao das despesas fez esse déficit se reduzir 60,58% no período, passando de R\$ 188,34 milhões em 2013 para R\$ 74,23 milhões em 2017. Rezende (2006) alertou que os gastos do governo de uma forma geral e em específico os sociais, em sua grande maioria de responsabilidade dos entes subnacionais, são influenciados pelo desempenho da economia e pela situação fiscal. Cumpre saber se resultado orçamentário deficitário do governo sul-mato-grossense influenciou os gastos sociais do estado, a ser analisado a partir dos dados da Tabela 2.

A taxa de crescimento da arrecadação do governo sul-mato-grossense está relacionada ao desempenho da economia desse estado, que entre 2010 a 2016 cresceu em média 2,6% ao ano (a despeito da crise econômica brasileira), comparada ao desempenho médio nacional 0,43% ao ano. Tal desempenho foi influenciado principalmente pelo crescimento do setor primário da economia, cuja participação no PIB estadual aumentou de 17,23% em 2010 para 19,27% em 2016, e pelo ritmo de desaceleração menor do setor secundário estadual (evoluiu de 22,61% do PIB estadual em 2010 para 22,59% em 2016) comparado ao nacional (reduziu-se de 27,38% do PIB nacional em 2010 para 21,23% em 2016), embora a participação do setor terciário no PIB estadual tenha se reduzido entre 2010 (60,16%) e 2016 (58,14%), na contramão do desempenho nacional em que a



participação desse setor no PIB nacional aumentou (de 67,78% para 73,11%) (MATO GROSSO DO SUL, 2018).

O crescimento real do PIB nacional foi de 3% em 2013 e desacelerou para -3,31% em 2016, ao passo que o PIB de Mato Grosso do Sul cresceu 6,6% em 2013 e desacelerou para -2,66% em 2016. Em 2013 o setor primário sul-mato-grossense cresceu 14,3%, impulsionado pelo crescimento de 16,4% da agricultura (destaques para a produção de milho, soja e a silvicultura), contribuindo com 17,71% no valor adicionado à economia estadual. No mesmo ano o setor secundário estadual cresceu 7,1%, contribuindo com 22,10% na formação do valor adicionado ao PIB, com destaque para o crescimento da indústria extrativa mineral (24,9%), indústria de transformação (10,8%) e construção civil (4,5%) (MATO GROSSO DO SUL, 2018).

Em 2016, os segmentos da economia sul-mato-grossense que apresentaram taxas favoráveis de crescimento foram produção florestal com (2,2%) – motivada pelo crescimento da indústria de papel e celulose do estado, a pesca, aquicultura e serviços relacionados (6,0%), os serviços da indústria de utilidade pública (5,3%), serviços domésticos (13,8%), educação e saúde mercantil (1,5%), serviços profissionais prestados às empresas (1,8%) e atividades imobiliárias (1,3%). O crescimento do setor primário em 2016 só não foi favorável em virtude das perdas de produção nas culturas de milho, arroz, feijão e mandioca provocadas por estiagens e geadas na Região Sul do estado, que refletiram na queda de 14,9% no conjunto da agricultura estadual, e pela queda na criação de bovinos e suínos no período. O desempenho dessas atividades ocasionou queda de 8,3% na taxa de crescimento da agropecuária sul-mato-grossense em 2016 (MATO GROSSO DO SUL, 2018).



