

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

HIKARU ANDRADE FUKUNAGA

**O IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NAS DESPESAS DE
PESSOAL DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL: PRINCIPAIS
RESULTADOS ALCANÇADOS DE 2001 A 2009**

Porto Alegre

2011

HIKARU ANDRADE FUKUNAGA

**O IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NAS DESPESAS DE
PESSOAL DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL: PRINCIPAIS
RESULTADOS ALCANÇADOS DE 2001 A 2009**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Me. Ário Zimmermann

Porto Alegre

2011

AGRADECIMENTOS

A realização desta monografia encerra uma etapa importante de minha vida, que não se concretizaria apenas com meu esforço. Por isto devo agradecer a todas as pessoas que de alguma forma me apoiaram para a conclusão deste trabalho.

Agradeço a minha família por me dar a maior herança que poderia receber, a educação. A minha mãe por tudo que me proporcionou nestes anos e por me ensinar a nunca desistir de conquistar meus objetivos. Ao meu pai por sempre me acompanhar e me dar o exemplo de um bom homem. A Elis e ao Fernando agradeço pelo carinho e apoio. Não posso esquecer-me dos meus avós, dos quais me orgulho e espero que estejam orgulhosos do seu neto. Em especial, agradeço a minha pequena irmã Helena por iluminar a nossa família.

Obrigado aos meus professores do Colégio Sinodal por todos os anos de aprendizado, que não se resumiram as lições didáticas, e sim as lições da vida, em especial ao Professor Ivan Gallo. Aos professores da UFRGS, pelos ensinamentos e experiências de vida, em especial ao Professor Ário Zimmermann pela orientação, sem a qual não atingiria os objetivos deste trabalho. Aos colegas da SEFAZ/RS e do INDG minha gratidão pelos ensinamentos e pelo apoio.

Agradeço aos meus amigos pelo suporte e paciência nestes últimos meses. Apesar do tempo inevitavelmente nos afastar, tenho a certeza de que sempre terei comigo os meus amigos de verdade. A Cibele, minha namorada, por tudo que ocorreu neste ano. Obrigado por estar sempre ao meu lado e por me fazer feliz. Espero que esta seja a primeira de muitas comemorações juntos.

Esta etapa que se encerra neste trabalho, não é o fim, e sim o começo de uma longa jornada que quero viver de muitos desafios e conquistas.

RESUMO

O objetivo principal desta monografia é apresentar os resultados dos limites de gastos de pessoal no setor público e compreender as modificações na estrutura de despesas dos municípios do Rio Grande do Sul, após dez anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os principais marcos da Legislação Orçamentária do Brasil, a partir da Lei do Orçamento de 1964, são apresentados de forma a criar os alicerces para a compreensão da Lei de Responsabilidade Fiscal. As análises dos resultados cobrem o período de 2001 a 2009, visando apresentar a evolução do cumprimento dos limites de pessoal e as tendências das despesas orçamentárias.

Palavras Chave: Setor Público, Legislação Orçamentária, Lei de Responsabilidade Fiscal, Orçamento Público, Despesas Orçamentárias.

Classificação “Journal of Economic Literature” (JEL): H; H7; H72.

ABSTRACT

This monograph presents the results of the limits of the payroll expense of the Public Sector workforce in Rio Grande do Sul in an effort to understand the changes in the structure of expense in the state municipalities, after the first decade of the Fiscal Responsibility Law (Lei de Responsabilidade Fiscal). The main references of the Brazilian Budgetary Legislation, drawing on the Budget Law of 1964, are presented aiming to shed light on the understanding of the Fiscal Responsibility Law. The analyses of the results cover the period between 2001 and 2009 in order to present the evolution of the obedience to the limits to the workforce and the trends of the budgetary expenses.

Keywords: Public sector, Budgetary legislation, Fiscal Responsibility Law, Public budget, Budgetary expenses.

Classificação “Journal of Economic Literature” (JEL): H; H7; H72.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Classificação das despesas conforme a Lei do Orçamento de 1964	24
Figura 2: Classificação Funcional-Programática da Portaria nº 9 de 1974	28
Figura 3: Quadro - Definições da Receita Corrente Líquida da Lei Camata II.....	30
Figura 4: Estrutura de classificação das despesas – Portaria nº163 de 4 de maio de 2001 ..	39
Figura 5: Gráfico - Comparação de Cenários da LRF de 2001 a 2009	46
Figura 6: Gráfico - Comparação de Cenários da LRF de 2001 a 2009 - Acumulado	47
Figura 7: Gráfico - Evolução da participação das Despesas Correntes nos municípios do RS	56
Figura 8: Gráfico - Evolução da participação das despesas de pessoal no orçamento dos municípios do RS	58
Figura 9: Gráfico - Evolução da participação das Outras Despesas Correntes no orçamento dos municípios do RS	60
Figura 10: Gráfico – Evolução dos grupos de natureza de despesas (2000 -2009).....	60
Figura 11: Gráfico - Evolução da participação dos grupos de despesas (1999-2009)	61
Figura 12: Gráfico – Priorização das despesas analisadas (Acumulado 2001 – 2009)	65
Figura 13: Gráfico – Evolução dos grupos de despesas relacionados à pessoal (1999-2009)	66
Figura 14: Gráfico: Análise da variação dos grupos de despesas relacionados à pessoal (2000-2009)	66
Figura 15: Gráfico – Pareto dos elementos de despesas diretamente relacionados à pessoal	69
Figura 16: Evolução dos gastos com Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoa Civil.....	71
Figura 17: Gráfico: Análise da variação do elemento Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoa Civil (2000-2009)	72
Figura 18: Gráfico - Evolução dos gastos com Outras Despesas Variáveis – Pessoa Civil.	74

Figura 19: Gráfico - Pareto dos elementos de despesas indiretamente relacionados à pessoal	76
Figura 20: Gráfico - Evolução dos gastos com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	78
Figura 21: Gráfico: Análise da variação do elemento Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (2000-2009)	79
Figura 22: Gráfico - Evolução dos gastos com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	81
Figura 23: Gráfico: Análise da variação do elemento Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física (2000-2009).....	82
Figura 24: Gráfico – Participação dos elementos nas despesas mistas	83
Figura 25: Evolução dos gastos com Aposentadorias e Reformas	84
Figura 26: Gráfico: Análise da variação do elemento Aposentadorias e Reformas	85
Figura 27: Evolução dos gastos com Pensões	86
Figura 28: Gráfico: Análise da variação do elemento Pensões	87
Figura 29: Evolução dos gastos com Contratação por Tempo Determinado	88
Figura 30: Gráfico: Análise da variação do elemento Contratação por Tempo Determinado	89

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Limites de gastos de pessoal – Entes da Federação.....	34
Tabela 2: Comparação dos valores gastos em relação aos cenários projetados da LRF.....	48
Tabela 3: Faixas de limite de gastos com pessoal conforme a Lei Camata.....	49
Tabela 4: Faixas de limite de gastos com pessoal conforme a LRF.....	50
Tabela 5: Descumprimento do limite de gastos com pessoal (1999 – 2000)	52
Tabela 6: Descumprimento do limite de gastos com pessoal (2001 – 2009)	53
Tabela 7: Reincidência no descumprimento do limite de gastos com pessoal (2000 – 2009)	54
Tabela 8: Descumprimentos do limite de gastos com pessoal por municípios do RS	54
Tabela 9: Evolução dos gastos de pessoal – comparação com a LRF.....	57
Tabela 10: Evolução dos gastos de Outras Despesas Correntes – comparação com a LRF	59
Tabela 11: Classificação de despesas - relação com as Despesas de Pessoal	64
Tabela 12: Evolução da relação das despesas relacionadas com pessoal (1999-2009).....	67

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL A PARTIR DE 1964.....	21
2.1	A LEI DO ORÇAMENTO DE 1964	23
2.1.1	CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS	24
2.1.2	LIMITES E CONTROLES	25
2.2	ORÇAMENTO PROGRAMA DE 1974.....	27
2.3	A LEI CAMATA DE 1995	29
2.3.1	LEI CAMATA I.....	29
2.3.2	LEI CAMATA II.....	30
2.4	A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL DE 2000	32
2.4.1	DEFINIÇÕES E LIMITES DAS DESPESAS DE PESSOAL	33
2.4.2	TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA	35
2.5	PADRONIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	38
3.	RESULTADOS DO LIMITE DE GASTOS DE PESSOAL DA LRF NOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL – 2001 A 2009	41
3.1	RESULTADOS POTENCIAIS DA LRF NOS MUNICÍPIOS DO RS.....	42
3.1.1	PROJEÇÃO DE CENÁRIOS DA LRF	43
3.1.2	ANÁLISE DOS CENÁRIOS DA LRF.....	45
3.2	PRINCIPAIS RESULTADOS DA LRF NOS MUNICÍPIOS DO RS	48
3.2.1	FAIXAS DE GASTO COM DESPESAS DE PESSOAL (2001-2009)	50
3.2.2	CUMPRIMENTO DOS LIMITES DE GASTOS DE PESSOAL	52
3.3	EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS DO RS DE 1999-2009 ..	55
4.	ANÁLISE DAS DESPESAS RELACIONADAS À PESSOAL	63

4.1	DESPEAS DIRETAMENTE RELACIONADAS.....	68
4.2	DESPEAS INDIRETAMENTE RELACIONADAS.....	75
4.3	DESPEAS MISTAS.....	82
5	CONCLUSÃO.....	90
	REFERÊNCIAS	93
	ANEXO.....	96

1. INTRODUÇÃO

Independentemente do nível de interação do Estado na economia, faz-se necessário que este seja eficiente. Musgrave (1976) considera que a conduta inteligente e civilizada do governo e o delineamento de suas responsabilidades estão no coração da democracia.

Segundo Giacomoni (2009), uma das características mais marcantes da economia do Século XX é o crescente aumento das despesas públicas. O autor também verifica que este aumento não ocorreu apenas em nações que o Estado é o grande agente econômico, mas também nas nações defensoras da livre iniciativa e da economia de mercado. As Guerras Mundiais elevaram os patamares de gastos público das nações. As despesas públicas no Brasil cresceram a partir da 2ª Guerra Mundial. Rezende da Silva (2001), ao analisar as despesas públicas do Brasil, verificou que, de 1907 a 1947, os gastos públicos se elevaram de forma equivalente ao crescimento da população. No entanto, nos últimos 30 anos, os gastos se elevaram de forma rápida e nem sempre de forma contínua.

Rezende da Silva (2001, p. 30) apresenta, de acordo com a obra de Richard Bird¹, a “Lei do Crescimento Incessante das Atividades Estatais” de Adolph Wagner, com a seguinte definição:

À medida que cresce o nível da renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país.

Ao verificar a Lei de Wagner nesta obra, Richard Bird (apud GIACOMONI, 2009, p. 9) definiu três causas determinantes para evidenciar a teoria formulada por Wagner:

- a) o crescimento das funções administrativas e de segurança;

¹ BIRD, R. The growth of government spending in Canada. Canadian Tax Papers. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1970.

- b) as crescentes demandas por maior bem-estar social, especialmente educação e saúde;
- c) a maior intervenção direta e indireta do governo no setor produtivo.

Para Rezende da Silva (2001), a simples observação dos índices globais de relação entre despesas e tributos e o Produto Interno Bruto é insuficiente para a avaliação do processo de expansão das atividades públicas e para permitir conclusões acerca da dimensão do setor. O autor também considera que, para analisar os dados, devem-se identificar as principais atribuições do estado para determinar o crescimento das despesas do governo.

Segundo Jesse Burkhead² (apud GIACOMONI, 2009, p.8.), o crescimento dos gastos do estado se dá pelo aumento da necessidade de um maior volume e de maior qualidade dos serviços públicos.

Rezende da Silva (2001) apresenta que o crescimento das despesas públicas impacta a estabilidade econômica. Considera que é necessário o controle do nível agregado de demanda, com o propósito de atenuar o impacto social e econômico de crises de inflação ou depressão. Define do mesmo modo que uma das formas de controlar a demanda agregada é dada pelo controle de gastos públicos.

O Governo Federal Brasileiro, objetivando uniformizar métodos e introduzir controles na gestão do gasto público, aprovou a Lei Nº 4320/64, que segundo Giacomoni (2009 p.48):

Com a Lei Nº4320/64 foi, finalmente, adotado um modelo orçamentário-padrão para os três níveis de governo. Indo além da instituição de “normas gerais, de direito financeiro” como reza a sua ementa, a Lei desce a particularidades, especialmente na adoção de plano de contas único para as três esferas.

² BURKHEAD, J. Orçamento Público. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

Giacomoni (2009) apresenta que em 1974 o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral baixou a Portaria nº9, de 28-1-1974, que formaliza o novo critério e aplicava-o aos estados e municípios. O autor, cujo livro é referência no tema de gestão orçamentária no país, aponta que, a partir de 1990, o governo definiu uma classificação própria da despesa segundo a natureza do gasto, alterando a classificação por elementos até então vigente.

Rezende da Silva (2001) apresenta uma relação causa-efeito entre a aplicação dos recursos e o impacto no orçamento. Segundo o autor, quanto maior for a produção de bens públicos e semipúblicos, maior será a participação das despesas com Pessoal no Orçamento Público. Em contraponto, apresenta que uma ênfase em programas de melhoria e expansão da infraestrutura gera maior participação dos Investimentos.

A definição do Estado de produção direta ou indireta mediante contratação de empresas privadas impacta a alocação dos recursos no orçamento. Se a decisão de produção for direta, o resultado será uma elevação das despesas de pessoal, ao passo que a decisão de administração indireta recai sobre o pagamento de serviços prestado por terceiros.

As despesas no nível de categoria econômica não representam um agrupamento que permita uma análise eficaz, segundo Rezende da Silva (2001), devido à classificação de muitas despesas como custeio nos orçamentos. No entanto, estes métodos de classificação dos gastos públicos possibilitaram a melhora da gestão dos gastos públicos.

Segundo Luis Cerqueira (2008, p.1), no estudo do Ministério do Planejamento:

A boa gestão do gasto público permite a redução de desperdícios, o que possibilita o aumento dos recursos disponíveis para o Estado atender melhor a população nas mais diversas formas: desde a manutenção e o aparelhamento dos hospitais públicos à aquisição de viaturas para as instituições de segurança pública.

Renato Villela e Paulo Levy apresentam em seu estudo publicado pelo IPEA (2006) que as reformas econômicas a partir da década de 1990 giram em torno de uma atuação

nova do Estado Brasileiro, por duas vias: o aumento da eficiência do gasto público e o papel regulador da economia.

Cruz e Glock (2008 p.33-34) apresentam a definição do IBAM³ para Eficácia e Eficiência como:

Eficiência está relacionada a custo à forma pela qual os meios são geridos. É a otimização dos recursos disponíveis, através da utilização de métodos, técnicas e normas, visando ao menor esforço e ao menor custo na execução das tarefas. Eficiência é um critério de desempenho [...]. Eficácia diz respeito ao atingimento de objetivos e metas. Sua preocupação com resultados.

Para que se atinja a Qualidade dos Gastos Públicos, analisando as ações por sua eficiência e eficácia, se faz necessário a adoção de um sistema de controle. Cruz & Glock (2008 p.19) definem o ato de controlar como:

O ato de controlar está intimamente ao de planejar. Dá retorno ao processo de planejamento e visa garantir que, através de aplicação dos recursos disponíveis, algum resultado obtido, seja na forma de produto ou de serviço. No caso da área pública, dentre os resultados a serem obtidos com os procedimentos de controle, enfatiza-se a garantia de que os aspectos legais estão sendo rigorosamente observados.

Os autores Cruz & Glock (2008) dividem o Controle na gestão pública em dois grupos: o Controle Contábil que visa à fidedignidade dos registros contábeis, e o Controle Administrativo, que visa garantir a eficiência operacional, o cumprimento dos aspectos legais e a observância das políticas, diretrizes, normas e instruções da Administração. Apresentam que, como parte das medidas direcionadas ao ajuste fiscal do país, o projeto destinado a estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal culminou na Lei Complementar nº 101, a chamada Lei de responsabilidade fiscal.

³ Instituto Brasileiro de Apoio aos Municípios

A Lei de Responsabilidade Fiscal, nos últimos anos, foi objeto de muitas frentes de pesquisa na área do setor público. Segundo Araújo, Chieza e Silva (2009, p.365), no artigo “Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal”, consideram que os estudos econométricos apresentam resultados positivos da LRF, no entanto carecem análises referentes à legislação acerca do tema.

Em suas conclusões, Araujo, Chieza e Silva (2009) concluem que A Lei de Responsabilidade Fiscal, em vigor desde 2001, ao estabelecer um novo código de normas voltadas às finanças públicas, representou importante mudança institucional no âmbito do Setor Público Brasileiro. Os autores apontam que em relação aos objetivos, o equilíbrio orçamentário foi atingido, uma vez que houve um impacto positivo sobre o superávit e negativo sobre as despesas orçamentárias totais nos municípios do RS, no período analisado.

Entretanto os autores do artigo apontam uma consequência nas despesas públicas municipais. Consideram em relação às despesas de pessoal:

Apesar de todas as medidas adotadas pelos municípios gaúchos adequarem aos limites de gasto com pessoal estabelecido pela LRF, houve um aumento de R\$ 77,00 per capita em gasto com pessoal. Isso indica que essa categoria de gasto é relativamente mais difícil de ser reduzida. Além disso, o crescimento populacional requer maior provisão de serviços públicos, em especial em áreas indissociadas da função do Estado, as quais são, em geral, intensivas em trabalho.

(ARAUJO, J; CHIEZA, R.; SILVA, G. p. 384)

Em relação às despesas envolvendo serviços de terceiros, o autor Jorge Ulisses Fernandes (2009) analisa o tema da terceirização como um mecanismo para a redução da participação do estado em tarefas impróprias.

Fabio Giambiagi (2007) apresentou oito transformações importantes no Brasil a partir de 1990, das quais a Lei de Responsabilidade Fiscal é referida. Considera que a Lei é fruto de uma reflexão que definiu regras formais como parte de uma abordagem fiscal

baseada na definição de novas instituições. Em seu artigo apresenta a evolução do resultado primário numa visão macroeconômica do Brasil.

