Análise Agregada dos Municípios Mineiros de Grande Porte Quanto à Adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Aggregate Analysis of Large Municipalities in Minas Gerais regarding the Suitability of the Fiscal Responsibility Law

Pablo Rogers
Universidade Federal de Uberlândia - UFU - Brasil

Ludiany Barbosa Sena
Universidade Federal de Uberlândia - UFU - Brasil

Resumo

Tendo como base planejamento, transparência e controle, a Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu como um dos principais instrumentos reguladores das finanças públicas, objetivando uma melhor gestão dos gastos e uma maior responsabilidade de seus administradores. Assim, a presente pesquisa, a partir de uma amostra dos municípios mineiros de grande porte, busca analisar, no período 1998-2005, o impacto dessa nova legislação, em especial no tocante ao limite de gastos com pessoal imposto por esta mesma legislação. Notou-se um crescimento considerável nas despesas com pessoal ao longo do tempo, porém tal crescimento manteve-se sempre abaixo do limite de 60% com relação à Receita Corrente Líquida, evidenciando que essas despesas não podem ser consideradas as principais responsáveis pelos excessivos déficits municipais. Verificou-se um resultado positivo nos indicadores de receita e despesa; contudo, constatou-se um aumento das receitas de transferências, indicando uma dependência cada vez maior desses municípios de outras esferas governamentais.

Palavras-chaves: Lei de Responsabilidade Fiscal, Contabilidade Pública, Administração Pública.

Abstract

Based on planning, transparency, and control, the Fiscal Responsibility Law was developed to be one of the main regulatory instruments of public finances, aiming to improve expenditure management and to increase the liability of administrators. Thus, the present study investigates a sample constituted by large municipalities of Minas Gerais state in order to analyze the impact of this new regulation over the 1998-2005 time span, addressing the issue of limited staff expense enforced by this law. The results show that staff expenses continued to increase, but the limit of 60% in relation to Current Net Revenue was always respected, which indicates that these expenses cannot be seen as the main source for the large municipal deficits. Positive results were found for expenditure and revenue indicators; however, it was found that transfer revenues increased, thus indicating that these municipalities were relying more and more on resources from other governmental sectors.

Key words: Fiscal Responsibility Law, Public Accounting, Public Administration.

1 Introdução

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) atribuiu à Contabilidade Pública novas funções no controle orçamentário e financeiro, garantindo-lhe um caráter mais gerencial. Com essa Lei enfatizou-se o interesse das informações contábeis não apenas para a Administração Pública e para seus gestores, mas também para a sociedade, que se tornou mais ativa no processo de acompanhamento e fiscalização das contas governamentais, mediante os instrumentos por ela fornecidos.

A referida norma surgiu devido aos grandes déficits públicos e ao acúmulo de dívidas deles resultante. As dificuldades de gestão dos recursos públicos vinham-se arrastando de um governo para outro. Um ordenador de despesa(s)? assumia determinado cargo político e, mesmo sabendo das condições financeiras precárias da entidade, postergava ações concretas e efetivas e transferia o peso do desequilíbrio das contas públicas para outros mandatos. Assim, os governos se viam obrigados a recorrer repetidas vezes aos endividamentos para cobrir as deficiências orçamentárias, submetendo-se a altos juros para continuar financiando sua dívida. Isto resultava, conseqüentemente, na incerteza com relação a sua capacidade de saldar os compromissos. Assim, dois limites impostos pela Lei ganharam destaque para controlar os gastos públicos: o limite de endividamento e o limite de gasto com pessoal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal faz também uma exigência maior dos gestores com relação a outros aspectos, como o cumprimento de metas, a obediência às condições, a geração e o cuidado das despesas no tocante à sociedade civil, a seguridade social, operações de créditos, antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. Resumidamente, ela estabelece normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal, e planeja, de forma transparente e organizada, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Dentre os três níveis, o último (municípios) é que possui ligações mais diretas com o cidadão brasileiro, pois assume todas as responsabilidades na ordenação da cidade e na organização dos serviços públicos locais, sendo considerado uma rede de relações sociais, econômicas e políticas agindo em favor da população. Assim, torna-se imprescindível a conscientização da importância dos municípios e as conseqüências da LRF sobre eles.

A justificativa deste estudo consiste na importância de se verificar se o propósito da LRF está sendo alcançado, pois o conhecimento de sua aplicação possibilitará identificar os benefícios e as dificuldades, refletindo, conseqüentemente, sobre uma maior eficiência na destinação dos recursos públicos.

Desta forma, este trabalho tem como objetivo principal analisar a estrutura de gastos com pessoal nos municípios mineiros considerados de grande porte, durante o período de 1998 a 2005. Foi observada a evolução das despesas totais nos últimos anos, a fim de se verificar o cumprimento dos limites dos gastos estabelecidos pela Legislação Brasileira. Os gastos com custeio de pessoal têm sido historicamente o

principal vilão das despesas públicas, fato este que justifica dar-se mais atenção a essa rubrica no presente estudo. Mais especificamente, seus objetivos foram os seguintes:

- identificar os limites impostos pela LRF quanto aos gastos com pessoal, inativos e pensionistas, em proporção à Receita Corrente Líquida (RCL);
- identificar a evolução das receitas totais, próprias e de transferências dos municípios mineiros considerados de grande porte;
- proporcionar ao gestor público uma visão panorâmica e comparativa das despesas com pessoal face aos limites apresentados na LRF.

O presente trabalho está estruturado em mais quatro seções, além desta introdutória.

A próxima seção (dois) é destinada à revisão da literatura, a qual envolve o relato da LRF: quais as suas principais implementações, bem como seus principais dispositivos e limites, com destaque para os gastos com pessoal.

A seção três refere-se à metodologia utilizada para a realização do trabalho, apontando a população e a amostra, a coleta e a análises de dados.

A quarta seção é reservada à análise dos resultados da aplicação da LRF nos municípios de grande porte de Minas Gerais, observando-se a obediência destes aos limites por ela impostos, em especial os gastos com pessoal e o efeito deste controle para a população. Nessa mesma seção também são demonstrados a evolução da renda e o gasto *per capita,* bem como a composição da receita orçamentária. Na última seção (cinco) são apresentadas as conclusões da pesquisa e as recomendações dela decorrentes.