Tabela 1. Execução Orçamentária do governo de Mato Grosso do Sul (2013-2017), em reais (R\$)

	2013	2014	2015	2016	2017	Crescimento (%), base 2013
Receitas Totais (I + II + III)	11.977.846.178,0	13.661.416.207,4	14.470.826.981,0	14.272.230.776,3	16.465.812.181,2	37,47
Receitas Correntes (I)	9.911.146.180,8	11.251.173.824,4	10.849.978.045,2	12.581.542.020,9	14.195.387.824,9	43,23
Receita Tributária	6.788.313.219,3	7.681.044.532,7	7.478.226.776,0	8.202.091.241,8	9.511.509.139,4	40,12
Receitas de Contribuições	292.423.749,7	328.419.617,8	328.604.349,4	389.905.837,8	450.940.652,4	54,21
Receita Patrimonial	91.656.253,7	129.129.894,8	138.345.568,9	231.768.442,0	162.251.210,7	77,02
Receita de Serviços	359.181.417,5	448.677.774,0	437.982.102,4	486.401.942,8	495.933.157,2	38,07
Transferências Correntes	2.171.378.022,2	2.454.228.681,8	2.346.287.694,7	3.115.782.434,2	3.346.579.666,6	54,12
Outras Receitas Correntes	208.193.517,8	209.673.323,0	120.531.553,6	155.592.121,9	228.173.997,8	9,60
Receitas de Capital (II)	1.001.181.032,0	1.099.449.746,6	1.801.817.523,0	580.176.211,0	752.641.707,3	-24,82
Receitas Correntes Intra-Orçamentárias (III)	1.065.518.965,1	1.310.792.637,3	1.819.031.412,8	1.110.512.544,3	1.517.782.649,1	42,45
Deduções Receitas (-) (IV)	1.117.717.601,4	1.237.620.019,3	1.198.215.612,5	3.300.542.476,2	3.783.830.836,5	238,53
Receita corrente líquida (I+II+III)-(IV)	10.292.009.644,2	11.971.281.738,4	11.989.712.166,7	10.236.693.692,9	12.735.470.320,0	23,74
Despesas Totais (V+VI)	10.480.355.913,5	12.582.242.360,7	12.131.718.706,4	10.864.995.845,3	12.809.708.781,8	22,23
Despesas (Exceto Intra-Orçamentárias) (V)	9.432.180.758,15	11.344.584.055,6	10.325.023.563,6	9.786.024.693,04	11.368.390.571,4	20,53
Despesas (Intra-Orçamentárias) (VI)	1.048.175.155,42	1.237.658.305,07	1.806.695.142,73	1.078.971.152,27	1.441.318.210,48	37,51
Resultado Orçamentário (I+II+III)-(IV+V+VI)	-188.346.269,36	-610.960.622,38	-142.006.539,69	-628.302.152,40	-74.238.461,89	-60,58

Fontes: Tesouro Nacional (2018) e IPEADATA (2018). Dados deflacionados pelo IGP-DI ano a ano.

A Tabela 2 apresenta a participação relativa dos gastos sociais do governo de Mato Grosso do Sul em relação à Receita Total e à Receita Corrente Líquida. É possível observar que a Receita Total cresceu em ritmo superior à Receita Corrente Líquida entre 2013 e 2017, fato em parte explicado pelo aumento da rubrica 'Deduções das Receitas', cujo valor é deduzido da Receita Total para a obtenção da Receita Corrente Líquida. Quanto aos gastos sociais, com exceção do ano de 2015, nota-se um crescimento mais que proporcional desses gastos em relação à Receita Total e à Receita Corrente Líquida. Depreende-se, portanto, que os gastos sociais não foram preteridos pelo governo sul-mato-grossense num quadro de déficit orçamentário, contrariamente ao alertado pela literatura.

Adicionalmente, cabe destacar que o ano de 2015 se constituiu o primeiro ano de mandato de uma nova administração no governo do estado. Segundo a teoria do ciclo político, nos primeiros dois anos de mandato é comum a realização de ajustes nas contas governamentais para 'arrumar a casa' e nos dois subseqüentes há um afrouxamento dessas medidas por diversos interesses, inclusive políticos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011). Essa teoria também explica, em parte, o crescimento percentual dos gastos sociais acima das receitas governamentais no período.