Em 2011 completa-se dez anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, período considerado, para fins de análise, muito recente e poucas publicações apresentam análises acerca do tema. Deste modo, faz-se importante o estudo sobre os resultados atingidos com a Lei de Responsabilidade Fiscal e as modificações na estrutura de gastos dos municípios. A contribuição deste trabalho para a Economia será a contribuição para o entendimento da variável macroeconômica dos gastos do Governo, que em 2010 representou 18,6% do PIB do Brasil.

O País se destaca por seu volume de informações geradas pelos Entes Públicos controlados pelo Tribunal de Contas da União e possui uma legislação no que tange à questão administrativa que possibilita os gestores públicos controlarem seus orçamentos de forma eficaz com vistas à excelência da prestação dos serviços e à otimização dos gastos públicos.

A necessidade de criar mecanismos cada vez mais eficientes para o controle das despesas públicas torna-se o tema alvo de estudos e análises, visando a melhoria continua destes mecanismos.

Nota-se que no Brasil o tema ainda é alvo de muitas discussões acerca da sua legalidade e dos seus limites. Por isso, é importante aprofundar questões como o estudo da grandeza destas despesas nos municípios do Rio Grande do Sul, a compreensão dos resultados alcançados com os limites de gastos com pessoal e o impacto na estrutura de gastos dos municípios gaúchos.

O controle do gasto público é tema de análise, dentre outras, de três vertentes de pesquisa, as Ciências Contábeis, as Ciências Jurídicas e as Ciências Econômicas. Os estudos empíricos com foco nas Ciências Jurídicas têm como objetivo analisar a legalidade dos mecanismos de controle adotados pelos Entes Públicos e as alternativas encontradas nas brechas deixadas nestas legislações. Um dos principais autores desta área acadêmica é Jorge Fernandes, um autor experiente na temática de Direito Administrativo, Procurador do

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal e Professor de Direito Administrativo. Os estudos empíricos com foco nas Ciências Contábeis têm como objetivo a análise do posicionamento das rubricas no orçamento público, onde busca analisar os fatores geradores das despesas para que sejam alocadas num perfil de contas adequado.

Os estudos para as Ciências Econômicas têm como objetivo analisar os efeitos dos mecanismos de controle da gestão pública nas finanças públicas e a importância da gestão pública no contexto da Macroeconomia, além de analisar a eficácia e a eficiência das políticas adotadas partindo de análises dos resultados das despesas públicas, como por exemplo, as análises de séries temporais. No Brasil, os órgãos do Governo como o Tesouro Nacional e o Ministério do Planejamento divulgam relatórios analisando o impacto das Leis de controle da gestão pública.

Os modelos utilizados quanto ao desempenho das despesas públicas, em qualquer uma das esferas do poder público, baseiam-se em metodologia indutiva e experimental. Os testes empíricos utilizados, geralmente, apresentam uma relação causa-efeito entre as ações realizadas pelos agentes e, conseqüentemente, o efeito gerado nas despesas públicas.

As referências bibliográficas sobre a evolução das despesas públicas, como exemplo Giambiagi e Além (2008) e Giacomoni (2009), apresentam dados de séries temporais de alguns países. Os artigos e monografias acerca do tema baseiam-se também nesta metodologia de partir de séries temporais para explicar os efeitos gerados nas despesas públicas.

Os objetivos gerais desta monografia visam evidenciar a evolução da Gestão Orçamentária no Brasil e avaliar os resultados dos municípios com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal. O objetivo principal deste estudo é entender as modificações orçamentárias dos municípios do Rio Grande do Sul para atender os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, relacionadas ao limite de gastos com pessoal.

Devido à interdependência entre áreas de conhecimento para o estudo dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal, faz-se necessário aprofundar os estudos na área de

Ciências Econômicas, visando complementar os estudos referentes às áreas das Ciências Jurídicas e Ciências Contábeis.

A metodologia proposta será experimental visando encontrar resultados que sejam conclusivos acerca do mundo real, relativas à evolução das despesas relacionadas à pessoal nos municípios do Rio Grande do Sul. A questão a ser investigada não exige a criação de instrumentos de projeções, e sim da análise de séries temporais.

Dada à importância da mensuração dos fenômenos no trabalho, será enfatizada a utilização do mecanismo causal. Portanto, para equacionar o problema quantitativo do trabalho, partir-se-á da hipótese de que as modificações na legislação causaram as mudanças na estrutura orçamentária nos municípios do Rio Grande do Sul.

Para tanto, serão analisadas as bibliografias que abordam a legislação específica sobre o tema, para que não haja o risco de se apresentar proposições inconstitucionais. Os conceitos de Contabilidade Pública também serão importantes para as análises das variáveis. A análise econômica versará acerca dos conceitos Macroeconômicos do gasto do governo, sendo analisados os efeitos gerados pela legislação nas despesas públicas.

Para atingir os objetivos específicos acima referidos, serão consideradas como hipóteses do trabalho:

- a. a evolução dos mecanismos de gestão pública, como referência à Lei de Responsabilidade Fiscal, logrou êxito no que se refere a contenção dos gastos públicos com despesas de pessoal em relação à Receita Corrente Líquida dos municípios.
- b. os instrumentos utilizados pelos órgãos de controle das despesas públicas no Brasil causaram a diminuição dos gastos com as despesas diretamente relacionadas a pessoal, em paralelo ao aumento do patamar das despesas públicas com os contratos com empresas prestadoras de serviços terceirizados.
- c. transferências de alocação dos gastos de rubricas das despesas de pessoal para o grupo de Outras Despesas Correntes.

No segundo capítulo será analisada a evolução dos mecanismos de gestão, referentes à Legislação Brasileira, para fins de controle das despesas de pessoal. A análise da legislação terá seu princípio na Lei nº 4320 de 17 de março de 1964, a Lei do Orçamento, e versará até a legislação vigente acerca do tema no Brasil.

A partir da revisão do arcabouço legal o terceiro capítulo, objetiva investigar os resultados alcançados com a Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios do Rio Grande do Sul. Estes resultados serão obtidos com base nos dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado. O período analisado é maior do que o da vigência da LRF, pois abrange os anos de 1999 a 2009, o que permitirá comparações aos anos anteriores à vigência desta Lei. Os municípios que não apresentarem os resultados em todos os anos da análise serão descartados da análise, posto que sua participação no total gasto nos municípios do Rio Grande do Sul não é significativa⁴.

No quarto capítulo, a evolução das despesas públicas nos municípios do Rio Grande do Sul entre 1999 e 2009 será analisada a partir do banco de dados formado pelas informações do Tesouro Nacional, órgão governamental detentor das informações relativas aos orçamentos dos municípios do Rio Grande do Sul.

Em suma, espera-se que este trabalho contribua para a melhoria da gestão pública, visando compreender a evolução orçamentária dos municípios no período analisado, dada a evolução da legislação brasileira. Espera-se, também que os resultados apresentados e as consequentes causas apontadas possam tornar-se subsídios para ações dos gestores públicos que objetivam a melhoria com vistas à otimização dos gastos públicos.

⁴ A tabela dos municípios que não serão analisados encontra-se no anexo.

2 EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL A PARTIR DE 1964

O atual modelo de controle orçamentário do Estado no Brasil é destacado por sua transparência e padronização, qualquer cidadão com acesso à Internet possui acesso aos dados de todos os Entes da Federação, das contas do Governo Federal, até mesmo dos menores municípios do País.

O começo do controle das finanças públicas no país é resultado da necessidade da Coroa Portuguesa em 1808 de arrecadar tributos. Neste ano houve a criação das primeiras instituições públicas com funções relativas às finanças do Estado.

Segundo Giacomoni (2009, p.40) houve resistência para a implantação dos orçamentos a partir de 1824, na Constituição Imperial, conforme citado pelo autor:

Esse dispositivo, avançado para a época, teve dificuldade de ser implementado nos primeiros anos [...] os deficientes mecanismos arrecadadores em relação às províncias, as dificuldades nas comunicações e certos conflitos com normas legais [...] foram consideradas, por outros tratadistas, como fatores que frustraram aquela Lei orçamentária.

As funções dos poderes em relação ao orçamento na constituição de 1824 já estavam previamente definidas, sendo papel do Executivo a elaboração da proposta, ao passo que ao Legislativo cabia a aprovação da Lei que rege o orçamento. Mudanças ocorreram a partir da primeira Constituição após a Proclamação da República, quando se tornou exclusivo do Congresso Nacional a função de elaboração orçamentária. Entretanto, segundo Giacomoni (2009), na prática isto não ocorreu, tendo no ano de 1922, com o Código da Contabilidade da União, a modificação que formalizou o que informalmente já ocorria, pois o Executivo já fornecia ao Legislativo todos os elementos para a elaboração do orçamento.

A criação do Tribunal de Contas começou a ser debatida em 1826 no Senado do Império, dada a necessidade de uma instituição independente com a função de controlar as despesas públicas. Assim em 1891 foi declarada na Constituição a criação do Tribunal de Contas, com o objetivo de examinar, revisar e julgar os atos referentes às receitas e as despesas da União. Com a criação desta instituição as finanças públicas começam a ser controladas de forma interna e externa. As competências do TCU foram modificadas durante o Século XX, destacando-se as restrições no período militar a partir da Constituição de 1967 e a ampliação com a Constituição de 1988.

A padronização do Orçamento Público é produto de um trabalho elaborado pelo Ministério da Fazenda com o objetivo de não somente exercer uma prática contábil, mas sim de aperfeiçoar a alocação dos recursos públicos. A legislação contábil no Brasil consolidou-se a partir da década de 30, com inúmeras conferências e congressos de técnicos especialistas em finanças públicas. O resultado de todo este trabalho se consolidou na Lei nº 4.320/64, o marco regulatório das finanças públicas, cujas diretrizes são pilares para a legislação vigente.

No que tange à legislação vigente no Brasil referente à elaboração, execução e controle do Orçamento Público, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, é a referência para os gestores públicos. Esta Lei é o resultado de uma evolução das Leis que regem as finanças públicas, complementando limites e responsabilidades aos gestores públicos.

O objetivo deste capítulo é apresentar os principais marcos da Legislação Brasileira desde a publicação da Lei 4.320/64 até a legislação vigente: a Lei Complementar nº 131, de 2009. Esta Lei é atualização da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujos resultados de alguns de seus artigos serão objeto de análise posterior.

2.1 A LEI DO ORÇAMENTO DE 1964

O crescimento econômico do país após a 2ª Guerra Mundial, impulsionado pelas políticas de gasto público, ponto marcante do governo Juscelino Kubitschek, elevou o patamar do gasto do Governo no PIB nacional. Os investimentos para o cumprimento do Plano de Metas, tais como os para a construção de Brasília, não representaram o único crescimento do gasto público. A contratação de Servidores Públicos, com o objetivo de atender a nova estrutura de Governo, causou o crescimento das despesas com pessoal da União.

Os anos que se sucederam o governo de Juscelino Kubitschek foram marcados por baixos níveis de crescimento, os mais baixos registrados desde 1942. Outro ponto de destaque era a instabilidade política do início da década de 1960 causada pela renúncia de Jânio Quadros e pela desconfiança dos Militares no Presidente João Goulart.

A tramitação do projeto de Lei do Orçamento durou 16 anos no Congresso Nacional, no entanto os Estados começaram a melhorar seus orçamentos com iniciativas pioneiras na matéria. O Rio Grande do Sul em 1963 no seu plano quadrienal de serviços e investimentos públicos, já apresentava a visão de Orçamento-Programa. O Governo de Guanabara, em 1963, também na Constituição Estadual apresentou elementos ainda não existentes na esfera Federal.

A publicação da Lei ocorreu 14 dias antes do Golpe Militar de 31 de março de 1964. No entanto não sofreu um número expressivo de mudanças quando sancionada pelo Presidente Castelo Branco no dia 04 de maio de 1964.

As normas gerais do direito financeiro no Brasil foram elaboradas com o objetivo de padronizar a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e o Distrito Federal.

Com o foco na elaboração e controle das despesas dos Entes da Federação, a legislação visou discriminar as despesas de modo que as políticas financeiras e o programa

de trabalho do Governo fossem explicitados. Os princípios orçamentários definidos para o cumprimento desta discriminação foram anualidade, unidade e universalidade.

Os quadros demonstrativos das despesas foram publicados em anexo na Lei, para que fossem os padrões adotados pelos Entes da Federação na elaboração de seus balanços financeiros. A discriminação das despesas era apresentada por suas categorias econômicas e pelo demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, com base na realização de obras e na prestação de serviços.

Elaborou-se a identificação das despesas, disposta de forma a padronizar as despesas por números de códigos decimais. Entretanto, o Código estabelecido, não impede que cada Ente da Federação crie seus códigos locais.

2.1.1 CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS

Conforme a Lei 4320/64, as despesas foram desdobradas conforme a figura 1.

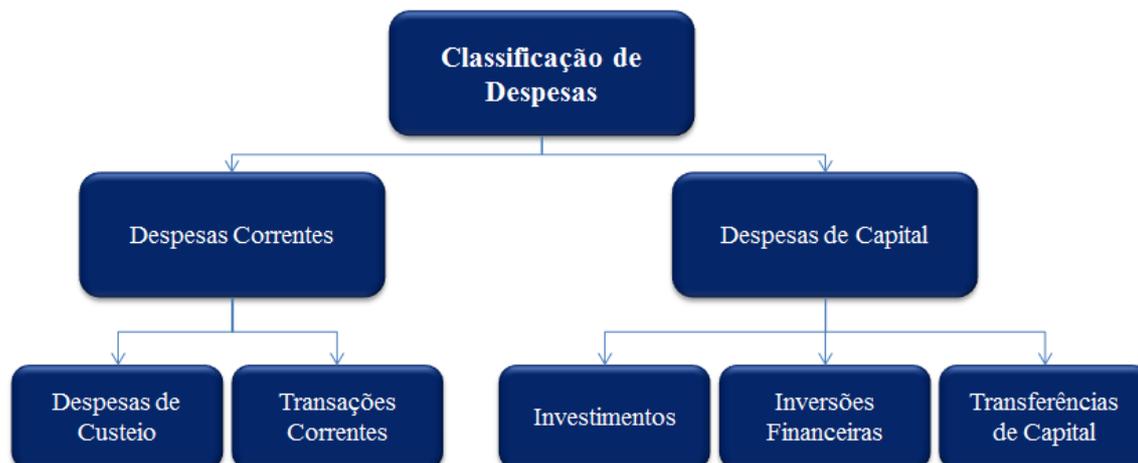


Figura 1: Classificação das despesas conforme a Lei do Orçamento de 1964

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado na Lei nº 4320 /64, 2011.

Conforme a Lei, classificam-se como Despesas de Custeio as despesas para manutenção de serviços criados anteriormente, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

As Transferências Correntes são classificadas como as dotações para despesas as quais não correspondam à contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado. As subvenções citadas são as transferências destinadas a cobrir, das entidades beneficiadas, as despesas de custeio. Dentre estas subvenções estão as sociais e econômicas.

O artigo nº 13 da Lei de Orçamento apresenta o esquema da especificação das despesas por elemento, o qual se encontra desdobrado nos anexos deste trabalho. As despesas deverão ser discriminadas no mínimo por seu elemento, entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, obras e serviços, além de outros meios de que se vale a administração pública para atingir seus fins.

A Lei do Orçamento define quais elementos de despesa se aplicam para cada categoria econômica. Para fins do trabalho, serão apresentados apenas os elementos que se referem às despesas relacionadas direta ou indiretamente com pessoal.

2.1.2 LIMITES E CONTROLES

No artigo nº 59 da Lei de Orçamento, nota-se a preocupação de se limitar o gasto global dos Entes Públicos, tendo como limite os créditos concedidos. Outro ponto importante é a definição do fluxo dos Entes Públicos de pagamento de suas despesas, sendo vedada a realização de despesas, sem que esta possua um empenho prévio.

O controle da execução orçamentária está previsto em três pontos específicos, apresentados no artigo nº 75:

- a) legalidade dos atos;
- b) fidelidade funcional;
- c) cumprimento do programa de trabalho.

O ponto de destaque está no item c, pois há o precedente para o controle dos serviços terceirizados, no qual não se controla apenas em termos monetários, mas também pela prestação de seus serviços.

O controle interno, conforme a Lei, caberá ao poder executivo, sem prejudicar a atuação do Tribunal de Contas ou Órgãos similares. Apesar de definir prazos para o controle, esta auditoria poderá ser realizada a qualquer momento da gestão.

O controle do programa de trabalho é definido no artigo nº 79 como:

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75. Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Neste caso, se evidencia que o controle de obras e prestação de serviços é fundamentalmente realizado pelos órgãos que estão demandando diretamente esta ação. As unidades de medida, previamente estabelecidas para cada atividade referidas na Lei, são a base para a gestão dos contratos das empresas terceirizadas no Setor Público.

Já o controle externo, caberá ao poder legislativo, que tem os objetivos de verificar a probidade da administração, de garantir o correto emprego do dinheiro público e o cumprimento da Lei do Orçamento.

É dever do poder executivo prestar contas ao poder legislativo conforme os prazos definidos na Constituição e Leis Orgânicas Municipais. O Poder Legislativo deverá aprovar as contas do poder executivo, estas já previamente analisadas pelo Tribunal de Contas. Conforme a Lei 4320/64, nos municípios em que não houver Tribunal de Contas, a contratação de peritos é permitida pela Câmara de Vereadores.

A publicação dos balanços de contas dos Entes da União é definida no artigo nº 111, que será função do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda. O conselho tem a responsabilidade de organizar e publicar os balanços, e também um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários.

2.2 ORÇAMENTO PROGRAMA DE 1974

O início da década de 1970 é marcado pelo crescimento da Economia Brasileira em taxas elevadas, chamado de “Milagre Econômico”. O mandato do Presidente Gen. Médici, 3º Presidente Militar do Brasil, encerrou pouco menos de dois meses após a publicação da Portaria nº 9 de 1974.

A evolução da legislação referente ao Orçamento Público nas Constituições Federais de 1967 e 1969 impulsionaram as modificações dos anexos na Lei 4.320 de 1964. A modificação da ótica dos orçamentos, segundo Giacomoni (2009), ocorreu em 1967, com a alteração da classificação funcional para a classificação por programas e subprogramas. Tal desdobramento também havia para projetos e atividades, entretanto estes novos procedimentos só foram adotados pelo Governo Federal.

Em 1974, com a publicação, pelo Ministério do Planejamento, da Portaria nº 9 os municípios e estados passaram a incorporar os procedimentos da esfera Federal e, conseqüentemente, o Brasil padronizou seus Orçamentos no tocante à classificação Funcional-Programática, incrementando a gestão do gasto público.