2 Revisão da Literatura

No Brasil, a Contabilidade Pública é regida pela Lei 4.320, que de acordo com Platt Neto e Barcelos Júnior (2006, p. 2) é a lei disciplinadora do direito financeiro no setor público brasileiro. Para os autores, ela é a carta magna da legislação financeira do país e estatui normas gerais do direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federativos. Porém, com o tempo percebeu-se que tal Lei não estava sendo cumprida e seu conteúdo estava sendo cada vez mais esquecido pelos agentes públicos. Com a inobservância da Lei, o Governo Federal resolveu respeitar mais a administração do dinheiro público criando a LRF, que busca estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal e permite, dessa forma, um controle mais rígido e uma maior transparência nos relatórios.

De acordo com Mendes (2005, p. 78), a LRF é considerada pelos estudiosos um marco em matéria de finanças públicas no Brasil, pois vem disciplinar a responsabilidade na gestão dos recursos públicos nos três poderes (Executivo,

Legislativo e Judiciário) e em todas as esferas de governo (Federal, Estaduais e Municipais). Mendes acredita, ainda, que ela não apenas criou condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos, como também veio a incentivar o exercício pleno da cidadania, especialmente no que se refere à participação do contribuinte no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados.

O grande princípio da Lei Complementar 101/2000 é o equilíbrio fiscal. Este princípio é mais amplo e transcende o mero equilíbrio orçamentário. Equilíbrio fiscal, segundo Helena (2005), significa que o Estado deverá pautar sua gestão pelo equilíbrio entre receitas e despesas. Dessa forma, toda vez que ações ou fatos venham a desviar a gestão da equalização, medidas devem ser tomadas para que a trajetória de equilíbrio seja retomada.

Dentre todas as questões contempladas pela Lei, os limites de gastos com pessoal e endividamento são os pontos que mais afetam o gasto público e atuam diretamente no sentido de conter déficits e acumulação de dívidas. A imposição de limites específicos para os gastos com pessoal está ligada ao fato de ser este o principal item de despesa corrente e apresentar um histórico elevado por um longo período. Gastos elevados com o funcionalismo público reduzem a receita disponível para fornecer serviços públicos básicos e para investir, em especial, em infra-estrutura. Com relação ao endividamento, os limites estabelecidos pelo Senado para a dívida consolidada devem atender aos seguintes critérios: não ultrapassar duas vezes a receita líquida corrente, no caso dos Estados e do Distrito Federal, e 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita líquida corrente no caso dos Municípios.

Pelas concepções de Faroni (2004, p. 6), a importância desta Lei está no avanço da forma de administrar os recursos que os contribuintes põem à disposição dos governantes. Quando o setor público gasta mais do que pode, surgem conseqüências como o risco de pressão inflacionária, a permanência de taxas de juros muito altas, o endividamento público e a carga tributária muito elevada. A partir da entrada em vigor da LRF, todos os governantes, nas três esferas e nos três poderes, passarão a seguir regras e limites claros para conseguir administrar as finanças de maneira transparente e equilibrada. O descumprimento das normas estabelecidas pela LRF implica sanções tais como a proibição de receber transferências voluntárias, de obter garantias, de contratar operações de crédito e outras, conforme o tipo de desobediência as suas regras. Os administradores públicos, dependendo das irregularidades eventualmente praticadas, estarão sujeitos às punições previstas no Código Penal e demais normas pertinentes.

A LRF vem trazer novas diretrizes também para a fiscalização e o controle dos recursos arrecadados, principalmente acerca da concessão ou ampliação de benefícios tributários que impliquem renúncia de receita, bem como eficiência da administração na cobrança da dívida ativa: “conjunto de créditos líquidos e certos que a Fazenda

Pública tem a receber de terceiros" (SILVA, 1991, p. 94). Além da utilização dos orçamentos, o controle das despesas e receitas pode ser feito através da administração e da elaboração do fluxo de caixa, que permite um controle diário das finanças. O maior desvio nas organizações ocorre no setor de dinheiro circulante; quando não há controle do dinheiro, os desperdícios, os furtos e as perdas ficam facilitados (SILVA, 1991).

Segundo Mauro *et al.* (2001, p. 26), a previsão de receitas realistas é indispensável para que o equilíbrio das contas públicas e o cumprimento das metas fiscais exigidas pela LRF sejam alcançados; assim, se as previsões forem malfeitas, elas vão gerar receitas fictícias e, por conseqüência, metas fiscais fictícias. Os autores salientam ainda que "com a LRF, pode-se observar uma mudança na lógica do processo orçamentário", pois, anterior à referida Lei, havia primeiro o "estabelecimento das despesas para depois prever receitas de modo a totalizar o valor necessário para dar cobertura aos programas apresentados". Eles ressaltam, ainda, que atualmente há a "previsão da real possibilidade de arrecadação para depois priorizar as despesas que serão apresentadas na proposta, buscando atender às necessidades dentro dos recursos possíveis." De acordo com Santiago e Duarte (2006, p. 7), antes da LRF não havia preocupações com o processo de previsão das receitas, sendo, portanto, a referida Lei determinante na mudança de procedimentos por parte das Administrações Públicas.

Para o cálculo dos limites da LRF torna-se necessário o entendimento do conceito de Receita Corrente Líquida (RCL), que é a soma de receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, de transferências correntes e outras receitas também correntes, sendo deduzidos:

- na União: os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação legal ou constitucional, e as contribuições patronais e dos trabalhadores e demais segurados da Previdência Social para o regime geral da Previdência Social, bem como as contribuições para o Programa de Integração Social (PIS/PASEP);
- nos Estados: as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- na União, nos Estados e Municípios: a contribuição dos servidores públicos para o custeio de seu sistema de previdência e assistência social, e as receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes de Previdência Social para contagem recíproca do tempo de contribuição para efeito de aposentadoria. Serão computados no cálculo da RCL os valores recebidos em decorrência da Lei Kandir (Lei Complementar 87/96) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Já com relação à despesa, a LRF reserva os artigos 15 e 16, os quais trazem algumas regras que deverão ser observadas para criação, expansão ou aperfeiçoamento

que acarretem aumento de despesa, sob pena de serem consideradas irregulares e lesivas ao patrimônio público. Quaisquer dessas ações deverão vir acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois seguintes, com a devida metodologia de cálculos utilizados, além da declaração do ordenador de despesas de que o aumento está adequado à LOA e tem compatibilidade com o PPA e a LDO. A LRF especifica ainda a despesa de caráter obrigatório continuado, sendo que o Município que criar ou aumentar despesas dessa natureza deverá indicar a fonte de custeio e seus efeitos financeiros deverão ser compensados nos períodos seguintes pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