Tabela 2. Participação relativa dos gastos sociais na Receita Total (RT) e Receita Corrente Líquida (RCL) do governo de Mato Grosso do Sul (2013-2017), em reais (R\$)

Ano	Receita Total	R. Corrente Líquida	Gastos Sociais	(GS/RT)	(GS/RCL)	Taxa crescimento (%), ano base 2013		
	(RT)	(RCL)	(GS)	em %	em %	RT	RCL	GS
2013	11.977.846.178,0	10.292.009.644,2	5.789.057.271,61	48,33	56,25	-	-	-
2014	13.661.416.207,4	11.971.281.738,4	7.050.111.108,00	51,61	58,89	14,06	16,32	21,78
2015	14.470.826.981,0	11.989.712.166,7	6.099.519.963,03	42,15	50,87	20,81	16,50	5,36
2016	14.272.230.776,3	10.236.693.692,9	7.623.884.633,03	53,42	74,48	19,16	-0,54	31,69
2017	16.465.812.181,2	12.735.470.320,0	9.030.746.942,65	54,85	70,91	37,47	23,74	56,00

Fontes: Tesouro Nacional (2018) e IPEADATA (2018). Dados deflacionados pelo IGP-DI ano a ano.

A Tabela 3 apresenta a participação relativa dos gastos sociais do governo de Mato Grosso do Sul em relação à Despesa Total do governo. Assim como foi observado em relação às receitas, o ano de 2015 apresentou uma redução da taxa de crescimento dos gastos sociais (5,36%), que acompanhou a redução das despesas totais no período de 15,76%, porém em maior proporção. Todavia, a partir de 2016 a participação dos gastos sociais nas despesas totais aumentou para mais de 70% e se manteve acima desse percentual em 2017. As taxas de crescimento em 2016 e 2017 dos gastos sociais foram de



31,69% e 56%, respectivamente, enquanto as das despesas totais foram de 3,67% e 22,23%, respectivamente.

A tendência de aumento da participação dos gastos sociais nas receitas e despesas governamentais também foi observada para os municípios do Rio Grande do Sul no período de 1995 a 2001 (RÜCKERT; RABELO, 2005) e para os da Região Sul do Brasil (ROCHA; FERRERA DE LIMA; PIACENTI, 2011), ao passo que o governo federal vem reduzindo sua participação nesse mesmo gasto.

Tabela 3. Participação relativa dos gastos sociais na Despesa Total (DT) do governo de Mato Grosso do Sul (2013-2017), em reais (R\$)

Ano	Despesa Total	Gastos Sociais	(GS/DT) em %	Taxa de crescimento (%), ano base 2013	
	DT	GS		DT	GS
2013	10.480.355.913,57	5.789.057.271,61	55,24	-	-
2014	12.582.242.360,76	7.050.111.108,00	56,03	20,06	21,78
2015	12.131.718.706,41	6.099.519.963,03	50,28	15,76	5,36
2016	10.864.995.845,31	7.623.884.633,03	70,17	3,67	31,69
2017	12.809.708.781,88	9.030.746.942,65	70,50	22,23	56,00

Fontes: Tesouro Nacional (2018) e IPEADATA (2018). Dados deflacionados pelo IGP-DI ano a ano

A Tabela 4 apresenta a evolução da despesa total e dos gastos sociais por função do governo de Mato Grosso do Sul. É perceptível a evolução diferenciada dos gastos sociais em relação às despesas totais no período: os primeiros cresceram 56% enquanto as despesas totais 22,23%. Mais uma vez o ano de 2015 representa um ponto de inflexão na maioria das funções que compõe os gastos sociais. Com exceção das funções 'Segurança Pública', 'Assistência e Previdência Social', 'Saúde' e 'Saneamento', as demais funções apresentaram redução do montante de gastos. O ano de 2015, como anteriormente mencionado, foi um dos de pior desempenho da economia do país, com reflexos sobre as contas públicas.