O objetivo principal desta Lei foi a implantação do Orçamento Programa a todos os níveis de governo. Tal padronização da classificação Funcional-Programática foi fundamental para atender às necessidades do Governo para qualificar a análise econômica do gasto, bem como aproximar a incipiente prática do planejamento público à elaboração de orçamentos e balanços.

Pode-se apresentar a classificação funcional programática conforme o esquema da figura 2:

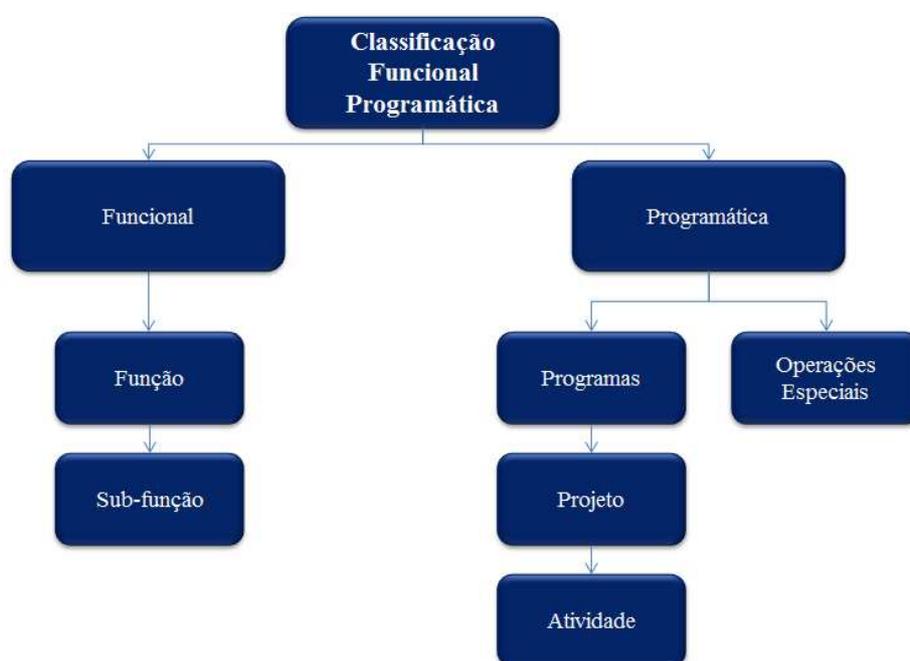


Figura 2: Classificação Funcional-Programática da Portaria nº 9 de 1974

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado na Portaria nº9 de 1974, 2011.

A definição de conceitos referentes ao Orçamento contribuiu para aperfeiçoar a alocação dos recursos conforme seu objetivo. As atualizações desta Portaria ocorreram no primeiro ano após sua publicação e, de 1975 a 1999, houve seis atualizações. A Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, é a versão em vigor, sua maior contribuição foi a instituição do recadastramento dos projetos e atividades constantes do Orçamento da União.

2.3 A LEI CAMATA DE 1995

O ano de 1995 marca o início do 1º mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, um ano após a implantação do Plano Real. O plano foi dividido em três etapas e um dos seus principais objetivos era a contenção dos gastos públicos.

O objetivo da contenção dos gastos públicos como parte do controle inflacionário impulsionou as modificações na legislação a fim de aumentar o controle sobre as rubricas de despesas com pessoal, tendo em vista que esta é uma das rubricas com maior gasto do Setor Público e com maior limitação de modificação por parte dos Entes da Federação.

O ano de 1999 marca o início do 2º mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Passados quatro anos da publicação dos limites da Lei Camata⁵ I, o Congresso aprovou alterações com o intuito de adequá-la à legislação. Os acordos financeiros com o FMI exigiam do Governo Federal medidas para reduzir os gastos públicos.

2.3.1 LEI CAMATA I

Objetivo central da Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, é definir os limites das despesas com o funcionalismo público, tendo como base o artigo nº169 da Constituição Federal.

A referida Lei definiu os limites de gastos com pessoal ativo e inativo para todos os Entes da Federação. O parâmetro para todos os Entes é a Receita Corrente Líquida, entretanto não se definiu claramente a que se refere à Receita Corrente Líquida dos municípios e do Distrito Federal.

O limite para todos os Entes da Federação ficou fixado em 60% de suas Receitas Correntes Líquida para o gasto com pessoal ativo e inativo. O descumprimento destes

⁵ Nome referente a Deputada Federal Rita Camata, relatora do projeto de lei.

limites implica na impossibilidade de reajustes, revisões e adequações dos vencimentos dos servidores públicos que impliquem aumento da despesa pública. Em 1999 esta Lei foi revogada pela Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999.

2.3.2 LEI CAMATA II

O objetivo da Lei Camata II é redefinir os limites das despesas com o funcionalismo público, tendo como base o artigo nº 169 da Constituição Federal e a Lei Camata de 1995.

A primeira alteração desta Lei foi o percentual que limita os gastos da União com as despesas de pessoal de 60% para 50%. Anteriormente estava alocado juntamente aos Municípios, o Distrito Federal está alocado junto aos Estados. A Lei define o que é a Receita Corrente Líquida fins de cálculo dos limites, conforme a figura 3:

Receita Corrente Líquida	Definição
Federal	Somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços e outras receitas correntes, com as transferências correntes, destas excluídas as transferências intragovernamentais, deduzidas: a) as repartições constitucionais e legais de sua receita tributária para Estados, Distrito Federal e Municípios; e b) o produto da arrecadação das contribuições sociais, dos empregados e empregadores, ao regime geral de previdência social e das contribuições de que trata o art. 239 da Constituição;
Estados e Distrito Federal	Receitas tributárias + Contribuições Patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços e outras receitas correntes, com as transferências correntes, destas excluídas as transferências intragovernamentais, deduzidas as repartições constitucionais e legais de sua receita tributária para Municípios;
Municípios	Somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços e outras receitas correntes, com as transferências correntes, destas excluídas as transferências intragovernamentais.

Figura 3: Quadro - Definições da Receita Corrente Líquida da Lei Camata II

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado na Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, 2011.

O conceito de Receita Corrente Líquida é definido para todos os Entes da Federação, tendo como principal modificação a dedução das transferências intergovernamentais e a arrecadação da previdência.

Em consequência disso, as vedações em caso de descumprimento dos limites foram ampliadas. A proibição manteve-se em relação ao aumento da remuneração, e foram incluídos os itens de proibição de criação de cargos, modificação de estrutura e contratação de Pessoal. No caso dos Entes que não se adaptassem aos limites após o período definido, sofreriam sanções como o bloqueio dos repasses dos Entes da Federação e o bloqueio na solicitação de crédito. O Ministério da Fazenda foi determinado como órgão responsável pelo controle destas ações de ajuste fiscal.

Para que todos os Entes da Federação consigam atingir os limites determinados, o artigo nº 6 da Lei, apresenta as medidas que devem ser adotadas. Entre elas estão:

- a) redução de 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;
- b) exoneração dos servidores não estáveis;
- c) exoneração dos servidores estáveis.

A primeira medida a ser tomada é a redução dos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, sendo apenas utilizados os mecanismos de exoneração no caso de não ser suficiente a redução para atingir o resultado. A redução da Jornada de Trabalho tornou-se opção para atendimento dos limites.

O Ministério da Fazenda manteve sua responsabilidade de divulgação dos dados e aos Tribunais de Contas Municipais e dos Estados coube a verificação do cumprimento da Lei. A inclusão do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, para fins de controle das despesas de pessoal, foi uma mudança importante no controle das despesas públicas, entretanto, não há limites para os gastos desdobrados nesta Lei.

Em 2000 esta Lei foi revogada com a aprovação da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.4 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL DE 2000

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um marco na história da gestão pública no Brasil, é a evolução das medidas adotadas no país a partir da Constituição Federal de 1988, visando ao controle dos gastos públicos. O crescimento do endividamento público no Brasil provocou medidas do governo federal que gerassem a eficiência da alocação dos gastos públicos, através do aumento das ações de gestão.

Os fundamentos que definem a Lei de Responsabilidade Fiscal são inspirados em duas vertentes: a externa e a interna. Segundo Figueirêdo e Nóbrega (2001), a influência externa é derivada da absorção de práticas de gestão fiscal, bem sucedidas, em diversas partes do mundo. Como referência tem-se o Fundo Monetário Internacional (FMI) com o “Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal”.

O Fundo Monetário Internacional, na busca pelo equilíbrio das finanças dos países endividados, determinou medidas com o objetivo de melhorar a gestão pública com foco na melhoria da saúde financeiras destes países. O Consenso de Washington é um exemplo no qual o FMI apresenta, no seu princípio de austeridade fiscal, a disciplina orçamentária.

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal foi proposta do Presidente Fernando Henrique Cardoso com apoio da base governista. A oposição na época considerou alguns artigos da Lei inconstitucionais e buscou no Supremo Tribunal Federal a inconstitucionalidade do projeto de Lei. O resultado foi a aprovação no Congresso, dada a ampla maioria da base aliada ao Presidente.

O objetivo central desta Lei é estabelecer as normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, com base no Capítulo II do Título VI da Constituição e a Lei Camata II. A transparência e o planejamento público, visando à prevenção dos riscos e

correção de desvios, são os alicerces para atingir as metas de resultados de receitas e despesas, com base nos limites definidos. O método aplicado nesta legislação se assemelha ao internacionalmente utilizado na gestão de empresas, o PDCA. As etapas deste método são o Planejamento, Execução, Controle e Ação, as quais se encontram nas seções da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal define, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o equilíbrio entre despesas e receitas. As metas fiscais e controle dos custos são termos inseridos nesta nova legislação. Outra inovação apresentada é a obrigação dos Entes Públicos de determinar a origem nas receitas das suas despesas.

Para este trabalho, serão apresentadas apenas as partes da legislação a que se referem os objetos do trabalho, ou seja, as despesas relacionadas à pessoal e os mecanismos de controle de Entes Públicos.

2.4.1 DEFINIÇÕES E LIMITES DAS DESPESAS DE PESSOAL

O artigo nº 18 da Lei define o que abrange as despesas de pessoal:

Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Em relação à “Lei Camata” não houve modificação nos elementos de despesa pertencentes às despesas de pessoal, entretanto, há a especificação dos casos de serviços de terceiros. Os contratos de terceirizados que prestam serviços em substituição a servidores ou a empregados públicos devem ser registrados como Outras Despesas de Pessoal.

Os limites para os Entes da Federação se mantiveram em relação à “Lei Camata”, entretanto, foi explícito que indenizações ou incentivos a demissão não serão computados como Despesas de Pessoal. Os inativos também foram desconsiderados para fins de cálculos. As alterações em relação aos limites ocorreram na sua estrutura, tendo a distribuição das despesas conforme a tabela 1.

Tabela 1: Limites de gastos de pessoal – Entes da Federação

Ente da Federação	Poder Executivo	Poder Legislativo	Poder Judiciário	Ministério Público	Total
União	40,9%	2,5%	6,0%	0,6%	50%
Estados e DF	49,0%	3,0%	6,0%	2,0%	60%
Municípios	54,0%	6,0%	0,0%	0,0%	60%

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado na Lei de Responsabilidade Fiscal, 2011.

Analisando os percentuais, nota-se que o Poder Executivo dos municípios apresenta, proporcionalmente, o maior volume de recursos para as despesas de pessoal em relação aos demais Poderes.

O descumprimento dos limites mantém as mesmas vedações apresentadas pela Lei Camata, no entanto, os Entes que excederem o percentual de 95% do seu limite já estarão enquadrados nestas vedações.

O controle é realizado quadrimestralmente, em caso de descumprimento dos limites, os Entes da Federação terão dois quadrimestres para atingir o limite. Para atingir os resultados, deverão ser utilizados os mecanismos de extinção de cargos ou funções e a redução dos valores a eles atribuídos.

2.4.2 TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

Os instrumentos, que objetivam a transparência da gestão pública, estão explicitados no artigo nº 48:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e Leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Ou seja, a publicidade das receitas e despesas públicas compreende todo o ciclo orçamentário, pois vai desde o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamentos Anuais, Balanços Gerais até os demonstrativos de execução. No balanço orçamentário são apresentadas as despesas por sua categoria econômica e grupo de natureza e nos demonstrativos de execução, da mesma forma, acrescentadas a divulgação por Função e Sub-função.

O Relatório de Gestão Fiscal, apresentado quadrimestralmente, tem a assinatura dos chefes dos três poderes. Sua principal função, no que se refere às despesas, é apresentar o comparativo de atendimento dos limites com despesa total com pessoal, distinguindo despesas com inativos e pensionistas.

A fiscalização da Gestão Fiscal será realizada pelo Poder Legislativo, assim como pelo Tribunal de Contas. O sistema de controle interno de cada poder e o Ministério Público também são fiscalizadores da Gestão Fiscal, tendo como principais objetos de fiscalização no que se refere às despesas:

- a) atingimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

- b) medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos artigos nº 22 e 23;
- c) cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Em relação às despesas dos Entes Públicos, é de responsabilidade do Tribunal de Contas verificar os cálculos com as despesas totais de pessoal dos poderes, assim como caberá ao mesmo informar aos poderes e Órgãos quando:

- a) o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;
- b) os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em Lei;
- c) os fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária

2.4.3 DISPOSIÇÕES FINAIS

Conforme o artigo nº 67, o acompanhamento e a avaliação da gestão fiscal serão realizados por Conselho de Gestão Fiscal. O conselho deverá ser composto por membros dos três Poderes e das três esferas de Governo, bem como do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade. Os principais objetivos deste Conselho, no que se refere às despesas públicas, são:

- a) disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público e na transparência da gestão fiscal;

- b) adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal;
- c) premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios conjugados com a prática de uma gestão fiscal.

Apesar de definido em lei, este conselho na prática não existe, ficando a cargo dos Tribunais de Contas as funções destes.

A Despesa de Pessoal, nos primeiros três anos em vigor da Lei, ficou restrita ao percentual da Receita Corrente Líquida gasta no ano anterior, acrescido em 10% no caso do Ente estar com um patamar inferior ao limite definido. Nas despesas com serviços de terceiros, também se restringiu por três anos o percentual gasto da Receita Corrente Líquida do ano anterior. É facultada aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes a divulgação semestral do relatório de gestão fiscal e das demais informações acerca das despesas.

Em 2009 a Lei Complementar nº 131 modificou alguns artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal, entre as principais modificações estão:

- a) aumento da Transparência da Gestão Pública, com o incentivo à participação popular e acompanhamento em tempo real em meios eletrônicos;
- b) adoção de sistema integrado de administração financeira e controle;
- c) direito de qualquer cidadão de denunciar os Entes da Federação no Tribunal de Contas.

2.5 PADRONIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O ano de 2001 foi marcado pelo primeiro ano de acompanhamento dos resultados da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. O debate acerca da legalidade e dos critérios adotados para classificar as despesas gerou inclusive disputas judiciais.

Para padronizar o orçamento, as despesas orçamentárias foram normatizadas segundo a Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001. Esta Portaria apresenta as normas de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estado, Distrito Federal e Municípios. Esta normativa é embasada pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Para que se viabilizasse o controle das despesas em todas as esferas do setor público, na Portaria nº 163/01, definiu-se a unificação dos procedimentos de execução dos orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Com isto ficou padronizada a classificação orçamentária de receitas e despesas públicas.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a demonstração da despesa do Relatório Resumido de Execução Orçamentária far-se-á por grupo de natureza. A classificação das despesas, conforme sua natureza, é composta por:

- a) categorias econômicas: Agrupamento Geral que apresenta o efeito econômico do gasto público. É o nível mais alto de classificação das despesas públicas.
- b) grupo de natureza da despesa: Agrupamento de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto.
- c) elemento de despesa: Tem por finalidade identificar os objetos de gasto. Por exemplo: Vencimento e Vantagens Fixas, Diárias, Material de Consumo. Serviços de Terceiros e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins.

- d) modalidade de aplicação: informação gerencial, cuja finalidade é indicar se os recursos são aplicados diretamente pelos órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro Ente da Federação e suas respectivas entidades. Tem como objetivo evitar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

A Portaria nº 163, de 4 de maio de 2001 faculta o desdobramento suplementar dos elementos de despesa para atendimento das necessidades de escrituração contábil e controle da execução orçamentária.

O artigo 5º da Portaria nº 163/2001 apresenta a estrutura de classificação da natureza da despesa a ser observada em todas as esferas do governo. Como exemplo da classificação, pode-se observar a figura 4.



Figura 4: Estrutura de classificação das despesas – Portaria nº163 de 4 de maio de 2001

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado na Portaria nº 163, de 4 de maio de 2001, 2011.

Os requisitos mínimos de exigência para a discriminação da despesa, no que se refere a sua natureza são a categoria econômica, o grupo de natureza de despesa e a modalidade de aplicação.

Esta Portaria foi atualizada ao longo dos últimos dez anos, tendo sua última versão publicada em 2011. Com o apoio dos Tribunais de Contas dos Estados e Tribunais de Contas dos Municípios, ocorreram modificações em novembro de 2001, no primeiro ano de publicação da Portaria. O grupo de despesas de natureza de Pessoal e Encargos Sociais, que é o marco da Lei de Responsabilidade Fiscal, sofreu uma modificação neste primeiro momento, com a alteração do texto que define o escopo das Despesas com Pessoal. Nota-se que, no texto de 2006, não se incluiu os inativos e pensionistas, ao passo que incluiu os elementos de despesa de terceirização da mão de obra dos casos em que há cargos providos no Setor Público.

Em junho de 2010, este grupo que envolve os gastos de pessoal foi modificado novamente. No entanto não houve um novo texto, e sim a retomada texto da primeira publicação de maio de 2001.

3. RESULTADOS DO LIMITE DE GASTOS DE PESSOAL DA LRF NOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL – 2001 A 2009

O acompanhamento dos resultados da Lei de Responsabilidade Fiscal começou no ano de 2001. A fiscalização do cumprimento da Lei no Rio Grande do Sul, conforme o manual do gestor público da CAGE (2009), tornou-se competência do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado e do sistema de controle interno de que trata o artigo nº 76 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

No que tange às Despesas de Pessoal, é de responsabilidade dos Órgãos fiscalizadores, o controle das medidas adotadas para a recuperação das despesas ao limite definido em Lei. Ao Tribunal de Contas, caberá alertar os Entes da Federação que ultrapassarem 90% do limite máximo definido, também chamado de limite prudencial.