As despesas com pessoal é um dos exemplos de despesa de caráter continuado. O legislador reservou seis capítulos (18-24) da LRF para dispor sobre limites, condições e excessos que devem ser corrigidos, bem como penalidades caso os gestores públicos descumpram os dispositivos legais referentes a essas despesas. É, sem dúvida, um dos itens mais complexos dessa Lei e que vem causando maior preocupação aos prefeitos desde a sua publicação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu, então, regras de controle de endividamento com o objetivo de limitar a ação estadual e municipal no campo fiscal. A sua aprovação alicerçou-se na premissa de criar regras estáveis de comportamento dos entes federativos e de dar previsibilidade ao movimento da situação fiscal. Pode-se perceber, ao longo da administração pública, que os gastos com recursos humanos sempre foram muito significativos no orçamento, razão por que foi necessário definir parâmetros para o gasto com pessoal e criar regras de manutenção do equilíbrio fiscal de modo a limitar os espaços para os entes federativos fugirem do controle dos gastos e ampliarem as despesas sem a disponibilidade de recursos.

A definição de limites para o gasto com pessoal deve-se, antes de tudo, à necessidade de manter o setor público com os recursos necessários a sua manutenção e ao atendimento das demandas sociais (NUNES, 2002). Giuberti (2005, p. 8) reforça ainda que "a imposição de limites específicos para o gasto com pessoal está ligada ao fato deste ser o principal item de despesa corrente e apresentar um histórico elevado por um longo período".

De fato, os gastos com folha de pagamento de pessoal representam o principal item de despesa do setor público. Entre 1996 e 2004, os 853 municípios que formam o Estado de Minas Gerais, por exemplo, gastaram, em média, 8 bilhões de reais com pessoal do executivo, o que corresponde a aproximadamente 40% das despesas orçamentárias totais (FINBRA/STN, 2007). Dessa forma, sobraram apenas 60% para outros serviços públicos, como saúde e educação, entre outros.

De acordo com a LRF, em cada período de apuração a despesa total com pessoal não poderá exceder a 60% da receita corrente líquida do Município. O cálculo com pessoal inclui a administração direta e indireta, ou seja, as despesas com pessoal

da Prefeitura, da Câmara, das Fundações e Autarquias incluídas nesse limite. A particularidade, segundo Andrade (2006, p. 178), é que a Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal distribuiu estes limites de acordo com cada poder e nível de governo. O art. 22 da referida Lei inclui ainda mais um limite: quando a despesa com pessoal exceder a 95% do estabelecido para cada poder (limite legal) atinge-se o limite prudencial. Atingindo-se este extremo, é vedado ao poder que houver incorrido no excesso:

- concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de Sentença Judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no art. 37 da Constituição;
- criação de cargo, emprego ou função;
- alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- contratação de hora extra, salvo nas situações previstas na Lei das Diretrizes Orçamentárias.

Caso as prefeituras ultrapassem o valor estabelecido, cabe ao gestor tomar providências e enquadrar sua folha de pagamento à norma, bem como reduzir, em pelo menos 20%, as despesas com cargos comissionados e funções de confiança, exoneração de servidores não-estáveis e, se necessário, estáveis. Deverá reduzir, ainda, os valores atribuídos a cargos de comissão e, temporariamente, a jornada de trabalho, com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

Albuquerque (2005) reafirma ainda que, ao ultrapassar os limites definidos, a prefeitura deve eliminar do orçamento geral o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes e um terço deve ser suprimido no primeiro quadrimestre, o restante nos meses seguintes. Se o Prefeito não se enquadrar nesses oito meses, ele será penalizado de acordo com as sanções previstas em Lei, como receber multa de 30% do seu subsídio anual. Além disso, o Município deixará de receber transferências voluntárias da União, afetando o desenvolvimento dos programas voltados ao cidadão, que acabará sendo o maior prejudicado.

Conforme disposto no art. 19 da Lei Complementar 101/00, as despesas com inativos não serão computadas nos gastos com pessoal quando forem custeadas por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, da compensação financeira entre fundos de previdência e das demais receitas diretamente arrecadadas (aluguéis, rendimentos de aplicações financeiras, alienação de bens, entre outras), ou pelo fundo de previdência vinculado à entidade.

De acordo com Andrade (2006, p. 179), deve-se observar que a única hipótese em que os gastos com inativos são computados nos gastos com pessoal é quando a

própria prefeitura custeia integralmente a aposentadoria, por conveniência em relação à data de criação do instituto de previdência próprio ou por não estar vinculada ao regime geral de previdência, caso este hoje impossível de indefinição.

Já com relação ao pensionista, considerando que o art. 19 da LRF trata somente da exclusão dos gastos com inativos, não mencionando os pensionistas, segundo Andrade (2006, p. 181) entende-se que estas despesas entrarão nos gastos com pessoal, independentemente da fonte de recursos que os pagar. Não se inclui a figura do pensionista dependente na folha mensal do servidor em atividade.

A despesa líquida com pessoal inativo e com os pensionistas dos regimes próprios e da Previdência Social dos servidores públicos e militares de cada ente não poderá exceder a 12% da sua RCL do exercício financeiro, conforme o art. 2°, § 1º da Lei 9.917/98. A adequação a esse limite deveria ter sido feita até dezembro de 2000, conforme prevê a Medida Provisória 2.022-17, de 23 de maio de 2000, que alterou a Lei anteriormente citada.

A despesa líquida, nos termos do § 2° da Lei 9.917/98, é a diferença entre a despesa total com o pessoal inativo e com os pensionistas dos regimes próprios de Previdência Social dos servidores e dos militares de cada um dos entes estatais, e a contribuição dos respectivos segurados. Deverá ainda, segundo o art. 50 da Lei 101/00, ser publicado um demonstrativo mensal evidenciando as receitas e as despesas relacionadas com os gastos com inativos e pensionistas (com dados respaldados nos registros contábeis), nos termos do § 3°, I a VIII, da Lei anteriormente citada. Portanto, para se calcular essa despesa líquida, é preciso apurar as despesas com recursos do regime próprio de previdência e deduzi-las das contribuições do regime de previdência.