Tabela 4. Evolução da Despesa Total (DT), Gastos Sociais totais e por funções do governo de Mato Grosso do Sul (2013-2017), em mil reais (R\$)

	2013	2014	2015	2016	2017	Cresc. (%), base 2013
Despesas Totais	10.480.355,91	12.582.242,36	12.131.718,71	10.864.995,85	12.809.708,78	22,23
Gastos sociais	5.789.057,27	7.050.111,11	6.099.519,96	7.623.884,63	9.030.746,94	56,00
Judiciária e Essenciais à Justiça	861.902,07	1.027.324,83	949.826,39	1.137.839,37	1.323.097,12	53,51
Segurança Pública	756.767,10	903.283,28	947.837,69	1.110.847,10	1.203.730,52	59,06
Assistência e Previdência Social	1.548.075,09	1.768.095,44	1.894.849,92	2.338.937,52	2.884.476,99	86,33
Saúde	592.248,79	638.707,11	663.189,78	804.910,77	946.594,17	59,83
Trabalho	12.049,23	8.601,76	8.549,26	7.325,78	8.004,86	-33,57
Educação	1.162.091,66	1.213.523,31	1.198.271,59	1.511.027,32	1.706.587,31	46,85
Cultura	16.890,72	16.257,90	12.162,82	19.875,94	21.398,73	26,69
Saneamento	16.916,12	12.117,30	17.607,77	12.047,77	40.673,31	140,44
Habituação e Urbanismo	30.094,03	47.597,34	28.692,14	33.827,05	35.265,67	17,18
Gestão Ambiental	66.942,87	77.844,19	28.460,27	33.034,16	41.518,62	-37,98
Ciência e Tecnologia	27.358,09	43.424,92	11.291,69	9.389,93	6.211,95	-77,29
Transporte	697.721,50	1.293.333,72	338.780,64	604.821,93	813.187,69	16,55

Fontes: Tesouro Nacional (2018) e IPEADATA (2018). Dados deflacionados pelo IGP-DI ano a ano

A análise dos gastos sociais por função revela algumas facetas importantes. A exceção da função 'Saneamento', as funções mais representativas em termos de montante de gastos também foram as que apresentaram as maiores taxas de crescimento no período: Judiciária e Essenciais à Justiça (53,51%), Segurança Pública (59,06%), Assistência e Previdência Social (86,33%) e Educação (46,85%). Outras funções apresentaram redução do montante de gastos, como a função 'Trabalho' (-33,57%), 'Gestão Ambiental' (-37,98%) e Ciência e Tecnologia (-77,29%): apesar de pouco representativas nos gastos sociais, geram externalidades positivas que beneficiam a sociedade (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980; REZENDE, 2006; GIAMBIAGI; ALÉM, 2011), sendo estratégicas para o estado de Mato Grosso do Sul.

A Tabela 5 apresenta a evolução da despesa total e dos gastos sociais, per capita, por função do governo de Mato Grosso do Sul. A evolução é semelhante à evolução dos gastos reais. A despesa total aumentou 17,89% no período, enquanto os gastos sociais 50,47%. A exceção da função 'Saneamento', as funções que apresentaram as maiores taxas de crescimento continuaram sendo as representativas em termos de gastos. As funções 'Trabalho', 'Gestão Ambiental' e 'Ciência e Tecnologia' apresentaram taxas negativas de variação no período.

Tabela 5. Evolução per capita da Despesa Total (DT), Gastos Sociais totais e por funções do governo de Mato Grosso do Sul (2013-2017)