A transparência dos resultados da Lei de Responsabilidade Fiscal, potencializada com a Lei Complementar nº 131/09, facilitou a análise acerca dos gastos do Setor Público, de forma a aumentar a fiscalização sobre os atos praticados na gestão pública.

O objetivo inicial deste capítulo é apresentar, com base nesta primeira década de vigência da Lei, os cenários dos gastos potenciais dos municípios do Rio Grande do Sul acerca dos gastos com Despesas de Pessoal. Posteriormente serão apresentados os resultados dos municípios do Rio Grande do Sul de 2001 a 2009 referentes ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal relativos ao limite das despesas de Pessoal em relação a Receita Líquida Corrente. Por fim, serão analisadas as estruturas de gastos dos municípios neste mesmo período, relacionando-as aos resultados apresentados acerca do cumprimento da Lei.

3.1 RESULTADOS POTENCIAIS DA LRF NOS MUNICÍPIOS DO RS

Os ganhos da gestão pública com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal são apresentados em todos os livros em que o tema é objeto de análise. O aumento da transparência da Gestão Pública, o incremento do planejamento e a melhoria na fiscalização são os principais benefícios acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os estudos acerca do tema focam no resultado ocorrido no período, buscando analisar as variações apresentadas nas Despesas de Pessoal e na Receita Corrente Líquida, entretanto, não se analisa o potencial de gastos que a Lei permitiu que os Entes Públicos gastassem. Para realizar esta análise de cenário, primeiramente se definiu as premissas, baseadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, são elas:

- a) para os fins do disposto no *caput* do artigo nº 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada Ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida em 60% (sessenta por cento) para os Municípios, sendo desdobrados em:
 - 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
 - 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. (artigo nº 19);
- b) a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite (artigo nº 22).
- c) ressalvada a hipótese do inciso X do artigo nº 37 da Constituição, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor desta Lei Complementar, a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da Receita Corrente Líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10% (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20. (artigo nº 71)

Definidas as premissas baseadas nos artigos da Lei, é preciso apresentar os cenários, aos quais primeiramente serão descritos os resultados, seguido da explicação das premissas e as conclusões dos resultados. O ano de 2000 é o referencial inicial para o estudo, sendo ele a base para os percentuais do primeiro ano da análise. Os municípios que não apresentaram seus dados de 2001 a 2009 ou foram emancipados após 1999, no total de 31, foram descartados da amostra⁶. Deste modo, serão analisados 466 municípios do Rio Grande do Sul. . Para efeitos de comparação, todos os cenários serão comparados com o valor realizado e o valor projetado no caso dos percentuais do ano 2000 fossem mantidos.

3.1.1 PROJEÇÃO DE CENÁRIOS DA LRF

Para avaliar os resultados da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios do Rio Grande do Sul, referentes às despesas com pessoal, é necessário que sejam realizadas análises comparativas. As comparações serão executadas de duas formas: análise histórica e análise dos limites legais.

A análise histórica consiste nos dados dos municípios do ano de 2000, último ano antes da vigência da Lei de responsabilidade fiscal. Para está análise foram projetados os gastos com Despesas de Pessoal de 2001 a 2009, criando-se o Cenário A.

a) Cenário A - Projeção (Base ano 2000)

O primeiro cenário consiste na análise da manutenção do padrão da relação de gastos Despesas de Pessoal/RCL do último ano antes da vigência da responsabilidade fiscal, o ano de 2000. Neste caso a única premissa para o cenário é que os municípios manterão sua relação Despesa de Pessoal/RCL do ano de 2000 para os anos de 2001 a 2009.

⁶ Tabela dos municípios excluídos da análise se encontra em anexo.

Dada a premissa do Cenário, no período de 2001 a 2009 foram analisados os gastos de todos os municípios do Rio Grande do Sul com pessoal neste período do escopo do trabalho. Dos resultados analisados, 8,92% potencialmente reduziriam o valor gasto em relação ao realizado, ao passo que 91,08% dos resultados aumentariam potencialmente seus gastos com Despesas de Pessoal.

Analisando estes percentuais, pode-se verificar que houve redução significativa da proporção dos gastos com despesas de pessoal em relação à Receita Corrente Líquida a partir do primeiro ano de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A análise dos limites legais consiste na interpretação dos artigos da Lei. Deste modo, as premissas das projeções são os artigos, dos quais se limitam as Despesas de Pessoal. Para esta análise, foram criados dois cenários, o Cenário B e o Cenário C.

b) Cenário B – Projeção Limite 60%

O segundo cenário consiste na análise dentro dos limites propostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal referente aos gastos com Pessoal, utilizando-se do percentual máximo permitido em Lei de 60%. O artigo nº 71 será o limite para os percentuais dos anos de 2001 a 2003, no entanto, a partir do ano de 2004 parte-se da premissa de que todos os municípios gastarão o limite permitido.

Dadas as premissas do Cenário, no período de 2001 a 2009, 3,13% potencialmente reduziriam o valor gasto em relação ao realizado, ao passo que 96,87% dos resultados aumentariam potencialmente seus gastos com Despesas de Pessoal.

Em relação à projeção de 2000, o cenário B apresentou 28,61% dos resultados que teriam potencial de reduzir os gastos para se enquadrarem na Lei, ao passo que 71,39% dos resultados potencialmente aumentariam seus gastos com as despesas de pessoal.

c) Cenário C – Projeção Limite 57%

O terceiro cenário consiste na análise dentro do limite proposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal referente aos gastos com Pessoal, utilizando-se do percentual considerado pelo artigo nº 22 da Lei como gatilho para limitar os Entes Públicos a aumentarem seus gastos com pessoal de 57%. O artigo nº 71 será o limite para os percentuais dos anos de 2001 a 2003, no entanto, a partir do ano de 2004 parte-se da premissa de que todos os municípios gastarão o limite permitido.

Dadas as premissas do Cenário, no período de 2001 a 2009, 3,13% dos resultados potencialmente reduziriam o valor gasto em relação ao realizado, ao passo que 96,87% dos resultados aumentariam potencialmente seus gastos com Despesas de Pessoal.

Em relação à projeção de 2000, o cenário C apresentou que 40,18% dos resultados teriam potencial de reduzir os gastos para se enquadrarem na Lei, ao passo que 59,82% dos resultados potencialmente aumentariam seus gastos com as despesas de pessoal.

3.1.2 ANÁLISE DOS CENÁRIOS DA LRF

Os resultados da Lei de Responsabilidade Fiscal na primeira década nos municípios do Rio Grande do Sul, quando comparados aos cenários calculados, apresentam um comportamento que comprova o atingimento dos objetivos da aplicação da Lei. Nos cenários que abrangem o padrão de gasto anterior e os limites máximos permitidos apresentam valores de gastos superiores ao realizado, ou seja, analisando a figura 5 pode-se verificar que a Lei de Responsabilidade Fiscal atingiu seu objetivo de controlar os gastos com pessoal nos municípios do Rio Grande do Sul.

Os gastos realizados em todos os anos do período selecionado ficaram abaixo de todos os cenários projetados. Dentre os cenários projetados, o que se baseia na projeção do patamar do ano anterior à vigência da Lei é o que mais se aproxima do resultado realizado. Analisando a figura 6 pode-se verificar a evolução acumulada dos gastos realizados e das projeções estimadas.

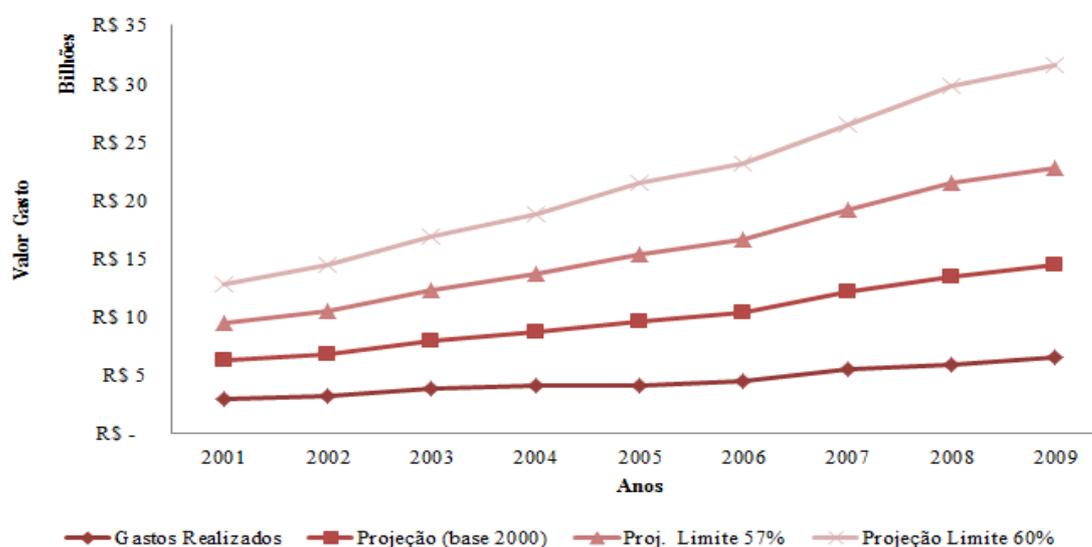


Figura 5: Gráfico - Comparação de Cenários da LRF de 2001 a 2009

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados do Tribunal de Contas do Estado do RS, 2011.

Na figura 6 nota-se que os gastos realizados neste período ficaram muito abaixo das projeções calculadas, em relação à maior projeção a diferença é de 24,58%. A menor diferença entre o realizado e o estimado é em relação à projeção com base no ano de 2000, com 16,73%.

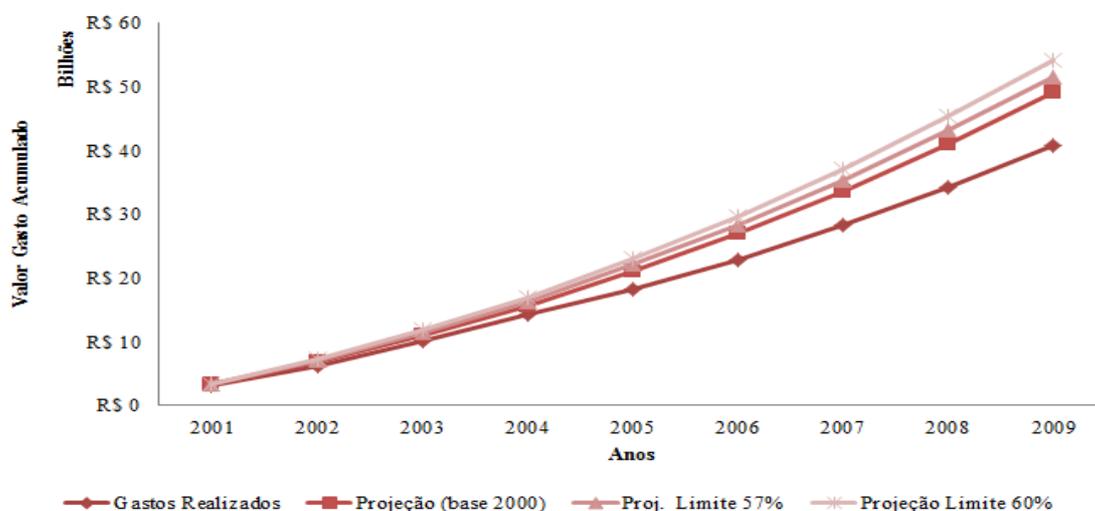


Figura 6: Gráfico - Comparação de Cenários da LRF de 2001 a 2009 - Acumulado

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados do Tribunal de Contas do Estado do RS, 2011.

Nos três primeiros anos de vigência da LRF nota-se que os valores realizados e as projeções se encontram no menor patamar de variação. Analisando a tabela 2 pode-se avaliar o comportamento dos valores gastos em relação às projeções. Os resultados apresentados na tabela 2 permitem duas conclusões acerca da análise dos cenários.

Em todos os anos da análise, os gastos realizados foram inferiores ao projetado com base na projeção do ano de 2000 (Cenário A). Em todos os anos da análise, os gastos potenciais dos Cenários B e do Cenário C são maiores que os gastos realizados e que a projeção com base no ano de 2000.

Tabela 2: Comparação dos valores gastos em relação aos cenários projetados da LRF

Ano	Projeção (base 2000)	Proj. Limite 57%	Projeção Limite 60%
2001	-6,46%	-7,20%	-9,41%
2002	-8,14%	-10,54%	-13,10%
2003	-8,05%	-11,52%	-14,70%
2004	-8,85%	-12,93%	-16,43%
2005	-13,09%	-17,24%	-20,78%
2006	-15,16%	-19,29%	-22,87%
2007	-15,50%	-19,66%	-23,31%
2008	-16,55%	-20,69%	-24,36%
2009	-16,73%	-20,88%	-24,59%

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados do Tribunal de Contas do Estado do RS, 2011.

Nas três comparações o comportamento é igual, ou seja, os valores gastos a cada ano foram menores que o valor potencial de gasto. A análise da tabela A demonstra que o efeito das medidas para a adequação na Lei ocorreu com maior impacto a partir de 2005.

As diferenças entre os cenários reforça a conclusão de que os limites aplicados na Lei de Responsabilidade Fiscal, já encontrados na Lei Camata, não determinaram o controle dos gastos com Despesas de Pessoal, pois potencialmente os municípios poderiam ter gasto os valores acima do padrão do ano de 2000.

3.2 PRINCIPAIS RESULTADOS DA LRF NOS MUNICÍPIOS DO RS

Os resultados dos municípios do Rio Grande do Sul nos dois anos que antecedem a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal contextualizam a situação das Despesas de Pessoal nos anos em que o projeto de Lei estava em trâmite no Legislativo.

Conforme apresentando no primeiro capítulo deste trabalho, os limites de gastos com as Despesas de Pessoal dos Municípios em 60% da Receita Corrente Líquida já estava em vigência na Lei Camata de 1995, entretanto, a Tabela 3 evidencia que os municípios do Rio Grande do Sul não cumpriam dos limites previstos na Lei. As faixas apresentadas tem

como 100% o limite de gastos dos municípios da LRF, ou seja, 60% da Receita Corrente Líquida.

Tabela 3: Faixas de limite de gastos com pessoal conforme a Lei Camata

Faixa	1999	2000
Acima de 100%	41,4%	40,1%
De 95% a 100%	12,0%	12,2%
De 90% a 95%	11,4%	12,7%
De 85% a 90%	11,8%	9,4%
De 80% a 85%	21,7%	25,5%
Menor de 80%	1,7%	0,0%

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados do Tribunal de Contas do Estado do RS, 2011.

Em 1999 dos 466 municípios do Estado analisados, 193 não cumpriam o limite de 60% em relação à Receita Corrente Líquida, ou seja, a cada dez municípios, quatro não cumpriam os limites. No ano 2000, houve uma redução de seis no total de municípios que não cumpriam o limite.

Nota-se que a faixa com maior crescimento foi a faixa dos municípios que gastam de 80% a 85% do limite legal, passando de 101 em 1999 para 119 municípios no ano posterior.

3.2.1 FAIXAS DE GASTO COM DESPESAS DE PESSOAL (2001-2009)

A partir de 2001, no primeiro ano de vigência da LRF, nota-se a mudança do perfil dos municípios de gastos com Despesas de Pessoal em relação a RCL. Analisando a tabela 4, pode-se concluir que o primeiro impacto da Lei foi à redução do número de municípios acima do limite de gastos. Ressalta-se que o valor de 100% corresponde ao limite de gastos de 60% da Receita Corrente Líquida.

Tabela 4: Faixas de limite de gastos com pessoal conforme a LRF

Faixa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Acima de 100%	24,03%	3,00%	3,65%	1,93%	0,64%	0,86%	2,15%	0,21%	1,50%
De 95% a 100%	11,37%	5,79%	4,29%	2,15%	1,50%	3,00%	2,36%	0,64%	3,00%
De 90% a 95%	15,02%	8,37%	9,23%	5,79%	1,93%	4,94%	6,01%	2,15%	5,15%
De 85% a 90%	9,44%	9,23%	7,30%	8,80%	4,29%	6,01%	10,09%	4,29%	11,37%
De 80% a 85%	39,27%	72,96%	74,25%	77,68%	90,99%	85,19%	78,97%	92,70%	78,97%
Menor de 80%	0,86%	0,64%	1,29%	3,65%	0,64%	0,00%	0,43%	0,00%	0,00%

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados do Tribunal de Contas do Estado do RS, 2011.

No primeiro ano de vigência da Lei, o número de municípios que descumpriram a Lei reduziu em 40,11%, passando de 187 para 112 municípios. Neste ano, a tendência de centralização dos municípios na faixa de 80% a 85% aumentou, com o crescimento de 53,82%, passando de 119 para 183 municípios.

O ano de 2002 é marcado pela maior redução do número de municípios acima do limite de gastos com Despesas de Pessoal, com a redução de 87,50%, com 14 municípios descumprindo o limite. Do mesmo modo, evidencia-se a centralização na faixa dos

municípios que gastam de 80% a 85% do Limite, com o crescimento de 85,79%, com 340 dos 466 municípios nesta faixa.

O ano de 2003 é o único desde a vigência da LRF em que houve aumento do número de municípios acima do limite do gasto com Despesas de Pessoal. Entretanto, o número de municípios que estavam na faixa prudencial reduziu em 25,92%, passando de 27 para 20 municípios. A faixa de 80% a 85% aumentou novamente sua participação, com 346 nesta faixa.

O ano de 2004, primeiro após o prazo estipulado no Artigo nº 71, que limitava o aumento dos gastos de Pessoal em relação a RCL em 10%, ao contrário do esperado, obteve resultados positivos. No ano anterior, 92,1% dos municípios estavam abaixo da Faixa Prudencial ao passo que em 2004 subiu para 95,9%. Deste modo pode-se concluir que os municípios não utilizaram do limite estabelecido pela Lei para os três primeiros anos da Lei para aumentar seu patamar de gastos com Despesas de Pessoal.

A tendência dos municípios do Estado manteve-se em 2005, reduzindo os municípios que descumpriam o limite e centralização na faixa de 80% a 85% do limite. Neste ano, apenas três municípios não cumpriram a Lei. Este resultado comprova que não houve aumento dos gastos no primeiro ano de mandato dos prefeitos eleitos em 2004.