3 Metodologia da Pesquisa

De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2005), em Minas Gerais existem 853 municípios distribuídos em seis faixas populacionais. Para este estudo procurou-se escolher uma amostra dos municípios de grande porte do Estado, classificados pelo IBGE como aqueles com população acima de 100.000 habitantes (Quadro 1). No Estado de Minas encontramos um total de 24 municípios classificados dentro dessa faixa, porém foram excluídas da amostra as cidades de Araguari, Divinópolis, Governador Valadares, Poços de Caldas, Ribeirão das Neves e Varginha devido à falta de dados disponíveis para essas cidades com relação ao ano de 2005. Assim, a amostra analisada compõe-se de 18 municípios mineiros. Para definição dos municípios tidos como de grande porte foi utilizada a data-base de 2005.

O estudo foi realizado com base nas contas anuais: balanços e demonstrações financeiras, além dos relatórios de gestão obrigatórios e periodicamente divulgados

pelos municípios. As informações contábeis foram coletadas no banco de dados Finanças do Brasil, da Secretaria do Tesouro Nacional, em 2007 (FINBRA/STN), abrangendo o período de 1998 a 2005. Isso foi possível porque a LRF determinou que todo município deveria encaminhar suas contas anuais para consolidação e divulgação na INTERNET, permitindo também reconstruir séries históricas de dados fiscais anuais, além de prover o estudo de informações sobre variáveis de interesse de natureza comportamental através da utilização de índices técnicos aplicados ao período do estudo.

O emprego de índices é amplamente difundido como recurso para expressar quantitativamente relações entre variáveis, em função de sua propriedade de homogeneizar valores absolutos muito diversos para posteriores comparações, e por expressar relações entre variáveis. (MATIAS e CAMPELO, 2000) Sendo assim, considerou-se satisfatório utilizar indicadores de estrutura financeira tais como: 1) indicadores da estrutura de receitas; e 2) indicadores da estrutura de despesas. O Quadro 2 resume os indicadores empregados.

Quadro 1: Municípios mineiros de grande porte componentes da amostra analisada

MUNICÍPIOS	*POPULAÇÃO*
BARBACENA	123.005
BELO HORIZONTE	2.375.329
BETIM	391.718
CONSELHEIRO LAFAIETE	111.467
CONTAGEM	593.419
CORONEL FABRICIANO	103.724
IBIRITÉ	167.436
JUIZ DE FORA	501.153
MONTES CLAROS	342.586
PASSOS	105.098
PATOS DE MINAS	136.997
POUSO ALEGRE	122.401
SABARÁ	131.398
SANTA LUZIA	214.398
SETE LAGOAS	210.468
TEÓFILO OTONI	127.818
UBERABA	280.060
UBERLÂNDIA	585.262

Fonte: IBGE (2005).

Quadro 2: Indicadores de estrutura financeira da Contabilidade Pública

Estrutura Financeira	Fórmulas	Comentários
Indicadores da Estrutura de Receitas Os indicadores da estrutura de receitas buscam determinar o perfil das receitas e verificar como cada componente participa nas receitas totais	Receitas Totais / População	Receita total *per capita* (RTPC): indica a arrecadação total por unidade de população, ou seja, o quanto cada indivíduo contribui para a formação da receita total.
	Receitas Tributárias / Receita Total	Participação da receita tributária (PRT): indica a relação entre as receitas próprias municipais e o total das receitas.
	Receitas de Transferências / Receita Total	Participação das receitas de transferências (PRTF): indica a relação entre as receitas de transferência e o total das receitas. Fornece o grau de dependências que a administração municipal possui de outras esferas governamentais.
Indicadores da Estrutura de Despesas Os aspectos a serem considerados buscam identificar a estrutura das despesas governamentais em função de vários prismas, como por natureza e origem, entre outros.	Despesas Totais / População	Gasto total per capita (GTPC): indica o dispêndio da administração com gasto público por unidade de população. Quanto maior for o resultado, maior será o nível de aplicação dos recursos de cada município por unidade de população.
	Despesas com pessoal / Receita corrente líquida	Despesa com pessoal (*DP*): fornece a relação entre as despesas com pessoal ativo e inativo e as receitas correntes. Este índice indica a parcela das receitas correntes comprometida com pessoal.

Fonte: Matias e Campelo (2000).

Além dos indicadores citados acima, relacionou-se a Despesa Total e a Receita Total a fim de verificarmos a situação financeira dos municípios e o impacto da LRF sobre esse aspecto. Para o tratamento estatístico dos dados foram utilizados programas apropriados, como o *Microsoft Excel* e as questões subjetivas, analisadas e incorporadas à conclusão desse estudo.

4 Análise dos Resultados

4.1 Despesa com pessoal

O elemento humano na administração governamental é um fator fundamental e merece grande destaque, pois os gastos com funcionários são uma das principais contas de despesas públicas. Dessa forma, a LRF apresenta regras claras relacionadas com os gastos de pessoal nos três níveis de governo, impondo limites detalhados aos órgãos públicos quanto ao gasto com o funcionalismo em percentagem da receita corrente líquida e, ao mesmo tempo, estabelecendo mecanismos de controle a fim de evitar excessos e desrespeito às normas.

Tomando como base os municípios mineiros de grande porte, o impacto da LRF sobre os gastos com pessoal foi considerado satisfatório e compatível com a Lei, uma vez que para praticamente todos os municípios analisados os percentuais destes

gastos com relação à RCL permaneceram abaixo do limite máximo fixado em Lei (60%). A média da razão despesa total com pessoal/RCL foi de aproximadamente 42% para todo o período, passando de 38% em 1998 para 46% em 2005. Durante todos os anos da análise a única exceção quanto aos limites gerais foi a cidade de Barbacena, que em 2003 e 2004 apresentou um percentual de 64% e 63%, respectivamente, porém já no ano de 2005 este índice caiu para 46%. Dentre os municípios que fazem parte da amostra, o que menos teve gastos com pessoal foi Santa Luzia, cuja média anual foi de apenas 32% da RCL. O oposto ocorreu com as cidades de Betim e Contagem, com 49% da RCL.