	2013	2014	2015	2016	2017	Cresc. (%), base 2013
Despesa Total	4.050,74	4.803,01	4.631,03	4.098,09	4.775,49	17,89
Gastos Sociais	2.237,52	2.691,23	2.328,37	2.875,60	3.366,68	50,47
Judiciária e Essenciais à Justiça	333,13	392,16	362,58	429,17	493,25	48,07
Segurança Pública	292,50	344,81	361,82	418,99	448,75	53,42
Assistência e Previdência Social	598,34	674,93	723,32	882,21	1.075,34	79,72
Saúde	228,91	243,81	253,16	303,60	352,89	54,16
Trabalho	4,66	3,28	3,26	2,76	2,98	-35,92
Educação	449,16	463,24	457,42	569,93	636,22	41,65
Cultura	6,53	6,21	4,64	7,50	7,98	22,20
Saneamento	6,54	4,63	6,72	4,54	15,16	131,92
Habituação e Urbanismo	11,63	18,17	10,95	12,76	13,15	13,03
Gestão Ambiental	25,87	29,72	10,86	12,46	15,48	-40,18
Ciência e Tecnologia	10,57	16,58	4,31	3,54	2,32	-78,10
Transporte	269,67	493,70	129,32	228,13	303,16	12,42

Fontes: Tesouro Nacional (2018) e IPEADATA (2018). Deflacionados pelo IGP-DI ano a ano.

O Gráfico 1 apresenta a participação relativa das funções no gasto social total para o governo de Mato Grosso do Sul. A maior participação coube à função 'Assistência e Previdência Social', responsável por 31,94% do gasto social em 2017, seguida por 'Educação' (18,90%), 'Judiciária e Essenciais à Justiça' (14,65%) e 'Segurança Pública' (13,33%) e 'Saúde' (10,48%). Quanto à evolução da participação relativa, observou-se o aumento da participação das funções 'Assistência e Previdência Social', 'Segurança Pública' e 'Saúde'. A função que mais apresentou instabilidade foi 'Transporte', cuja participação evoluiu de 12,05% em 2013 para 5,55% em 2015 e 9% em 2017. As funções que tiveram as maiores quedas de participação foram 'Educação', 'Habituação e Urbanismo', 'Gestão Ambiental', 'Ciência e Tecnologia' e 'Transportes', todas geradoras de externalidades positivas.