O biênio 2006 e 2007 apresenta uma redução do número de municípios na faixa de maior concentração dos municípios, de 80% a 85% do limite. Os municípios que mudaram de faixa estão nas faixas superiores, entretanto a faixa dos municípios que excederam o limite não aumentou significativamente.

O ano de 2008, último ano de gestão dos prefeitos, apresenta o melhor desempenho de todos os anos da análise. A faixa dos municípios que gastam de 80% a 85% do limite obteve sua maior concentração, 432 municípios. O ano também é o melhor em relação aos que excedem o limite, apenas um município ultrapassou o percentual de 60%.

No último ano da análise, o comportamento dos municípios apresentou aumento dos gastos em relação ao ano anterior. Os resultados se assemelham ao comportamento do ano de 2007, ou seja, menor concentração na faixa de 80% a 85% do limite. O aumento do

número de municípios acima do percentual de 95% do limite passou de 4 em 2008 para 21 em 2009.

3.2.2 CUMPRIMENTO DOS LIMITES DE GASTOS DE PESSOAL

Como apresentado anteriormente, o limite proposto de 60% da Receita Líquida Corrente com o gasto com Despesas de Pessoal, já estava vigente desde a Lei Camata de 1995. No entanto, analisando os dois anos antecedentes da Lei pode-se verificar que não havia o cumprimento da Lei. Conforme visto no capítulo anterior, em 1999, 193 municípios gaúchos não cumpriam o limite, ao passo que em 2000 foram 187. Nestes dois anos, 52,9% dos municípios ao menos uma vez descumpriu o limite.

Tabela 5: Descumprimento do limite de gastos com pessoal (1999 – 2000)

Quantidade	Municípios
Nenhuma	220
Uma vez	112
Duas vezes	134

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados do Tribunal de Contas do Estado do RS, 2011.

Analisando a tabela 5, pode se verificar que 220 (69,95%) dos municípios que não cumpriram o limite em 1999, não recuperaram o resultado no ano 2000, o que demonstra que neste período não se verifica ações corretivas visando o cumprimento deste limite nos municípios do Rio Grande do Sul.

No primeiro ano da Lei de Responsabilidade Fiscal, o número de municípios que não cumpriram a Lei manteve-se elevado, dos 466 municípios analisados, 112 gastaram acima do limite. A partir de 2002, o número de municípios acima do limite reduziu em

87,50%, caindo para 14. Após esta queda, pode-se analisar na tabela 6 que o número de municípios acima do limite não passou de 3,65% do total de municípios analisados.

Tabela 6: Descumprimento do limite de gastos com pessoal (2001 – 2009)

Ano	Municípios
2001	112
2002	14
2003	17
2004	9
2005	3
2006	4
2007	10
2008	1
2009	7

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados do Tribunal de Contas do Estado do RS, 2011.

Apesar do primeiro ano da vigência da Lei apresentar um número elevado de municípios que descumpriram o limite, uma modificação no comportamento dos municípios evidenciase a partir deste resultado. O resultado de 2001 representa uma redução de 40% do número de municípios reincidentes no descumprimento do limite. A reincidência dos municípios que não atingiram os limites em 2000 foi de 52,40%, ou seja, dos 187 municípios que não atingiram o limite, 96 recuperaram o resultado no ano posterior. A reincidência dos municípios pode ser analisada na tabela 7.

A tabela 7 apresenta a evolução percentual de reincidentes no descumprimento do limite de gasto com pessoal em relação à Receita Líquida Corrente. Nota-se que o percentual a partir do primeiro ano de vigência da LRF diminui para um patamar inferior a 20%. O Ano de 2007 é o único a partir de 2002 que não segue a tendência, no entanto, em 2006 apenas quatro municípios não cumpriram o limite.

Pode-se concluir que a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, houve a potencialização da capacidade de recuperação dos municípios no que se refere ao

Tabela 7: Reincidência no descumprimento do limite de gastos com pessoal (2000 – 2009)

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Reincidentes	71,66%	47,59%	7,14%	14,29%	17,65%	11,11%	0,00%	50,00%	10,00%	0,00%
Recuperados	28,34%	52,41%	92,86%	85,71%	82,35%	88,89%	100,00%	50,00%	90,00%	100,00%

descumprimento do Limite de Gastos com Pessoal.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados do Tribunal de Contas do Estado do RS, 2011.

Nos nove anos do período, verifica-se que 132 municípios descumpriram o limite de gastos com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal. Na tabela 8 pode-se analisar que 71,67% dos municípios do Rio Grande do Sul cumpriram em todos os anos o limite estabelecido.

Tabela 8: Descumprimentos do limite de gastos com pessoal por municípios do RS

Quantidade	Municípios	%
Nenhuma	334	71,67%
Uma Vez	100	21,46%
Duas Vezes	21	4,51%
Três Vezes	9	1,93%
Quatro Vezes	2	0,43%

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados do Tribunal de Contas do Estado do RS, 2011.

3.3 EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS DO RS DE 1999-2009

Os resultados encontrados acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal apontam a redução dos percentuais gastos com Despesas de Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida, a padronização deste percentual nos municípios do Rio Grande do Sul e o aumento na recuperação dos municípios quando descumpriram os limites.

O objetivo deste item é identificar o comportamento da estrutura das despesas públicas vinculadas ao gasto com pessoal, neste capítulo, no nível de categorias econômicas e grupo de natureza de despesas. Para facilitar a compreensão, primeiramente serão apresentados os conceitos, e posteriormente, apresentados seus resultados e comparações com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

As Despesas Correntes são todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Analisando a evolução desta categoria econômica no período analisado, nota-se que não houve redução da participação das Despesas Correntes com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal. Na figura 7, pode-se verificar que desde 2001, em nenhum dos anos a participação das despesas Correntes foi inferior ao ano de 1999, ano antecedente a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Comparando a evolução das despesas Correntes com a evolução do limite de pessoal da LRF, nota-se que o teste de correlação $-0,35$ não apresenta uma forte correlação entre o cumprimento do limite da Lei de Responsabilidade Fiscal e a diminuição a participação dos gastos com Despesas Correntes.

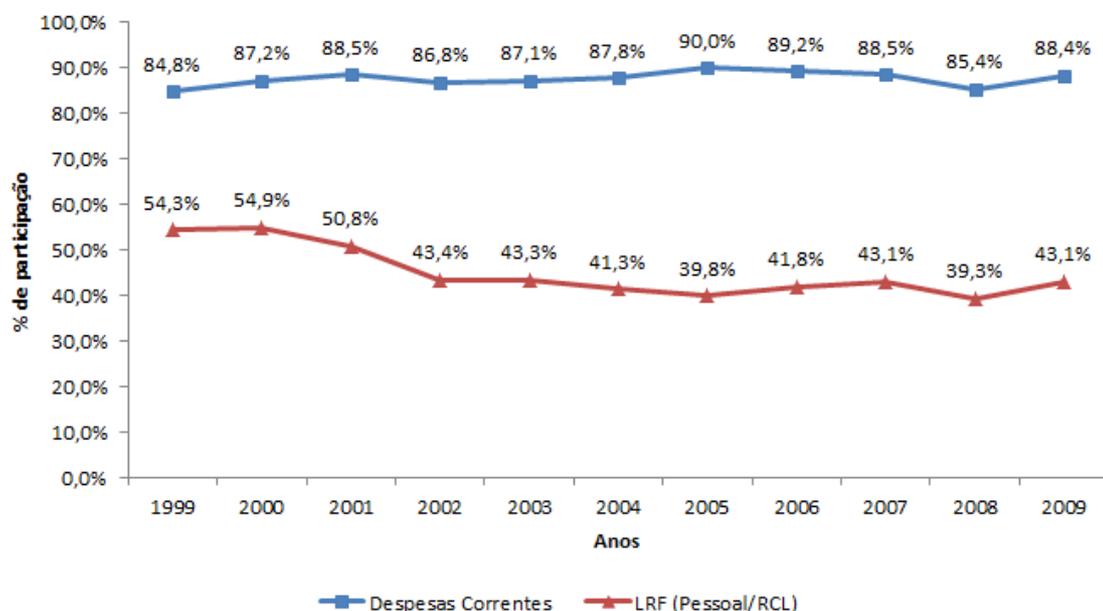


Figura 7: Gráfico - Evolução da participação das Despesas Correntes nos municípios do RS
 Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional) e do TCE/RS, 2011.

Desdobrando a categoria econômica das Despesas Correntes, para o objetivo deste trabalho, serão analisados dois grupos de natureza: Pessoal e Encargos Sociais e o grupo das Outras Despesas Correntes.

O grupo de natureza de despesas Pessoal e Encargos Sociais são as despesas de natureza salarial decorrentes do efetivo exercício do cargo, emprego ou função de confiança do setor público.

O pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salário e contribuição a entidades fechadas de previdência também estão agrupados como despesas de pessoal. As despesas previstas na estrutura remuneratória dos militares⁷, tais como gratificações e adicionais compõem as despesas com pessoal.

Neste grupo estão incluídas as despesas decorrentes do ressarcimento de pessoal requisitado, bem como das contratações temporárias para atender necessidade excepcional

⁷ Os Militares não representam gastos para o orçamento dos municípios.

de interesse público. Esta contratação será contabilizada nesta rubrica no momento em que se referir à substituição de servidores. A contratação de mão de obra terceirizada para ocupar funções abrangidas no plano de carreira serão contabilizados nesta rubrica, com exceção das categorias em extinção, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na evolução das Despesas de Pessoal na tabela 9, nota-se que mesmo com as reduções dos percentuais do limite de despesas de pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal, não se verifica a redução dos gastos com despesas de pessoal na estrutura de despesas dos municípios do Rio Grande do Sul.

Tabela 9: Evolução dos gastos de pessoal – comparação com a LRF

Ano	Gastos com Pessoal	LRF (Pessoal/RCL)
2000	7,01%	1,17%
2001	-3,46%	-7,52%
2002	2,82%	-14,55%
2003	12,74%	-0,22%
2004	-0,12%	-4,65%
2005	-5,87%	-3,54%
2006	6,62%	4,89%
2007	12,57%	3,09%
2008	4,07%	-8,79%
2009	12,71%	9,72%
Média Variação	4,91%	-2,04%

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional) e do TCE/RS, 2011.

Ao comparar a variação das Despesas de Pessoal com a variação do percentual dos gastos de Despesas de Pessoal em relação a RCL, nota-se que no período de análise se reduziu em média 2% o percentual referente ao limite da LRF, ao passo que as despesas de pessoal cresceram em média 4,91%.

A relação entre a participação das despesas de pessoal no total das despesas dos municípios, na figura 8 evidencia que a partir de 2001 há uma mudança de tendência no perfil do indicador analisado. Nota-se que a participação das Despesas de Pessoal nas despesas totais, aumentou a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A partir de 2005 a participação das despesas de pessoal reduziu na estrutura de despesas dos municípios do Rio Grande do Sul. No entanto, nota-se que em nenhum ano após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, se alcançou a participação mínima que ocorreu em 1999. O ano de 2009 apresentou um crescimento de 5,50% em relação ao ano anterior, o que abre margem para uma possível tendência de crescimento futuro da participação das despesas dos municípios com pessoal. Esta possibilidade é viabilizada, posto que os municípios do estado estejam em média 17% abaixo do limite.

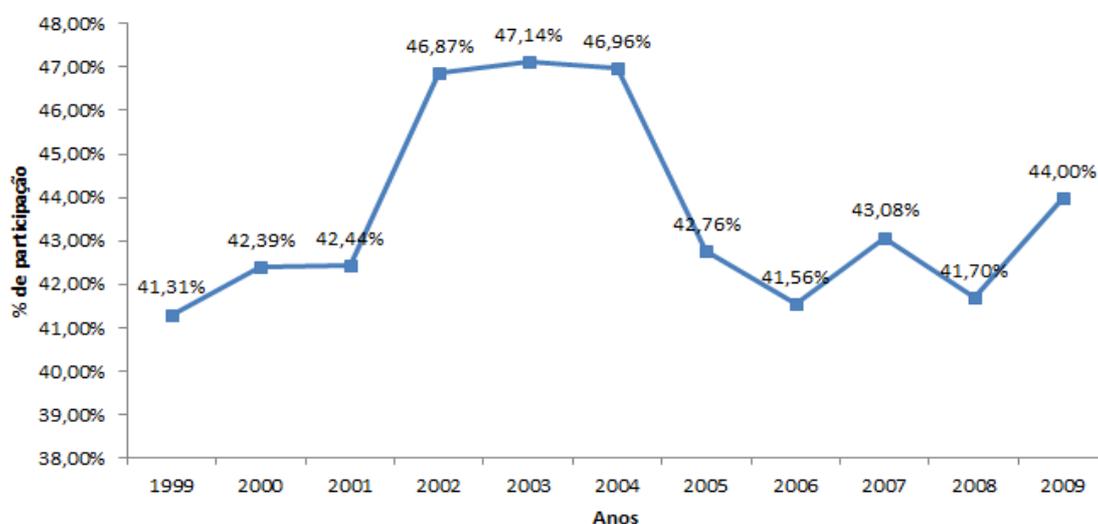


Figura 8: Gráfico - Evolução da participação das despesas de pessoal no orçamento dos municípios do RS

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional) e do TCE/RS, 2011.

O grupo de despesas da categoria econômica Outras Despesas Correntes reúne aquelas que não se enquadram nos demais grupos de natureza de despesa, com as despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio alimentação, auxílio transporte.

Na evolução do grupo de Outras Despesas Correntes (ODC), na tabela 10, nota-se que houve crescimento real médio de 4,5% no período. Os dois primeiros anos da Lei de Responsabilidade Fiscal foram os únicos da amostra no qual houve redução do valor gasto neste grupo. Esta redução explica-se pelo artigo nº 72 da LRF, que o limitava em 10% o crescimento das despesas de serviços de terceiros em relação a receita corrente líquida nos três primeiros anos de vigência da Lei.

Tabela 10: Evolução dos gastos de Outras Despesas Correntes – comparação com a LRF

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional) e do TCE/RS, 2011.

Ano	Gastos com ODC	LRF (Pessoal/RCL)
2000	4,34%	1,17%
2001	-0,66%	-7,52%
2002	-19,65%	-14,55%
2003	12,62%	-0,22%
2004	1,77%	-4,65%
2005	19,96%	-3,54%
2006	10,99%	4,89%
2007	3,63%	3,09%
2008	3,45%	-8,79%
2009	8,54%	9,72%
Média Variação	4,50%	-2,04%

Em relação à participação no gasto total dos municípios, a figura 9 apresenta que durante os primeiros anos da Lei houve a redução da participação das Outras despesas Correntes no valor gasto pelos municípios. Entretanto, em 2005 e 2006, o crescimento da participação chegou ao seu maior patamar. A partir de 2007 nota-se que a participação está voltando ao patamar existente anterior à Lei de Responsabilidade Fiscal.

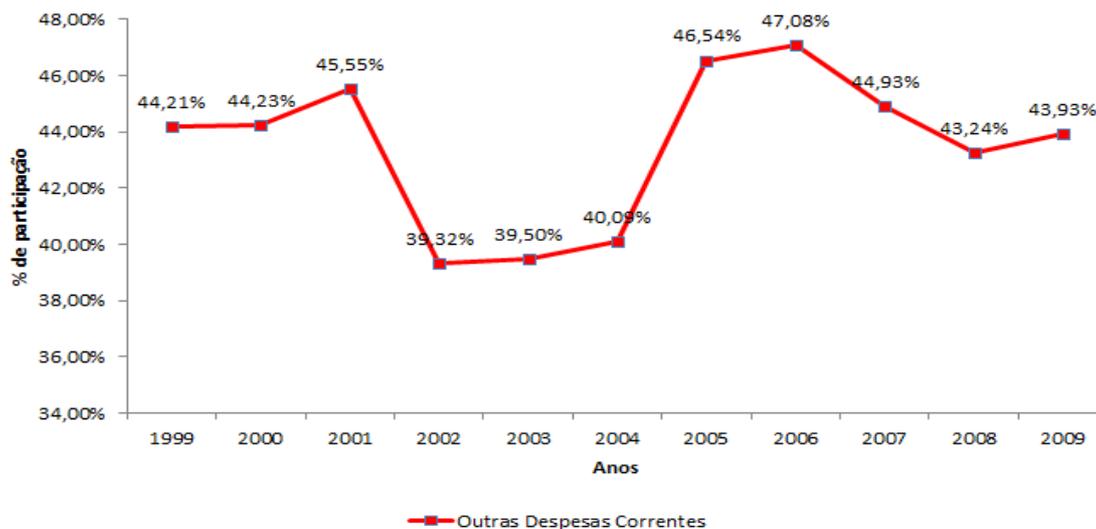


Figura 9: Gráfico - Evolução da participação das Outras Despesas Correntes no orçamento dos municípios do RS

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional) e do TCE/RS, 2011.

A comparação entre os grupos de natureza pertencentes a Outras Despesas Correntes é fundamental para analisarmos a hipótese de que os municípios, para cumprirem os limites de gastos com Despesas de Pessoal, utilizaram as rubricas classificadas nas Outras Despesas Correntes para substituir os gastos contabilmente.

Na figura 10, nota-se que não há uma tendência inversamente proporcional entre os dois grupos de natureza. Neste período, as despesas de pessoal cresceram em média 4,91% ao passo que as Outras Despesas Correntes cresceram em média 4,50%.

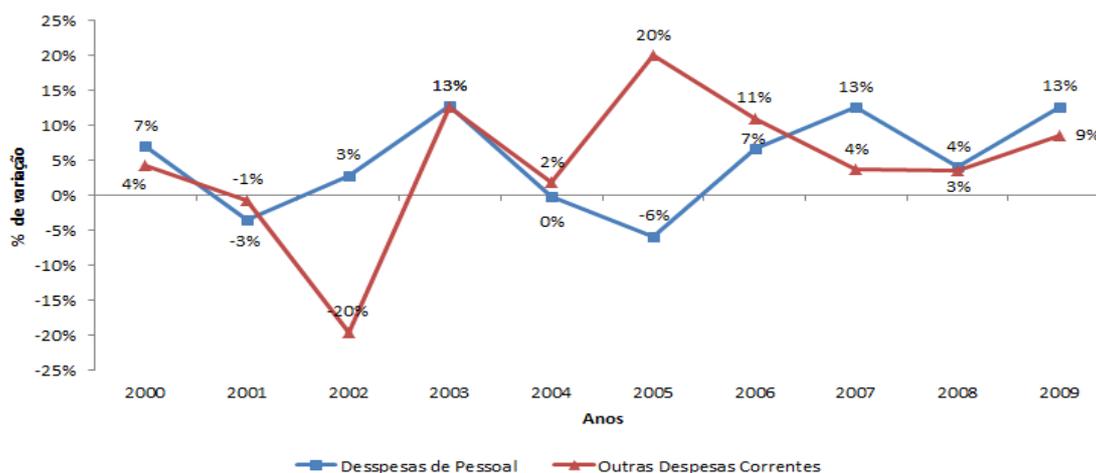


Figura 10: Gráfico – Evolução dos grupos de natureza de despesas (2000 -2009)

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional), 2011.