Esses números indicam o cumprimento de limites globais pela maioria dos municípios, o que não necessariamente significa o cumprimento dos limites por poder. Assim, considerando o limite de 54% aplicável aos executivos municipais, algumas cidades ficaram além do permitido, o que aconteceu em 2003 com as cidades de Barbacena (61%), Betim (55%) e Juiz de Fora (55%). Em 2004, apenas Barbacena permaneceu irregular, com o percentual de 60%. Com relação ao limite prudencial, que corresponde a 95% dos 54% da RCL, ou seja, 51,3%, além dos municípios citados, também a cidade de Sete Lagoas (53%), no ano de 2003, e as cidades de Betim e Juiz de Fora, em 2004, passaram a descumprir apenas este limite, ambas com 52% (Tabela 1). A média geral dos gastos com pessoal do executivo em todo o período foi de 39%, passando de 33% no ano de 1998 para 44% em 2005 (Figura 1).

No último ano da análise, a LRF atingiu 100% do seu objetivo em relação aos limites fixados para gastos com pessoal, sendo que todos os municípios cumpriram tanto o limite máximo quanto o limite prudencial, e mesmo o primeiro limite, de 90% do limite máximo de 54%, ou seja, 48,6%, a ser gasto com pessoal como proporção da RCL foi obedecido. De fato, o percentual de municípios que ultrapassaram o limite imposto pela Lei é muito baixo, não havendo excesso de gastos generalizado com pessoal. Mesmo nos períodos de 1998-1999, antes da LRF, os municípios não ultrapassaram o percentual de 60% devido à ação da Lei Complementar 82/95 (Lei Camata) e sua reedição, e da Lei Complementar 96, de maio de 1999, que já impunham limites e sanções com relação a esses gastos.

Como no FINBRA/STN não há dados específicos sobre despesas com pessoal do Legislativo, consideram-se os gastos com pessoal como o único gasto desse Poder. Constatou-se que antes da implantação da LRF (1998 a 1999), aproximadamente 25% dos municípios analisados gastaram mais de 6% da RCL com pessoal do Legislativo. Era o caso das cidades de Betim (7,9%), Ibirité (10,3%), Sabará (7,2%) e Uberaba (6,9%). No entanto, após a promulgação da LRF, 100% dos legislativos estavam enquadrados. A média, neste caso, caiu consideravelmente após a implantação da Lei, conforme mostra a Figura 1, tendo um leve aumento no ano de 2002, aumento este que pode ser justificado pelo fato de ser um ano de eleição. Nesse ano duas cidades ficaram extremamente fora do limite estabelecido em Lei: Passos (10,7%) e

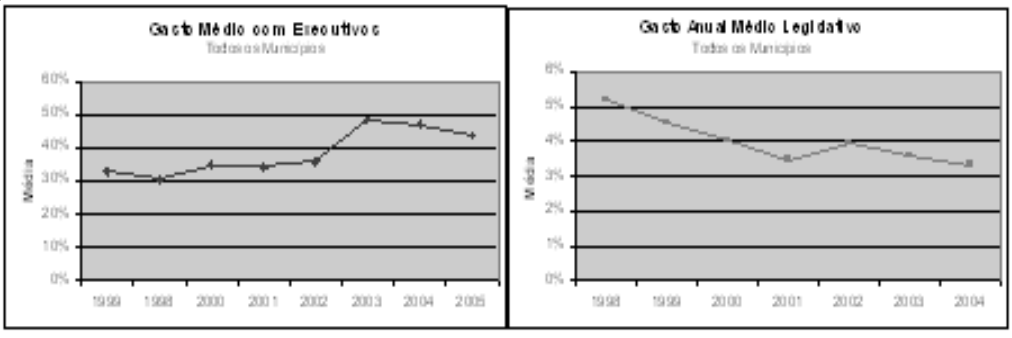
Uberaba (7,7%). Porém no ano seguinte todos os municípios já estavam novamente dentro dos limites permitidos pela legislação. Considerando-se todos os anos, a média desses gastos foi de apenas 3,9%, contra o limite de 6% previsto na LRF.

Tabela 1: Gasto com Pessoal do Executivo

MUNICÍPIO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
BARBACENA	37%	37%	35%	37%	39%	**61%	**60%	43%
B. HORIZONTE	20%	22%	22%	23%	22%	50%	47%	47%
BETIM	25%	37%	34%	40%	53%	**55%	*52%	48%
CONS LAFAIETE	30%	27%	32%	42%	48%	49%	50%	43%
CONTAGEM	39%	33%	36%	43%	49%	51%	51%	48%
CEL FABRICIANO	32%	34%	37%	37%	39%	44%	38%	43%
IBIRITÉ	27%	26%	40%	41%	49%	47%	44%	48%
JUIZ DE FORA	35%	34%	35%	45%	48%	**55%	*52%	48%
MONTES CLAROS	40%	23%	28%	34%	38%	37%	36%	38%
PASSOS	44%	40%	36%	37%	38%	51%	50%	48%
PATOS DE MINAS	43%	35%	39%	40%	39%	51%	54%	44%
POUSO ALEGRE	43%	41%	47%	42%	47%	51%	48%	33%
SABARÁ	35%	37%	35%	32%	34%	48%	46%	48%
SANTA LUZIA	25%	23%	23%	24%	30%	37%	40%	30%
SETE LAGOAS	19%	19%	32%	17%	26%	*53%	51%	49%
TEÓFILO OTONI	35%	25%	53%	20%	23%	40%	34%	44%
UBERABA	36%	31%	33%	33%	33%	46%	44%	39%
UBERLÂNDIA	28%	29%	35%	35%	35%	46%	49%	48%

*Municípios que ultrapassaram o Limite Prudencial do Executivo (51,3% da RCL).
** Municípios que ultrapassaram o limite de 54% da RCL e o Limite Prudencial (51,3% da RCL) do Executivo.
Fonte: Dados da Pesquisa.

Figura 1: Evolução do gasto médio com pessoal do Executivo e do Legislativo

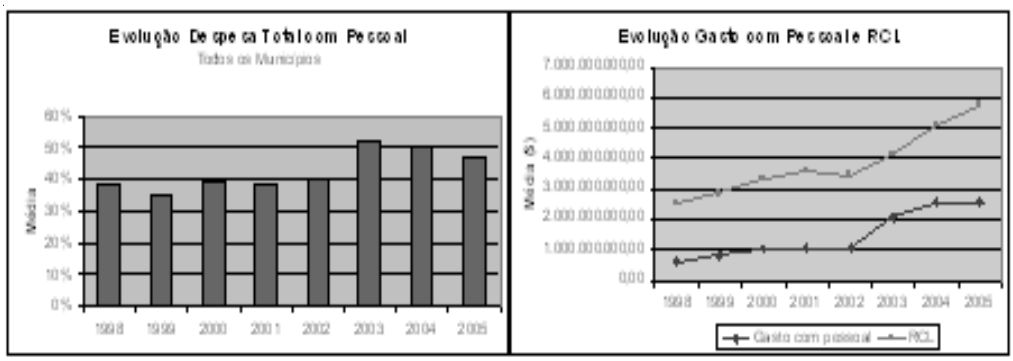


Fonte: Dados da pesquisa.