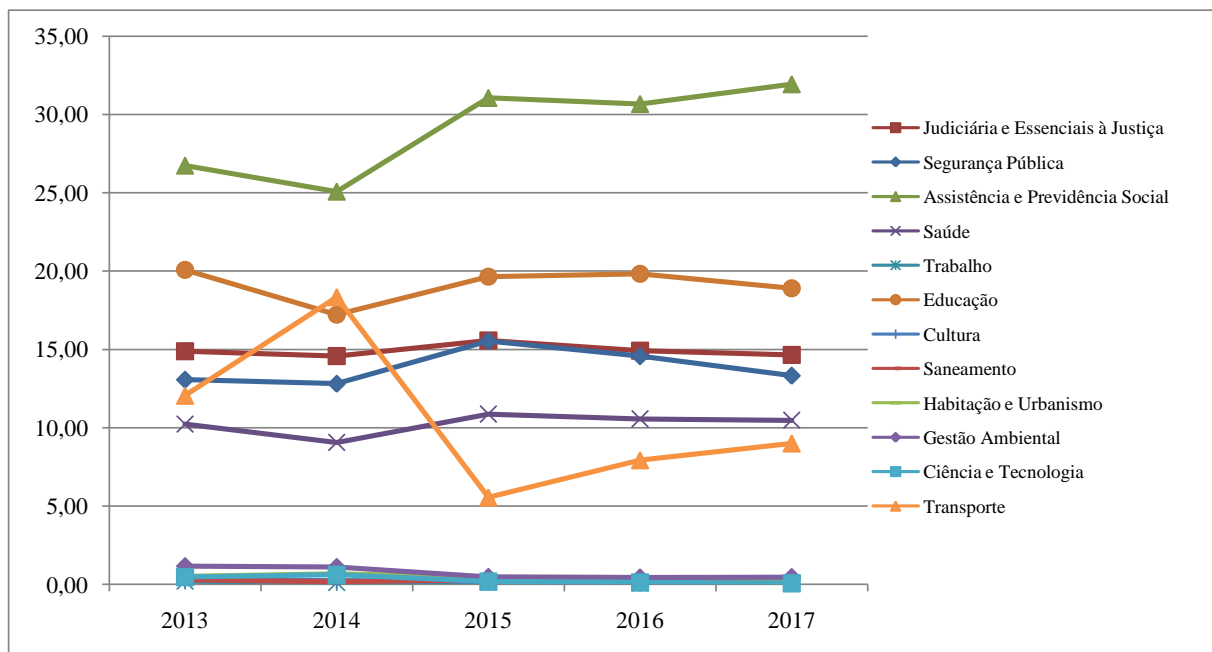


Figura 1. Evolução da participação relativa das funções nos Gastos Sociais do governo de Mato Grosso do Sul (2013-2017), em %

Fontes: Tesouro Nacional (2018) e IPEADATA (2018)

Não há consenso sobre a relação direta entre os gastos totais do governo e os sociais e a melhoria na qualidade de vida da população. Rodrigues e Teixeira (2010) defendem que os gastos em investimento devem ser priorizados em detrimento dos gastos com consumo, subsídios e transferências para a promoção do desenvolvimento econômico.

A análise do gasto público se constitui um importante indicador para medir o volume de recursos direcionados pelo setor público para o cumprimento das suas atribuições nas áreas de bens e serviços sociais. Dado o aumento das demandas sociais devido à urbanização e à metropolização, bem como o agravamento das disparidades regionais, tendo em vista a restrição de recursos, dimensionar os gastos sociais evidencia a estratégia de atuação do governo e sua agenda de prioridades (RÜCKERT; RABELO, 2005)

Ademais, vem ocorrendo a redução da participação do gasto social do governo central brasileiro em relação as suas receitas e despesas totais nos últimos anos, processo que perfaz a descentralização das atribuições em direção aos entes subnacionais, lógica constituinte do federalismo. Contudo, se não houver a compensação por parte de estados e municípios no sentido de recompor ou aumentar os recursos destinados a essa área, haverá o desmantelamento do sistema de proteção social do país (ROCHA; FERRERA DE LIMA;



PIACENTI, 2011). Aí reside a importância do dimensionamento e análise dos gastos sociais de estados e municípios brasileiros.

5 CONCLUSÕES

Este estudo quantificou e analisou o gasto social do governo de Mato Grosso do Sul no período de 2013 a 2017. Contemplou as seguintes funções como pertencentes ao gasto social: Educação e Cultura, Saúde, Saneamento Básico, Trabalho, Assistência e Previdência Social, Habitação e Urbanismo, Segurança Pública, Judiciária e Essenciais à Justiça, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia e Transportes, estas quatro últimas sendo uma inovação em relação aos estudos anteriores consultados. A inclusão dessas funções foi respaldada na teoria dos bens públicos e externalidades. O período escolhido da análise se deveu à disponibilidade dos dados e à coincidência com um período de crise econômica brasileira e deterioração fiscal, fator que a literatura sinaliza como impacto adverso sobre a descentralização de recursos e, por consequência, sobre o montante direcionado aos gastos sociais pelos governos subnacionais.

Apesar de o resultado orçamentário do governo de Mato Grosso do Sul ter sido deficitário em todo o período analisado (evoluiu de R\$ 188,35 milhões em 2013 para R\$ 74,24 milhões em 2017), apresentando tendência recuperação fiscal (redução de 60,58% entre 2013 e 2017), constatou-se que o montante total do gasto social não sofreu deterioração no período, a exceção do observado no ano de 2015, apresentando taxas de crescimento acima das taxas apresentadas pela receita total, receita corrente líquida e despesa total, tanto pela análise do gasto real como pelo gasto real per capita. Os números demonstraram que o governo sul-mato-grossense não preteriu o gasto social em relação aos outros componentes de despesa, sinalizando uma agenda de prioridade desse gasto: a sua participação em relação à receita total passou de 48,33% para 54,85%, de 56,25% para 70,91% em relação à receita corrente líquida e de 55,24% para 70,50% em relação à despesa total de 2013 para 2017, respectivamente.