Comparando os dois grupos de natureza neste período, nota-se que, dos dez anos da amostra, em seis a variação positiva das Despesas de Pessoal foram maiores que as variações das Outras Despesas Correntes. Em relação à tendência, em sete dos dez anos, os grupos obtiveram a mesma tendência de crescimento ou queda.

Utilizando o teste de correlação para comparar as Despesas de Pessoal e as Outras Despesas Correntes dos municípios do estado, de 1999 a 2009, verificou-se que há uma correlação de 0,94, ou seja, obtem-se duas conclusões. A primeira de que os dois grupos tiveram a mesma tendência de crescimento neste período e a segunda de que os dois grupos mantiveram taxas de crescimento no mesmo patamar neste período de análise.

Outro modo de verificarmos a hipótese é comparar a evolução da participação dos dois grupos de despesas no total de gastos dos municípios. Esta evolução é apresentada na figura 11.

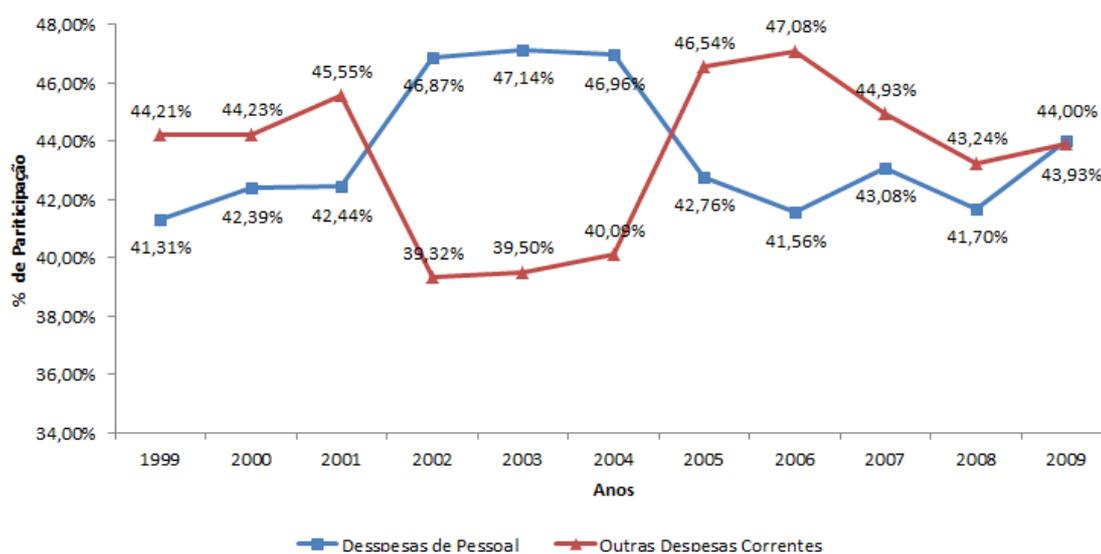


Figura 11: Gráfico - Evolução da participação dos grupos de despesas (1999-2009)

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional), 2011.

Nota-se que nos primeiros anos da Lei de Responsabilidade Fiscal, as Despesas de Pessoal aumentaram sua participação no total de despesas, ao passo que as Outras Despesas

Correntes diminuíram no mesmo período. Esta tendência invalida a hipótese de que houve substituição dos gastos com pessoal em troca dos gastos com Outras despesas Correntes. De 2004 a 2006, houve o crescimento das Outras Despesas Correntes, tendo a partir de 2005 maior participação no total de despesas do que as Despesas com Pessoal. A partir de 2007, verifica-se uma nova tendência, de equilíbrio entre a participação dos dois grupos de natureza.

Utilizando o teste de correlação para comparar a participação das Despesas de Pessoal e as Outras Despesas Correntes no total das despesas dos municípios do estado, de 1999 a 2009, verificou-se que há uma correlação de $-0,87$, ou seja, obtem-se duas conclusões. A primeira de que os dois grupos tiveram tendências inversas de crescimento neste período e a segunda de que os dois grupos mantiveram taxas de crescimento inversamente proporcionais neste período de análise. Deste modo, pode-se concluir que a LRF não diminuiu o papel das Despesas Correntes no total gasto pelos municípios, entretanto modificou a estrutura de gastos dos grupos de natureza, sendo os anos de 2002 e 2005, pontos de modificações desta estrutura.

4. ANÁLISE DAS DESPESAS RELACIONADAS À PESSOAL

Os resultados dos municípios do Rio Grande do Sul relacionadas aos gastos com pessoal e à Receita Corrente Líquida podem ser analisados sob duas óticas: a da receita e da despesa. Neste capítulo será abordada a ótica das despesas, visando desdobrar os gastos no nível de elemento de despesa.

As Leis que definem o Orçamento Público obrigam os municípios a publicarem seus dados até o nível de elemento de despesa, o que não permite uma análise mais desdobrada dos gastos públicos. Um exemplo são os gastos com estagiários, que constam no elemento de despesa Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física, deste modo se impossibilita uma análise da evolução da participação dos estagiários nas despesas dos municípios.

As análises serão realizadas nos principais elementos de despesa diretamente relacionadas às despesas de pessoal e as indiretamente relacionadas. As despesas diretamente relacionadas são aquelas que estão no grupo de despesas - Despesas de Pessoal - e são contabilizadas para efeito de cálculo do limite de gastos com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal. As despesas indiretas são aquelas que não são contabilizadas para efeito de cálculo do limite de gastos com pessoal da LRF, porém, por definição, são relacionadas a gastos com servidores ou utilização de mão de obra de terceiros. É possível classificar as rubricas diretamente relacionadas, como aquelas que compõem o grupo de despesas de pessoal, ao passo que as despesas indiretamente relacionadas compõem o grupo de Outras despesas Correntes.

A legislação orçamentária não restringe um elemento de despesa para cada grupo de despesas, por isto não se pode analisar o elemento Aposentadorias e Reformas sem desdobrar em Outras despesas Correntes e Despesas de Pessoal. Outros casos ocorrem com o grupo de Investimentos, que pode ser desdobrados nas despesas com serviços de terceiros, que se encontram predominantemente no grupo de Outras Despesas Correntes. No entanto, para fins deste trabalho, serão analisadas apenas as despesas que compõem os gastos relacionados às Despesas Correntes. Os elementos que estão compostos nas

Despesas de Pessoal e no grupo de Outras Despesas Correntes serão classificados como despesas mistas.

Para a priorização do escopo do trabalho, foram analisados os 69 elementos de despesas do orçamento dos municípios. Para a priorização utilizou-se das definições estabelecidas na Lei para cada um dos elementos. Foram selecionados os 17 elementos aos quais suas definições legais remetem direta ou indiretamente ao destino de recursos vinculados a pessoal.

A tabela 11 apresenta a classificação das despesas priorizadas para a elaboração das análises. Cabe ressaltar que as despesas mistas serão analisadas, em termos gerais, dentro de seus respectivos grupos. Por exemplo: Aposentadoria e Reformas, o elemento com o Código “3.1.90.01.00” será alocado no grupo diretamente relacionado ao passo que o elemento com o código “3.3.90.01.00” será alocado como indiretamente relacionado.

Tabela 11: Classificação de despesas - relação com as Despesas de Pessoal

Classificação	Elementos de Despesa
Despesas Diretamente Relacionadas	Indenizações Restituições Trabalhistas
	Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização
	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil
	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil
Despesas Indiretamente Relacionadas	Auxílio-Alimentação
	Auxílio-Transporte
	Diárias - Civil
	Locação de Mão-de-Obra
	Indenização pela Execução de Trabalhos de Campo
	Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas
	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física
	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
	Passagens e Despesas com Locomoção
Serviços de Consultoria	
Despesas Mistas	Aposentadorias e Reformas
	Contratação por Tempo Determinado
	Pensões

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da Portaria nº 163, de 4 de maio de 2001, 2011.

A representatividade destas despesas priorizadas no gasto total dos municípios pode ser observada na figura 12. Para esta ponderação será utilizado o somatório das despesas do ano de 2001 a 2009.

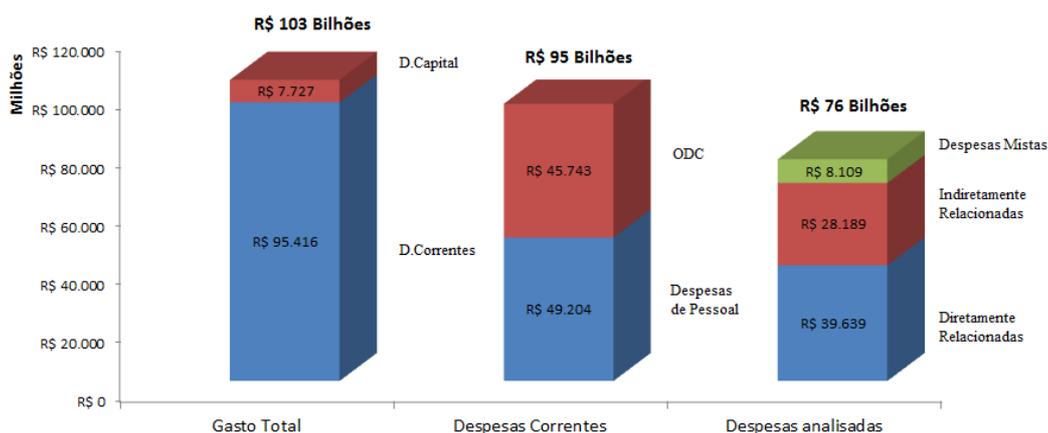


Figura 12: Gráfico – Priorização das despesas analisadas (Acumulado 2001 – 2009)

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional), 2011.

* Valores reais – deflacionados com base na inflação anual de 2009.

As despesas analisadas correspondem a 73,62% dos gastos dos municípios no período de 2001 a 2009, correspondendo também a 79,98% das Despesas Correntes destes municípios.

A evolução dos grupos de despesas analisadas, as despesas classificadas como mistas, serão distribuídas nos grupos referentes à despesa diretamente relacionada ou indiretamente relacionada. Analisando a figura 12, nota-se que o grupo das despesas relacionadas à pessoal sempre se manteve num patamar superior às despesas indiretas.

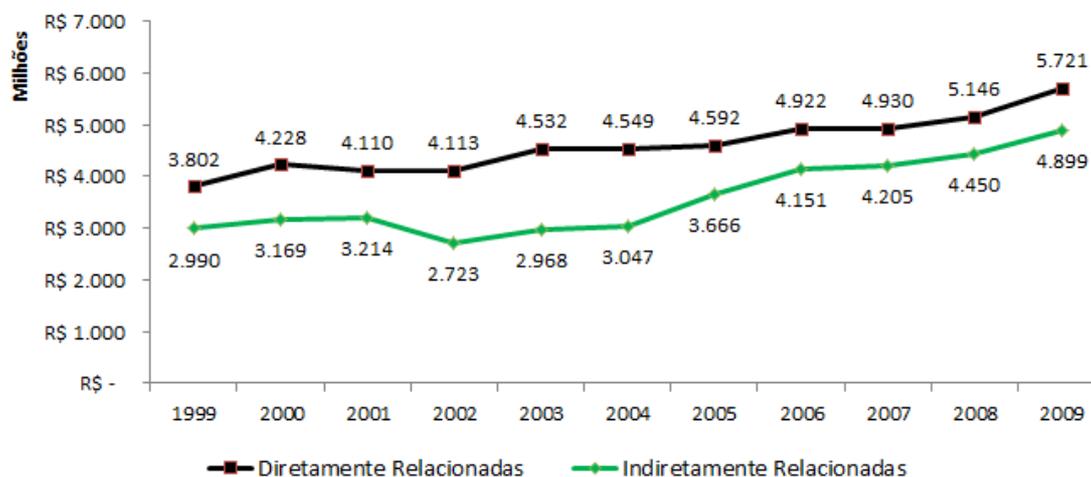


Figura 13: Gráfico – Evolução dos grupos de despesas relacionados à pessoal (1999-2009)
 Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional), 2011.
 * Valores reais – deflacionados com base na inflação anual de 2009.

Através da variação destes grupos no período de análise, pode-se concluir que no primeiro ano de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, os dois grupos modificaram suas tendências de aumentos dos gastos. A figura 14 apresenta o comportamento da variação dos dois grupos no período analisado.

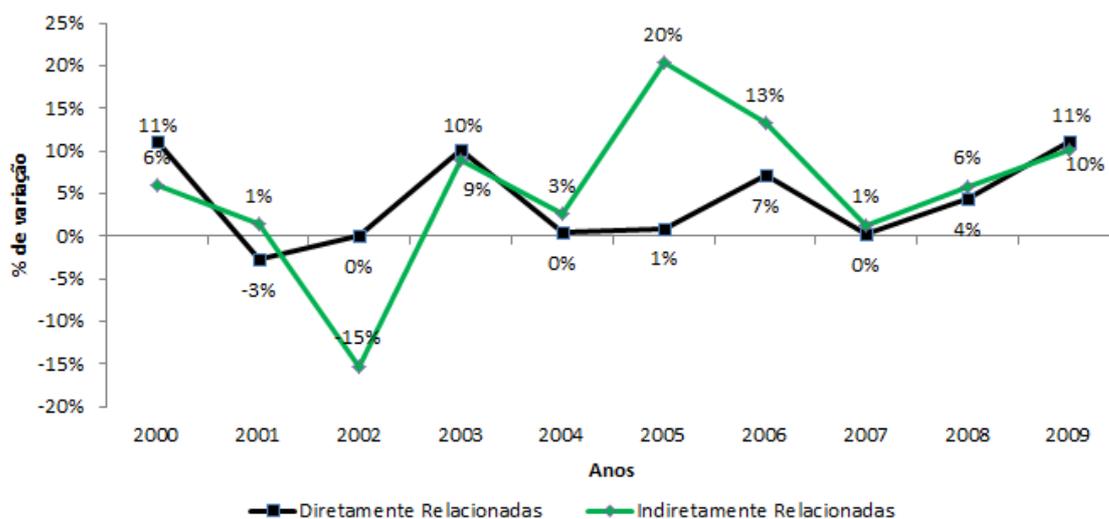


Figura 14: Gráfico: Análise da variação dos grupos de despesas relacionadas à pessoal (2000-2009)

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional), 2011.

Nota-se que nos dois primeiros anos de vigência da LRF, houve redução nas despesas dos dois grupos, entretanto, a queda das despesas indiretas foi superior. Cabe ressaltar que neste período havia a limitação do crescimento com despesas com terceiros de 10% de aumento em relação ao ano anterior. A partir de 2003, em todos os anos, os dois grupos aumentaram suas despesas em relação ao ano anterior. O crescimento das despesas diretamente relacionadas à pessoal, a partir de 2003, foi em média de 4,92%, ao passo que as despesas indiretamente relacionadas cresceram 8,92% neste mesmo período.

Na relação entre despesas diretamente relacionadas com as despesas indiretamente relacionadas, nota-se que a participação das despesas indiretas a partir de 2003 cresceu em relação às despesas diretamente relacionadas.

Tabela 12: Evolução da relação das despesas relacionadas com pessoal (1999-2009)

Ano	Diretamente Relacionadas	Indiretamente Relacionadas
1999	55,98%	44,02%
2000	57,16%	42,84%
2001	56,12%	43,88%
2002	60,17%	39,83%
2003	60,42%	39,58%
2004	59,89%	40,11%
2005	55,61%	44,39%
2006	54,25%	45,75%
2007	53,97%	46,03%
2008	53,63%	46,37%
2009	53,87%	46,13%

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional), 2011.

A partir destes resultados gerais dos grupos, pode-se concluir que nos primeiros anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal não se alterou a estrutura de gastos dos municípios relacionados à pessoal, ou seja, manteve-se o maior patamar de gastos nas

despesas contabilizadas como Despesas de Pessoal. Entretanto a partir de 2003, uma modificação ocorreu nesta relação de despesas, com o crescimento da participação das despesas indiretamente relacionadas.

Apresentados os resultados gerais dos grupos, faz-se importante o desdobramento dos grupos analisados, para melhor entendimento deste comportamento. Para esta análise serão apresentados os elementos de despesa agrupados pelos grupos de relação com as Despesas de Pessoal. Primeiramente será apresentada a definição legal do elemento, seguido da análise da evolução dos gastos e da participação nos gastos totais.

Para identificar as modificações da estrutura de gastos dos municípios, serão comparados os elementos de despesas dos grupos distintos, visando encontrar correlações acerca do comportamento dos gastos nestes elementos de despesa.

4.1 DESPESAS DIRETAMENTE RELACIONADAS

As principais despesas impactadas com o limite de despesas com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal são aquelas pertencentes às Despesas Correntes no grupo de Despesas de Pessoal. De acordo com a classificação apresentada na tabela 11, a análise deste grupo é importante dada a hipótese de que o cumprimento do limite de Despesas de Pessoal é consequência da redução dos gastos nas rubricas diretamente relacionadas à pessoal.

Primeiramente, é importante analisar a participação de cada elemento de despesas no total do grupo analisado. Para este estudo será utilizada a ferramenta de priorização de Pareto, para focar a análise nos elementos de despesas mais significativos, em valor, para os municípios do Rio Grande do Sul.