Apesar de o resultado com relação aos gastos gerais com pessoal ter sido satisfatório, além de uma diminuição no gasto específico com o Legislativo, os dispositivos

da LRF não foram capazes de impedir elevações nos patamares dos índices. No decorrer do período houve uma evolução nas despesas com pessoal (Figura 2). No entanto, esse aumento não está relacionado à LRF, mas à dificuldade em se cortar gastos desse tipo uma vez que a maioria dos funcionários é admitida através de concursos públicos e não pode ser demitida sem justificativa legal. Além disso, de acordo com Faroni (2005, p.8), a folha de pagamento do setor público apresenta, a cada ano, crescimento natural vegetativo que independe de políticas de reajustes salariais. Este crescimento pode ter sido decorrente do aumento no quadro de funcionários do setor público ou pode corresponder às vantagens às quais os servidores públicos têm direito como biênio, qüinqüênio, etc. Isso demanda um esforço a mais por parte da gestão pública para o cumprimento dos limites relativos à despesa com pessoal.

Figura 2: Evolução da despesa total com pessoal e RCL



Fonte: Dados da pesquisa.

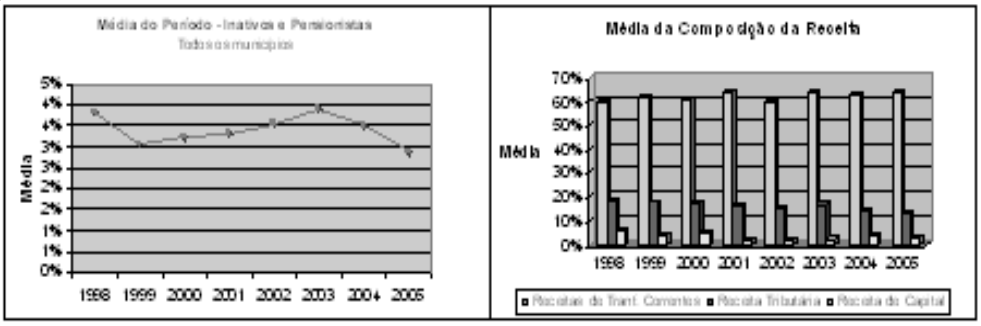
Apesar do crescimento das despesas com pessoal, esse índice manteve-se dentro dos limites legais justamente porque essas despesas cresceram ao mesmo passo que a RCL durante os primeiros anos, tendo esta última uma elevação maior no final do período analisado, o que favorece ainda mais essa situação. As despesas totais com pessoal de todos os municípios analisados passaram, por exemplo, de R$ 626.503.413,51 em 1998 para R$ 2.544.180.473,39 em 2005, tendo crescido 406 %. Ao longo do período considerado neste levantamento essas despesas mantiveram um comprometimento estável da RCL, devidamente calculada conforme a legislação de cada ano. Comparando 1995 com 2005, a RCL obteve um crescimento na ordem de 230%, passando de R$ 2.496.502.970,00 para R$ 5.734.977.793,19. Tanto a RCL quanto as despesas com pessoal tiveram um maior crescimento após o ano de 2002 (Figura 2), que também pode ter sua explicação no fato de ser um ano de eleições e mudança de governo.

4.1.1 Despesa com pessoal - inativos e pensionistas

Com relação aos inativos e pensionistas, a legislação vigente impõe um limite de 12% da RCL. Todos os municípios que fizeram parte da análise, sem nenhuma exceção, mantiveram-se dentro desse limite durante o período estudado. A média geral de todas as cidades ficou bem abaixo da exigida pela legislação, i.e., com apenas 3% da RCL.

Dentre as cidades analisadas, a que mais se destaca com esse índice é Barbacena, chegando ao percentual de 10% da RCL em 2004, seguida por Belo Horizonte, que apresentou 9% da RCL em 2001. Ambas ficaram com uma média anual desse gasto de 7%, a maior da amostra. A Figura 3 detalha bem a média de gastos com pensionistas e inativos de todos os municípios anualmente.

Figura 3: Evolução dos gastos com inativos e pensionistas e composição da receita



Fonte: Dados da pesquisa.

4.2 Indicador de estrutura de receita

O índice RTPC (receita total *per capita*) indica a arrecadação total por unidade de população, ou seja, o quanto cada indivíduo contribui para a formação da receita total. Constatou-se, conforme a Tabela 2, um significativo aumento na média das receitas *per capita* no período de 1998 a 2005 para todos os municípios mineiros de grande porte. Ressalta-se que os valores discutidos em seqüência são indexados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE.

A renda cresceu gradativamente de 1998 a 2005, apresentando, porém, uma queda no ano de 2002, como pode ser observado na Tabela 2. A média geral da renda *per capita* de todos os municípios analisados, levando-se em consideração a inflação do período, subiu de R$ 297,3787 em 1998 para R$ 448,3165 em 2005, ou seja, teve crescimento em uma proporção de 151%.

Tabela 2: Evolução da média das receitas por unidade de população

Ano	Média (reais)	1998 - 100	Variação (%)
1998	297,38	100	-
1999	308,84	104	4
2000	391,61	132	26,9
2001	401,86	135	2,27
2002	341,04	115	-17,3
2003	390,43	131	13,9
2004	415,18	140	6,87
2005	448,32	151	7,85

Fonte: Dados da pesquisa

4.3 Composição da receita orçamentária

Na composição da Receita Orçamentária analisou-se a evolução das contas Receitas de Transferência, Receita Tributária e Receita de Capital (Figura 3). Percebe-se que os municípios brasileiros possuem uma forte tendência à geração de déficits fiscais, pois são dependentes das transferências intergovernamentais.