Embora não haja consenso na literatura sobre a relação direta entre gasto social e a qualidade de vida, a maioria da literatura consultada suporta a tese de que o aumento do gasto social tenha contribuído para a melhoria da qualidade de vida da população sul-mato-grossense, haja vista as externalidades positivas associadas.



A despeito dos problemas apontados pela literatura que comprometem o federalismo brasileiro, e da não assertividade dos mecanismos de descentralização de recursos via transferências orçamentárias na redução das disparidades regionais e intra-regionais, defende-se a recomposição dos instrumentos tributários e financeiros necessários ao desenvolvimento regional, ou seja, uma reforma tributária com simplificação tributária e reforço dos fundos federais direcionados a investimentos nas regiões mais atrasadas, reduzindo a dependência das transferências orçamentárias, promovendo o desenvolvimento regional e territorial e a melhoria da qualidade de vida nas regiões.

Uma limitação do estudo foi o curto período de tempo utilizado, devido a disponibilidade dos dados, o que de certa forma compromete a análise da evolução e prioridades do governo estadual e a identificação de uma possível tendência do gasto social. Fica a sugestão de trabalhos futuros que dimensionem e analisem o gasto social dos municípios sul-mato-grossenses, o ente federativo mais próximo dos beneficiários da provisão de bens e serviços públicos.

REFERENCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Indicadores econômicos consolidados**. 2018. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/indeco.asp>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm>. Acesso em: 13 nov. 2018.

EIDT, S. L.; FERRERA DE LIMA, J. Descentralização tributária no Brasil: um pacto federativo para os Municípios, Estados e a União Federal. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 2, p. 257-270, mai./ago. 2007.

FERNANDES, M. A. C.; OLIVEIRA, M. M. S.; ROCHA, D. C. C.; MARINHO, N. S.; RIBEIRO, J. A. C. **Dimensão e acompanhamento do gasto social federal**. Brasília: IPEA, fevereiro de 1998 (Texto para discussão n. 547). Disponível em: <http://getinternet.ipea.gov.br/pub/td/1998/td_0547.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2018.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A.C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 4. ed. 2. reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

IPEADATA. **Macroeconômico**. 2018. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 25 nov. 2018.



LONGO, C. A. Finanças governamentais num regime federativo: considerações sobre o caso brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 851-892, 1982.

LUQUINI, R. H.; CRUZ, A. D. S.; CASTRO, G. H. L. Verificação empírica da curva de Laffer para o Brasil entre os anos de 1996 a 2014. **Economia & Região**, Londrina, v.5, n.1, p.31-52, jan./jun. 2017.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO). **Produto Interno Bruto Estadual 2010-2016**. Campo Grande: SEMAGRO, 2018. 27p. Disponível em: <<http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/PIB-MS2010-2016.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2019.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

REZENDE, F. A. **Finanças públicas**. 2. ed., 4. reimpr. São Paulo: Atlas, 2006.

ROCHA, F. M.; FERRERA DE LIMA, J.; PIACENTI, C. A. As despesas municipais e os gastos sociais na região Sul do Brasil. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 3, n. 1, p. 89-102, jan./jun. 2011.

RODRIGUES, R. V.; TEIXEIRA, E. C. Gasto público e crescimento econômico no Brasil: uma análise comparativa dos gastos das esferas de governo. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 4, p. 423-438, out./dez. 2010.

RÜCKERT, I. N.; RABELO, M. A situação das finanças públicas e a descentralização das políticas sociais nos municípios do Rio Grande do Sul, 1995-2001. **Análise**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 241-263, ago./dez. 2005.

TESOURO NACIONAL. FINBRA, Contas anuais. 2018. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf>. Acesso em: 30 out. 2018.