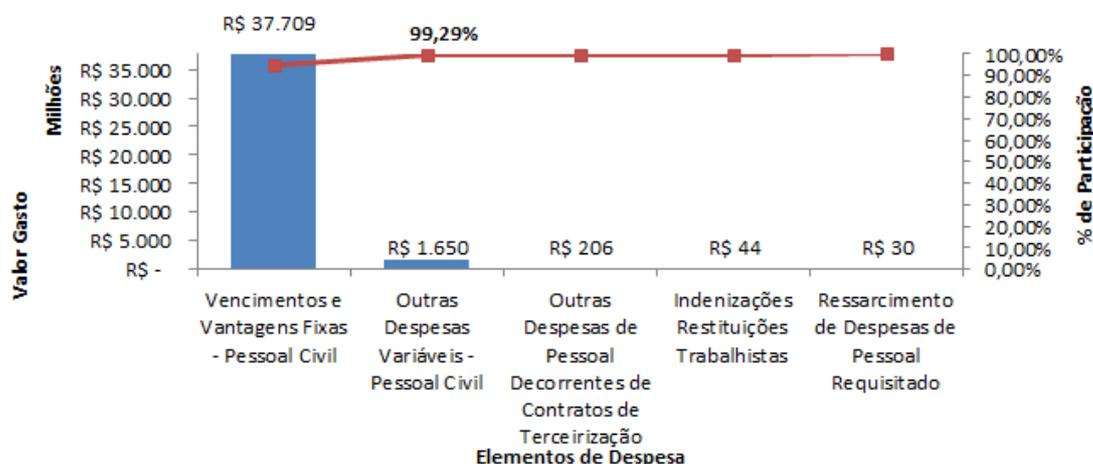


Figura 15: Gráfico – Pareto dos elementos de despesas diretamente relacionados à pessoal

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional), 2011.

* Valores reais – deflacionados com base na inflação anual de 2009.

Na figura 15, a participação dos elementos de despesa no total gasto com o grupo que diretamente relaciona-se com os gastos de pessoal, nota-se que 99,29% se concentram nos Vencimentos e Vantagens Fixas e Outras Despesas Variáveis, ambos de pessoa civil. De 2001 a 2009, gastaram-se R\$ 39,36 bilhões com estes dois elementos de despesa, ou seja, o equivalente a 38,16% do total gasto por todos os municípios analisados neste mesmo período.

Os três demais elementos de despesa não serão desdobrados da mesma forma que os elementos mais representativos. Estes elementos menos significativos representam apenas 0,27% do total gasto pelos municípios do estado.

O elemento Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoa Civil é o elemento com maior representatividade entre todos os elementos de gasto da estrutura dos municípios do Rio Grande do Sul. Sua definição na legislação é fundamental para a compreensão da sua importância no orçamento dos municípios. Esta atenção às Leis é fundamental para as análises das despesas públicas, posto que modificações na legislação podem alterar a

alocação contábil dos recursos, distorcendo as análises. Para facilitar a compreensão das análises, será apresentada a releitura da definição legal deste elemento.

Este elemento de despesa abrange um grupo de 50 despesas referentes às pessoas que exercem função direta no Setor Público. As principais despesas são os vencimentos ou salários de pessoal permanente, cargos de confiança e pessoal em disponibilidade remunerada.

As gratificações são despesas inclusas nesta rubrica, dentre elas está a Gratificação Adicional Pessoal Disponível, a de Interiorização e a de Dedicção Exclusiva. No total são 19 gratificações que abrangem as funções como chefia, coordenação, direção e também profissões específicas, tais como os rodoviários, professores, procuradores, agentes fiscais, engenheiro agrônomo e ministro de Estado.

As férias, 13º salário, licença-prêmio e os avisos prévios também são contabilizados nesta rubrica. São desdobrados estes quatro eventos em dez despesas na classificação dos gastos.

Na evolução do valor gasto com os Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoa Civil e sua correspondente participação nas Despesas Correntes, nota-se que no último ano anterior à vigência da Lei de responsabilidade fiscal, houve o aumento de 10% do valor real gasto com os municípios e, conseqüentemente, um aumento no percentual de participação nas Despesas Correntes para o patamar de 42,3%. Esta evolução nos anos de vigência da LRF será analisada no gráfico

A partir da vigência da LRF em 2001, nota-se a queda no valor gasto com este elemento de despesas nos dois primeiros anos. A consequência desta queda foi a redução da participação deste elemento no total de despesas dos municípios do estado.

No entanto, a partir de 2003 os valores reais gastos com os Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoa Civil dos municípios retomou a tendência de crescimento, que se manteve ao longo de todos os demais anos analisados. Os resultados obtidos com a redução do gasto nos dois primeiros anos mostram-se positivos, a medida que apenas em

2006, os municípios gastaram acima do valor gasto no ano de 2000, último ano antes da vigência da Lei.

O principal fenômeno encontrado nesta análise deste elemento de despesa é que, apesar do recrudescimento dos valores gastos com despesas relacionadas a pagamento de pessoal, a participação nas Despesas Correntes manteve sua trajetória decrescente, ou seja, a tendência desde a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal é de diminuição da participação dos Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoa Civil no valor gasto com Despesas Correntes.

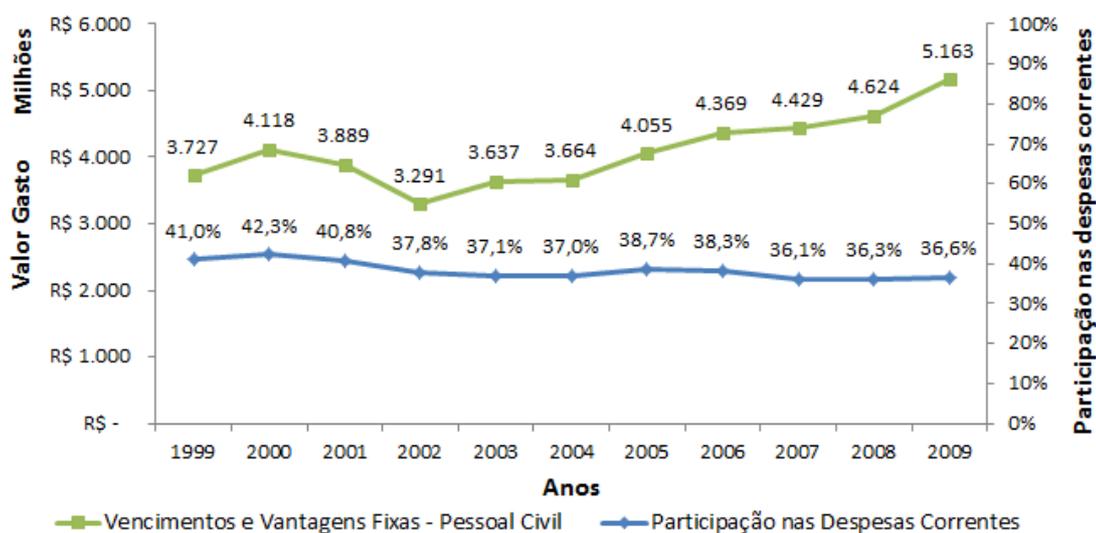


Figura 16: Evolução dos gastos com Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoa Civil

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional), 2011.

* Valores reais – deflacionados com base na inflação anual de 2009.

Na figura 16, nota-se que a participação das despesas deste elemento no total de Despesas Correntes não retomou ao patamar encontrado nos anos anteriores à vigência da Lei, ou seja, pode-se concluir que, a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal,

atingiu-se o objetivo de conter os gastos com a principal fonte de gastos relacionados à pessoal dos municípios do Rio Grande do Sul.

A análise de variação dos gastos com Vencimentos e Vantagens Fixas - pessoa civil se faz importante para efeitos de comparação com a variação da relação Despesas de Pessoal com a Receita Corrente Líquida. Como principal fonte de gasto relacionado à pessoal, faz-se fundamental entender a correlação entre as duas variáveis para perceber o papel deste elemento de despesa no resultado alcançado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

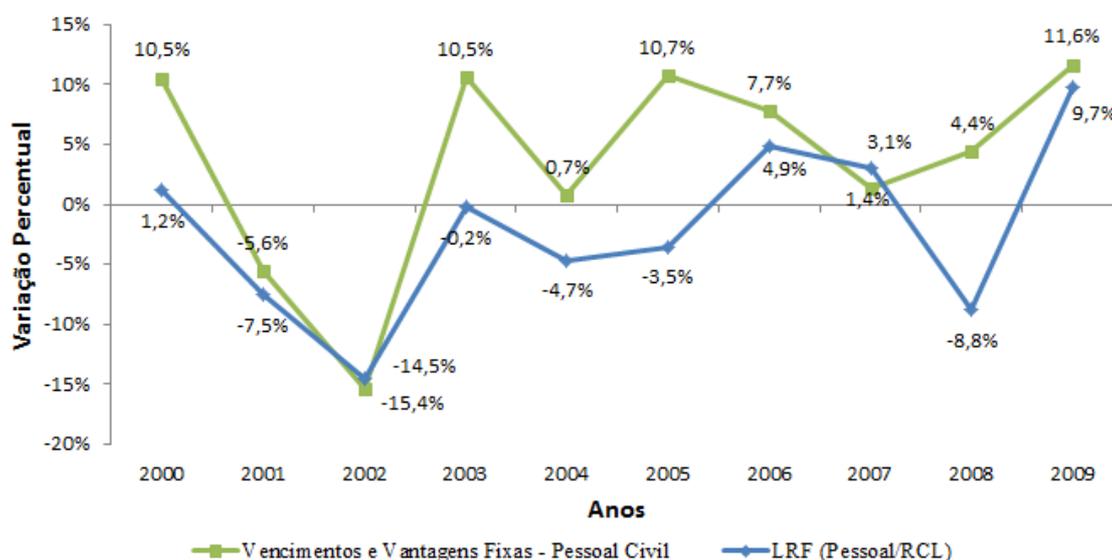


Figura 17: Gráfico: Análise da variação do elemento Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoa Civil (2000-2009)

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional), 2011.

Comparando as variações ocorridas das duas variáveis analisadas na figura 17, nota-se que há uma correlação significativa entre as despesas com Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoa Civil e os percentuais do limite de gastos com pessoal de Lei de Responsabilidade Fiscal. A correlação encontrada no valor de 0,75 permite duas conclusões:

- a) o comportamento do gasto com Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoa Civil impacta diretamente no resultado obtido na LRF, ou seja, se o gasto com este elemento de despesa aumenta, conseqüentemente a relação de gastos com pessoal da LRF aumenta;
- b) o comportamento do gasto com Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoa Civil impacta significativamente no resultado da relação da LRF, ou seja, a variação encontrada nos gastos deste elemento tende a ser muito próximo da variação encontrada na relação da LRF.

Mesmo que haja o crescimento dos gastos dos municípios com os Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoa Física, comparado ao percentual de aumento do ano de 2000, nota-se que houve uma contenção dos gastos dos municípios, entretanto, o crescimento a partir de 2007 apresenta uma nova tendência de recrudescimento dos gastos neste elemento, pelos dois grupos, fato que pode representar um sinal de que o resultado da Lei de Responsabilidade Fiscal pode começar a perder seu efeito.

O elemento de despesas Outras Despesas Variáveis – Pessoa Civil representa 1,60% de todas as despesas dos municípios do estado no período de 2001 a 2009. No grupo das despesas diretamente relacionadas com pessoal, ocupa a segunda posição, tendo 4,16% de participação.

Sua definição legal faz-se importante para a compreensão do motivo pelo qual este elemento compõe a análise do trabalho. Este elemento abrange as despesas relacionadas às atividades do cargo\emprego ou função do servidor, cujo pagamento se efetua em circunstâncias específicas, tais como hora-extra e substituições e outras despesas da espécie, decorrentes do pagamento de pessoal dos órgãos e entidades da administração direta e indireta.

A inclusão da hora-extra neste elemento de despesa impõe uma análise, posto que este elemento pode se tornar uma opção para compensar a falta de servidores, ou seja, se

utiliza horas-extras com o objetivo de aumentar a produtividade dos servidores de carreira, para suprir a impossibilidade de aumento do quadro de servidores.

A evolução deste elemento de despesas permite perceber que, no primeiro ano de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal houve redução dos gastos. Entretanto, a partir de 2002 houve o recrudescimento dos gastos dos municípios, os quais não retornaram ao patamar anterior da vigência da Lei.

Analisando o gráfico 14, nota-se que o crescimento da participação das Outras Despesas Variáveis - Pessoa Civil no total de gastos dos municípios ocorreu a partir de 2002 e manteve-se no mesmo patamar até 2009. O ano de 2002 representou um aumento de 180% nos gastos dos municípios com este elemento de despesas.

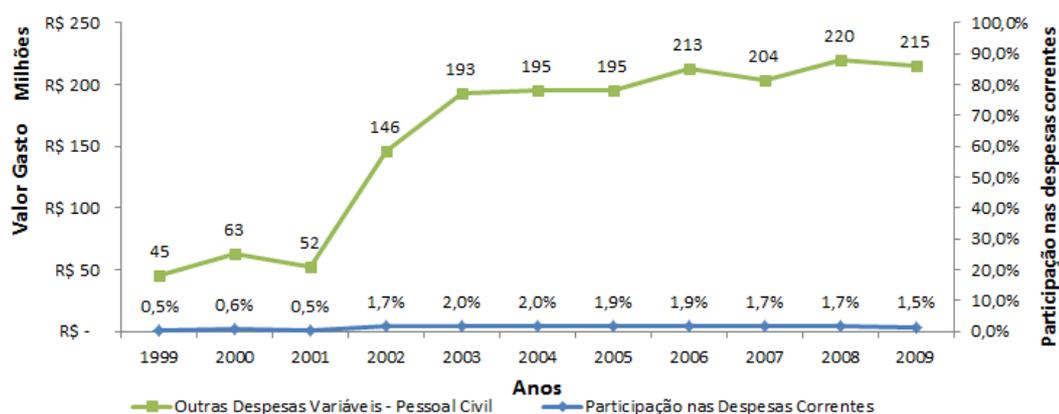


Figura 18: Gráfico - Evolução dos gastos com Outras Despesas Variáveis – Pessoa Civil

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional), 2011.

* Valores reais – deflacionados com base na inflação anual de 2009.

A principal conclusão acerca deste grupo refere-se à gradual queda da participação do elemento Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoa Civil no total de gastos dos municípios. Esta evidência possibilita a validação da hipótese de que para se atingir o limite de gastos de pessoal da LRF, diminuiram-se os gastos com as rubricas diretamente

relacionadas à pessoal, com o aumento das despesas indiretamente relacionadas. Para analisar se esta hipótese será validada, é necessária a análise do grupo de despesas indiretamente relacionado à pessoal.

4.2 DESPESAS INDIRETAMENTE RELACIONADAS

As despesas que indiretamente impactam o limite de despesas com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal são aquelas pertencentes às Despesas Correntes no grupo de Outras Despesas Correntes. De acordo com a classificação apresentada na tabela 11, a análise deste grupo é importante dada a hipótese de que o cumprimento do limite de Despesas de Pessoal é consequência do aumento dos gastos com despesas não contabilizadas como pessoal.

A participação de cada elemento de despesas no total do grupo precisa ser analisada. Para este estudo será utilizado a ferramenta de priorização de Pareto, para focar a análise nos elementos de despesas mais significativos, em valor, para os municípios do Rio Grande do Sul.

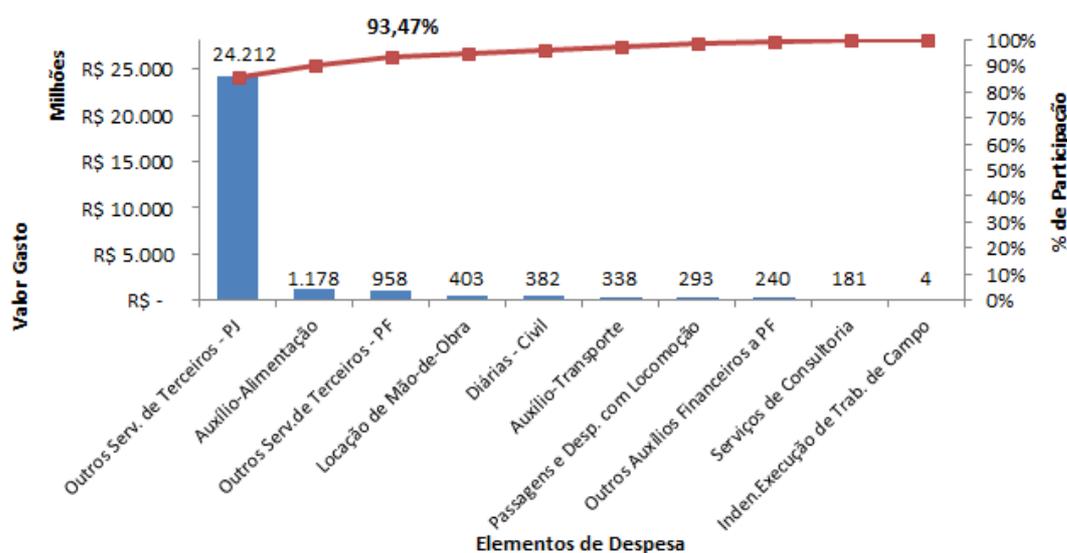


Figura 19: Gráfico - Pareto dos elementos de despesas indiretamente relacionados à pessoal

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional), 2011.

* Valores reais – deflacionados com base na inflação anual de 2009

Na figura 19 se apresenta a participação dos elementos de despesa no total gasto com o grupo que diretamente relaciona-se com os gastos de pessoal, é possível notar que 93,47% dos gastos concentram em três elementos de despesa. De 2001 a 2009, gastaram-se R\$ 26,34 bilhões com estes elementos de despesa, ou seja, o equivalente a 25,54% do total gasto por todos os municípios analisados neste mesmo período.

Os sete demais elementos de despesa não serão desdobrados da mesma forma que os elementos mais representativos. Estes elementos menos significativos representam apenas 1,78% do total gasto pelos municípios do estado.

O elemento de despesa Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica é o segundo elemento com maior representatividade entre todos os elementos de gasto da estrutura dos municípios do Rio Grande do Sul. A definição apresentada na legislação é de suma importância para o entendimento da evolução dos gastos, pois é preciso verificar se há possibilidade de substituição de mão de obra de servidores com a utilização dos serviços de terceiros de pessoa jurídica. Para facilitar a compreensão das análises, será apresentada a releitura da definição legal deste elemento.

Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica é o elemento que abrange despesas decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telefone, telex, correios, etc.); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; software; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a indenização a

servidor); habilitação de telefonia fixa e móvel celular e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso de obrigações não tributárias.