A geração de receita própria está sendo insuficiente para sustentar os municípios de grande porte de Minas Gerais. Para o período da amostra aqui analisada (1998 a 2005), as transferências de recursos da União para os municípios representaram, em média, 62% de sua receita corrente. Corroborando com esses dados, verifica-se uma leve queda na receitas próprias desses municípios, uma vez que as receitas tributárias apresentaram uma redução de aproximadamente 3%. Sobre a Receita de Capital, percebe-se uma queda de 3% através do índice PRCAP, que indica a relação entre as receitas de capital e o total das receitas, ou seja, a utilização de receitas de terceiros para o exercício das funções públicas. Tal queda é considerada um ponto positivo para essas cidades, porém com relação à participação das Receitas de Transferências ocorreu justamente o contrário. Constatou-se através do índice Participação das receitas de transferências (PRTF), que indica a relação entre as receitas de transferência e o total das receitas, um pequeno aumento de 3% durante o período analisado. Este índice fornece o grau de dependência que a administração municipal tem de outras esferas governamentais, o que significa que os municípios mineiros de grande porte estão cada vez mais incapazes de conseguir recursos próprios e saldar suas dívidas.

Dentre os municípios analisados, os que apresentam maior independência com relação aos recursos de terceiros são Belo Horizonte e Juiz de Fora, com a receita tributária média um pouco mais elevada, sendo, respectivamente, 33% e 26% do total. Já na situação contrária encontram-se os municípios de Betim e Teófilo Otoni, apresentando um índice bem alto da receita de transferência com percentuais de 87% e 83%, respectivamente. Esses dados demonstram que a arrecadação própria dessas cidades corresponde apenas a uma pequena parte da receita total, evidenciando a alta

dependência com relação a outras esferas governamentais.

Os desempenhos desses índices mostram também que a implantação da LRF em nada contribuiu para uma melhora desse cenário, estimulando o aumento das receitas próprias, por exemplo. A partir da implantação da Lei Complementar 101, de 2000, a capacidade de os municípios sobreviverem sozinhos vem diminuindo levemente.

4.4 Indicador de despesa

O indicador GTPC - Gasto total *per capita* - indica o dispêndio da administração com gasto público por unidade de população. Quanto maior for o resultado, maior será o nível de aplicação dos recursos de cada município por unidade de população. A Tabela 3 mostra a evolução média do gasto *per capita* durante o período analisado para o agregado dos municípios da amostra. Levando-se em consideração a inflação do período, esse índice, como a receita *per capita*, também apresentou um aumento gradativo em todos os municípios da amostra analisada. A média geral do gasto *per capita*, considerando-se todos os municípios, subiu de R$ 352,00 em 1998 para R$ 456,71 em 2005, apresentando um acréscimo de 129%.

No agregado, tal evolução foi compensada pelo crescimento da receita *per capita*, fato que pode ser visualizado na comparação da Tabela 2 com a Tabela 3. Verificou-se que a variação das receitas por unidade de população, na maioria dos períodos analisados, foi maior que a evolução dos dispêndios *per capita*, o que não ocorreu nos anos de 2002, 2003 e 2005, quando a variação da despesa foi superior.

Com relação ao equilíbrio entre Despesa Total e Receita Total, a situação dos municípios no período analisado pode ser descrita pela Tabela 4. Percebeu-se que, em geral, antes da LRF as contas encontravam-se mais desequilibradas, com aproximadamente 60% dos municípios na condição deficitária. Percebe-se que no ano de 2001, após a implantação da Lei, esse número caiu consideravelmente, com apenas 12% das cidades nessa situação. Verifica-se também que no período analisado nenhuma das cidades apresentou equilíbrio, o que demonstra uma necessidade de melhor gestão das contas públicas.

Tabela 3: Evolução média das despesas totais por unidade de população

Ano	Média (reais)	1998 - 100	Variação (%)
1998	352,72	100	-
1999	361,33	102	2
2000	399,42	111	8,88
2001	374,79	106	-4,71
2002	330,82	94	-12,76
2003	395,25	112	19,14
2004	408,57	116	3,57
2005	456,71	129	11,2

Fonte: Dados da pesquisa

Tabela 4: Situação financeira dos municípios

Situação	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Deficitário	12	9	10	2	2	11	4	5
Superavitário	6	9	8	16	16	7	14	13
Em equilíbrio	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Dados da pesquisa

Constata-se também uma relação dos municípios deficitários com a população. No geral, as cidades que apresentaram maiores déficits são as que possuem um número populacional mais elevado. É o caso de Belo Horizonte, que de 1998 a 2005 apresentou superávit apenas no ano de 2004.

5 Considerações Finais

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo Congresso Nacional visa ao fim do desequilíbrio das contas públicas, pois estabelece regras de controle de endividamento e de transparência com a finalidade de utilizar melhor os recursos públicos. A Lei trouxe restrições para os governantes que, a partir da entrada em vigor da LRF, ficaram obrigados a obedecer às normas e aos limites para administrar as finanças, para prestar contas do quanto e do como gastam os recursos da população.

Um dos principais limites impostos pela LRF refere-se aos gastos com pessoal, um controle que constitui um passo importante para corrigir distorções comumente presentes nas finanças públicas. Apesar de essas despesas terem passado por um ajuste gradual desde 1995, quando foi introduzida a primeira versão da Lei Camata, constatou-se que, ao longo do período, houve um aumento desse gasto em relação à RCL em todos os municípios analisados, mesmo com um aumento das receitas correntes. Apesar deste aumento, a razão despesa com pessoal/RCL média do período se manteve abaixo do limite de 60% estabelecido pela Lei, sendo de aproximadamente 42%. O percentual de municípios que descumpriram as regras impostas pela legislação é muito baixo, não havendo excesso de gasto generalizado com pessoal. Assim, fica evidente que estas despesas não podem ser consideradas as principais responsáveis pelos déficits excessivos dos municípios.

Considerando o limite de 54% aplicável aos executivos municipais, constatou-se um descumprimento deste limite nos anos de 2003 e 2004 por aproximadamente 16% da amostra analisada. Em 2005, porém, tanto este limite máximo quanto o limite prudencial e mesmo o primeiro limite de 48,6% a ser gasto com pessoal foi totalmente cumprido pelos municípios analisados.

Sobre o consumo com o Legislativo, fica clara a diminuição deste gasto após

a implantação da LRF. Em 1998 e 1999 quase 25% dos municípios mineiros de grande porte apresentavam índices acima de 6% da RCL, enquanto nos dois primeiros anos de vigência nenhum deles ultrapassou este limite. Em 2002 houve um crescimento deste gasto, que pode ser justificado pelo fato de ter sido um ano eleitoral. No período de 2003-2004 a LRF atingiu seu objetivo novamente, uma vez que todos os municípios de grande porte obedeceram ao estabelecido em Lei.

Com relação aos gastos com inativos e pensionistas, percebeu-se que estes se mantiveram bem abaixo das exigências legais durante todo o período analisado. Nenhum dos municípios ultrapassou o limite de 12% da RCL, sofrendo também uma queda após a implantação da Lei Complementar 101/00.

Através dos indicadores de gastos *per capita* foi verificado um aumento real dos gastos em todos os municípios analisados. Entretanto, no agregado, tal evolução foi compensada pelo crescimento das receitas *per capita.* Verificou-se que a variação das receitas por unidade de população, na maioria dos períodos analisados, foi maior que a evolução dos dispêndios p*er capita*, mantendo um resultado positivo nessa relação. Isso não ocorreu nos anos de 2002, 2003 e 2005, quando a variação da despesa foi superior.

Ressalta-se, também, a permanência da elevada participação das receitas de transferências em detrimento das receitas tributárias. Constatou-se que a arrecadação própria dessas cidades corresponde apenas a uma pequena parte da receita total, evidenciando a alta dependência com relação a outras esferas governamentais. Isto ocorreu mesmo depois da implantação da LRF, que nada contribuiu para uma melhoria neste quadro.

Sobre o equilíbrio entre Despesa e Receita Total, a LRF teve um impacto muito positivo uma vez que, antes de sua implantação, 60% dos municípios analisados encontravam-se deficitários, mas tal percentual caiu para apenas 10% nos primeiros anos de vigência.

Apesar de a LRF não ter causado um impacto relevante sobre os gastos com pessoal, devido às legislações já existentes e às dificuldades em diminuir esses gastos, no geral pode-se considerar que ela teve um reflexo satisfatório sobre os municípios mineiros de grande porte, pois gerou resultados positivos sobre os outros índices analisados, assim contribuindo para uma melhor administração dos recursos públicos e, conseqüentemente, para o surgimento de uma nova cultura na gestão governamental.

Referências

ALBUQUERQUE, M. L. **Limite de gastos com pessoal é um desafio para os prefeitos.** Retirado do site < http://www.relvado.rs.gov.br> . Acesso em 05/06/2007.

ANDRADE, N. A. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal**. 2° edição.São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. **Lei 4320/64, de 17 de março de 1964**. Brasília: Presidência da República, 1964. Disponível em: <http:://www.presidenciadarepublica.gov.br>. *Legislações* . Acesso em: junho de 2007.

BRASIL. **Lei Complementar 82 de 1995 (Lei Camata).** Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http:://www.presidenciadarepublica.gov.br>. *Legislações* . Acesso em: junho de 2007.

BRASIL. **Lei Complementar 96 de maio de 1999.** Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: <http:://www.presidenciadarepublica.gov.br>. *Legislações* . Acesso em: junho de 2007.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: <http:://www.presidenciadarepublica.gov.br>. *Legislações* . Acesso em: junho de 2007.

BRASIL. **Lei n° 9917/1998.** Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: <http:://www.presidenciadarepublica.gov.br>. *Legislações* . Acesso em: junho de 2007.

BRASIL. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: <http:://www.presidenciadarepublica.gov.br>. *Legislações* . Acesso em: junho de 2007.

BRASIL. **Medida provisória n° 2.022-17, de 23 de maio de 2000**. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: <http:://www.presidenciadarepublica.gov.br>. *Legislações* . Acesso em: junho de 2007.

FARONI, W. **A influência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) na Tomada de Decisão pelos Gestores Públicos Municipais.** In: XI Congresso Brasileiro de Custos, Porto Seguro, 2004, **Anais...**, Visconde de Cairú: 2004 (CD-ROM).

GIUBERT, A. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeito sobre os Gastos com pessoal dos Municípios Brasileiros**. In: XXXIII Encontro Nacional de Economia, Natal, 2005, **Anais...**, ANPEC: 2005 (CD-ROM).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA (IBGE). **Banco de Dados Agregados: Dados Populacionais.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2005. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 06/07/2007.

MATIAS, A. B.; CAMPELLO, C. A. G. B. **Administração Financeira Municipal**. São Paulo: Atlas, 2000. 413 p.

MAURO, E. *et. al*. **Operacionalizando o planejamento.** Rio de Janeiro: IBAM/ BNDES, 2001. Unid 3.

MENDES, D. A. P. **Custos no setor público: uma análise da implantação do sistema de apuração de custos do processo eleitoral brasileiro – o caso do tribunal superior eleitoral**. Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro: 2005 (Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis)-.

NUNES, S. P. P. (org.). **Programa Nacional de Treinamento: Manual Básico de Treinamento para Municípios.** 2 ed. Revista e Atualizada. Brasília: MPOG, BNDES, CEF, 2002.

PLATT NETO, O. A.; BARCELOS JUNIOR, M. D. **Desempenho Fiscal da Câmara Municipal de Florianópolis Após a Implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal.** In: 6º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 2006, São Paulo, **Anais...**, FEA/USP: 2006 (CD-ROM).

SANTIAGO, W. P.; DUARTE, V. S. **Análise do comportamento da Receita Pública antes e após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.** In: 5º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 2005, São Paulo, **Anais...,** FEA/ USP: 2005 (CD-ROM).

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Finanças do Brasil: Estados e Munícipios.** Brasília: Ministério da Fazenda, 2007. Disponível em: <http:// www.stn.fazenda.gov.br>. Acesso em: 06/02/2007.

SILVA, L. M. **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

Artigo recebido em: Julho de 2007 e
Artigo aprovado para publicação em: Dezembro de 2007.

Endereço dos autores:

Pablo Rogers
msc_pablo@yahoo.com.br

Universidade Federal de Uberlândia - Faculdade de Gestão e Negócios.
João Naves de Ávila nº 2160 Bloco F Sala 1F216 - Santa Mônica – Uberlandia, MG – Brasil
CEP 38400-089

Ludiany Barbosa Sena
ludianysena@yahoo.com..br

Centro de Produções Técnicas - Rua José de Almeida Ramos 37 – Centro – CEP 26570-000 - Vicosa, MG - Brasil