Nota-se que muitas rubricas são referidas a serviços que não são de execução finalística dos municípios, tais como água, energia elétrica e telefonia, posto que não seja função dos servidores dos municípios trabalhar com estes segmentos, salvo os servidores que trabalham nos órgãos de regulação e, em alguns municípios, de concessão de água e energia elétrica.

As rubricas fretes e carretos, serviços de asseio e higiene, serviços de divulgação e as despesas com congressos, simpósio, conferências ou exposições podem, neste caso, substituir a mão de obra dos municípios. As empresas privadas com concessão para limpeza urbana dos municípios é um exemplo de casos em que a contratação de empresas pode substituir o que possivelmente seria mão de obra de servidores públicos.

A evolução dos gastos com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica permite observar que não se verifica a hipótese de crescimento dos serviços de terceiros nos primeiros anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, como forma de suprir a queda dos valores gastos com as despesas diretamente relacionadas à pessoal.

A figura 20 apresenta a evolução da participação deste elemento de despesa no total de gastos com Despesas Correntes. O resultado confirma a rejeição da hipótese citada anteriormente, dada que a tendência é de queda da participação. De 2002 a 2009 houve queda de 38,5% da participação nas Despesas Correntes. Com o desdobramento das rubricas vinculadas as Outras Despesas Correntes em 2002, resultou na queda dos gastos, no entanto este desdobramento não reduziu a participação deste elemento no total, e não modificou a tendência de queda de participação nos demais anos analisados.

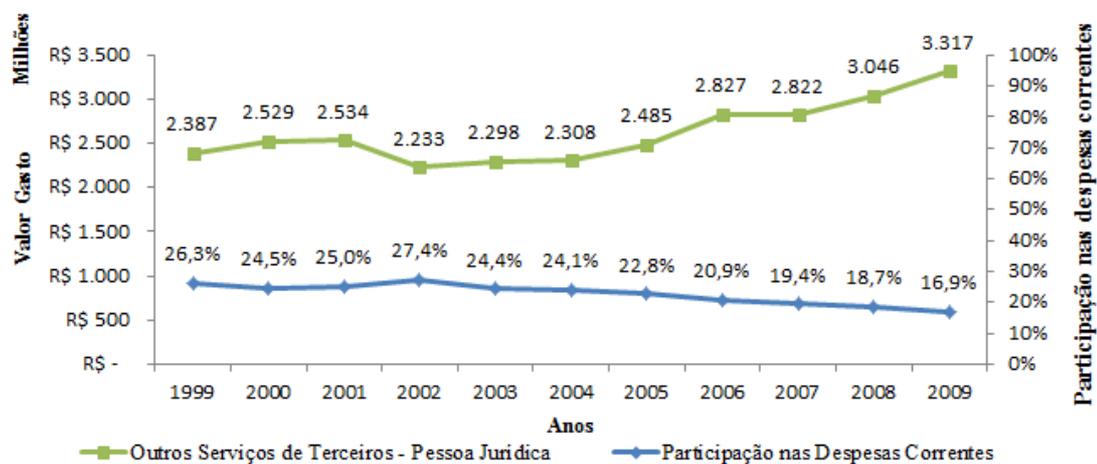


Figura 20: Gráfico - Evolução dos gastos com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional), 2011.

* Valores reais – deflacionados com base na inflação anual de 2009.

A variação encontrada no período permite a comparação do comportamento do elemento de despesa com o do limite de gastos com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida dos municípios no mesmo período.

A figura 21 pode comprovar novamente que a hipótese de crescimento das despesas de Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica não se evidencia. O teste de correlação apresentado, no valor de 0,66, permite concluir que o crescimento das despesas deste elemento segue a mesma tendência do aumento do limite de gastos de pessoal da LRF, ou seja, não se evidencia que o aumento dos gastos com Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica faça com que os municípios diminuam sua relação de gastos de pessoal com base na Receita Corrente Líquida.

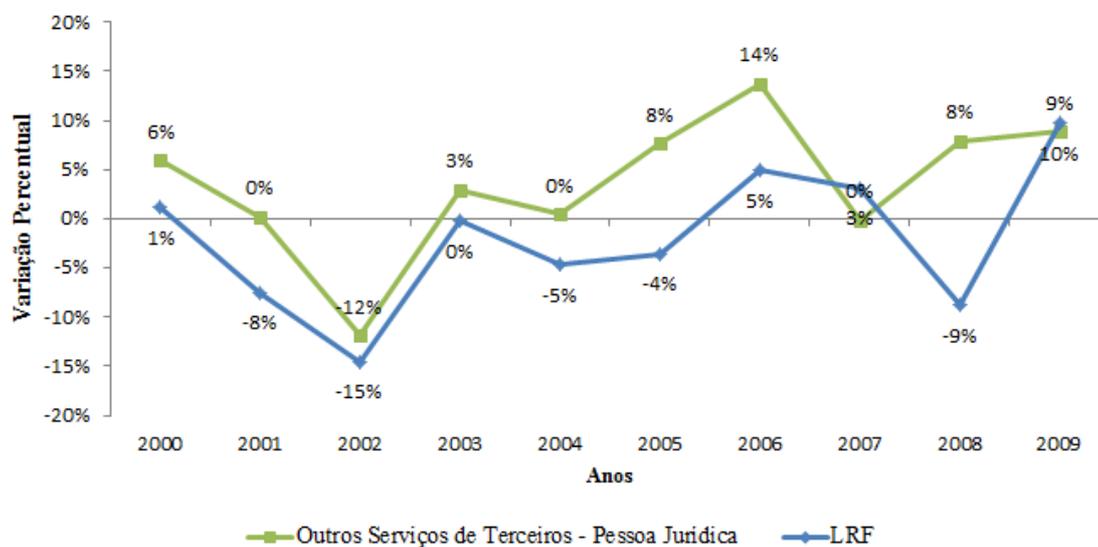


Figura 21: Gráfico: Análise da variação do elemento Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (2000-2009)

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional), 2011.

O segundo elemento mais significativo deste grupo, o auxílio-alimentação, não será analisado dado seu caráter de benefício, o que inviabiliza sua disposição de uso como substituição de mão de obra de servidores.

O terceiro elemento mais significativo do grupo será analisado no mesmo método que o primeiro, entretanto, os valores estão desdobrados a partir de 2002, por isso haverá modificação no período de análise. Primeiramente, serão apresentadas as definições legais dos elementos, posto isto, serão apresentadas a evolução dos gastos e da participação e suas respectivas variações no período analisado.

Este elemento, apesar de representar apenas 0,93% do total gasto pelos municípios no período, é relevante para esta análise, dada a abrangência legal. Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física é o caso em que apresenta a principal rubrica referente à substituição de servidores, os estagiários.

O terceiro maior elemento do grupo em valor, Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física, abrange despesas decorrentes de serviços prestados por pessoa física paga diretamente a esta e não enquadradas nos elementos de despesa específicos, tais como remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.

Na evolução dos gastos com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física pode-se verificar que não se confirma a hipótese de crescimento dos serviços de terceiros, assim como nos serviços de pessoa jurídica, nos primeiros anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, como forma de suprir a queda dos valores gastos com as despesas diretamente relacionadas à pessoal.

A figura 22 apresenta a evolução da participação deste elemento de despesa no total de gastos com Despesas Correntes. O resultado confirma a rejeição da hipótese citada anteriormente, posto que a tendência seja de queda da participação deste elemento de despesas.

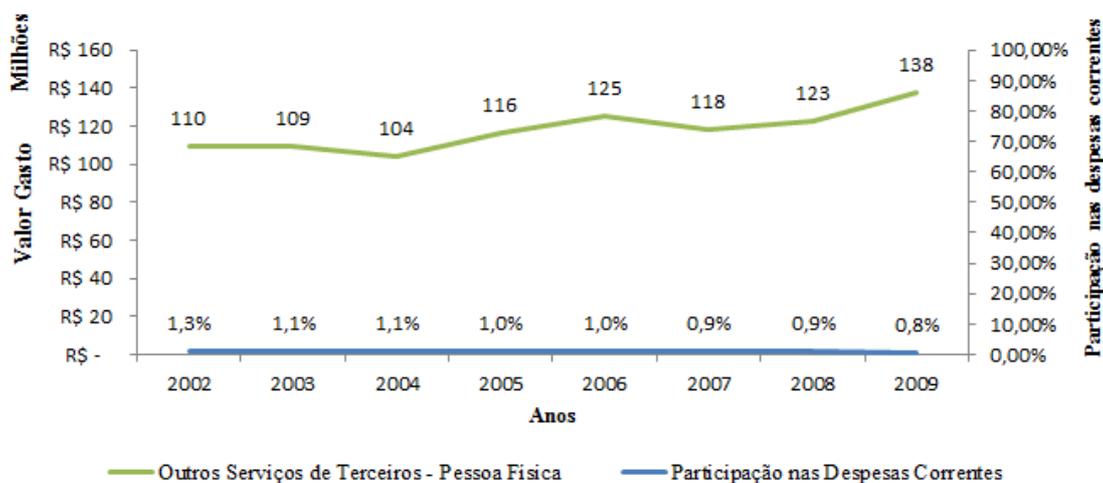


Figura 22: Gráfico - Evolução dos gastos com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física
 Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional), 2011

* Valores reais – deflacionados com base na inflação anual de 2009.

Desde 2002, em todos os anos segue a tendência de queda da participação deste elemento de despesas no total gasto com Despesas Correntes nos municípios. De 2002 a 2009, o elemento de despesa diminuiu em 38,26% sua participação. Analisando a variação deste elemento no período, pode-se rejeitar a hipótese de que o aumento dos gastos neste elemento tenha contribuído para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios do Rio Grande do Sul.

A análise comparativa das variações, na figura 23, do elemento de despesa e os resultados da Lei de Responsabilidade Fiscal comprovam que não há evidências de que o aumento dos gastos do elemento gere a redução da relação de Despesas de Pessoal sob a Receita Corrente Líquida. O teste de correlação apresentou o resultado de 0,28, com isto pode-se concluir que o aumento das despesas com serviços de terceiros não acompanha a tendência de redução do limite de gastos com pessoa disposto na LRF.

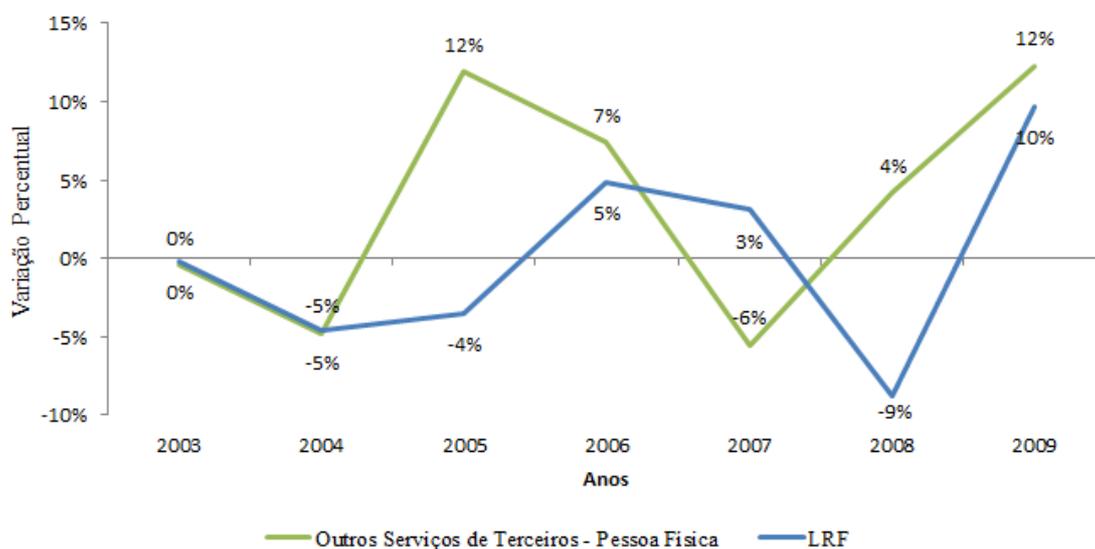


Figura 23: Gráfico: Análise da variação do elemento Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física (2000-2009)

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional), 2011

Em relação aos dois elementos analisados no grupo das despesas indiretamente relacionadas à pessoal, evidencia-se que não se comprovou a hipótese de que estes seriam utilizados como forma de suprir as reduções necessárias nas rubricas diretamente relacionadas à pessoal.

Os testes de correlação, nos dois casos, apontaram correlação positiva, ou seja, não se evidencia que o aumento dos gastos com serviços de terceiros impacte diretamente na redução dos limites de Despesa de Pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.3 DESPESAS MISTAS

As despesas mistas podem impactar no limite de despesas com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal de forma direta e indireta. São aquelas que, dentro das Despesas Correntes, podem estar contidas no grupo de Outras Despesas Correntes ou Despesas de

Pessoal. De acordo com a classificação apresentada na tabela 11, a análise deste grupo é importante dada à hipótese de que a opção de deslocamento dos gastos para elementos não contabilizados para efeito de cálculo do limite da LRF possa determinar o cumprimento dos limites legais de gastos com pessoal.

A participação de cada elemento de despesas no total do grupo foi analisada. No entanto, o objetivo central desta análise do grupo de despesas mistas é a comparação entre o elemento de despesa conforme sua posição contábil. A figura 24 apresenta a participação de cada elemento no valor total do grupo de despesas mistas. As Aposentadorias e Reformas representam dois terços do valor gastos com o grupo, representando 67,88% de todo valor gasto no período analisado. Pensões representam 20,27% de todo valor gasto dos municípios, ao passo que as Contratações por Tempo Determinado são 11,86% do valor total.

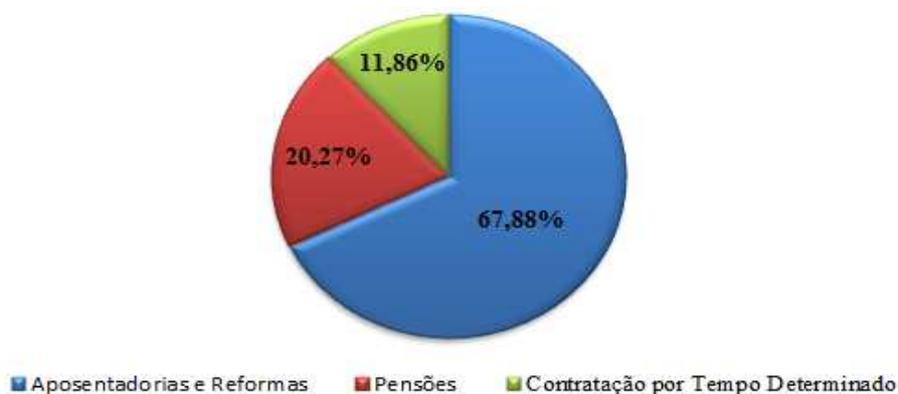


Figura 24: Gráfico – Participação dos elementos nas despesas mistas

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional), 2011.

O principal elemento deste grupo, Aposentadoria e Reformas, foi o alvo de grande debate acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os argumentos utilizados pelos gestores públicos e especialistas em direito administrativo é de que este não representa força de trabalho empregada, por isto não deveria compor a base de cálculo de pessoal. Este elemento é definido na legislação como despesas com pagamento de inativos.

Os dados anteriores ao ano de 2002 impossibilitavam uma análise comparativa entre o mesmo elemento de despesa, entretanto após 2002 se tornou viável, apresentando resultados importantes para análise. A figura 25 evidencia que, a partir de 2004, ocorreu a modificação da alocação das Aposentadorias e Reformas, com a tendência de crescimento das despesas alocadas como Outras Despesas Correntes, ao passo que as despesas alocadas como Despesas de Pessoal reduziram a cada ano.

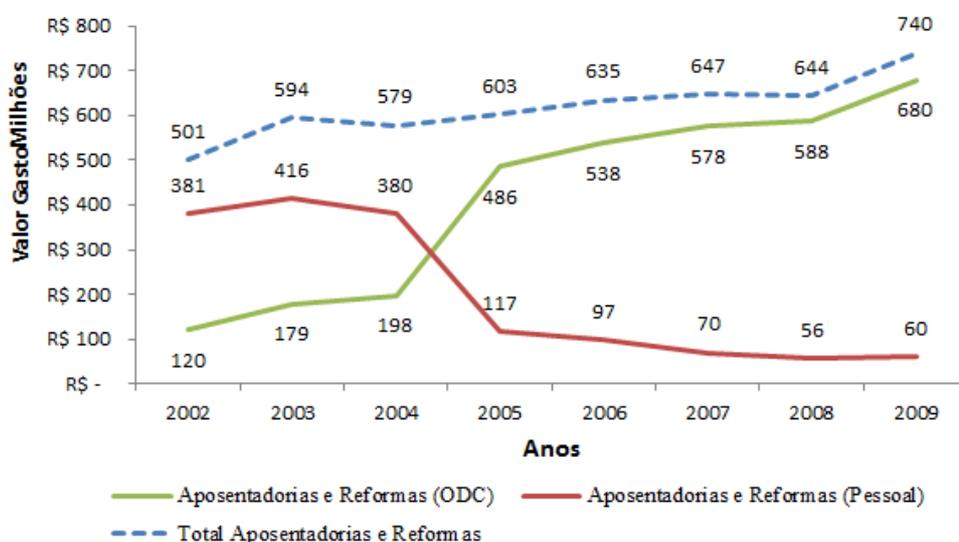


Figura 25: Evolução dos gastos com Aposentadorias e Reformas

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional), 2011.

* Valores reais – deflacionados com base na inflação anual de 2009.

As variações reais encontradas evidenciam que o deslocamento dos gastos deste elemento para as Outras Despesas Correntes impactou diretamente no cumprimento do limite de gastos com pessoal da LRF. Analisando a figura 26, pode-se concluir que, no ano de 2005, houve uma alteração na contabilização das aposentadorias dos municípios, fator que evitou o crescimento da relação de gastos com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida, posto que, no ano de 2005, os Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoa Civil aumentaram.

Comparando as variações reais do elemento da Aposentadoria e Reformas com a relação da LRF, evidencia-se que a redução deste elemento no grupo de Despesas de Pessoal impactou diretamente para o cumprimento do limite legal. O ano de 2005, já citado anteriormente, apresentou queda de 4% na relação de gastos de pessoal sob a Receita Corrente Líquida, mesmo com o aumento de 11% dos gastos com o principal elemento diretamente relacionado à pessoal: os Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoa Civil.

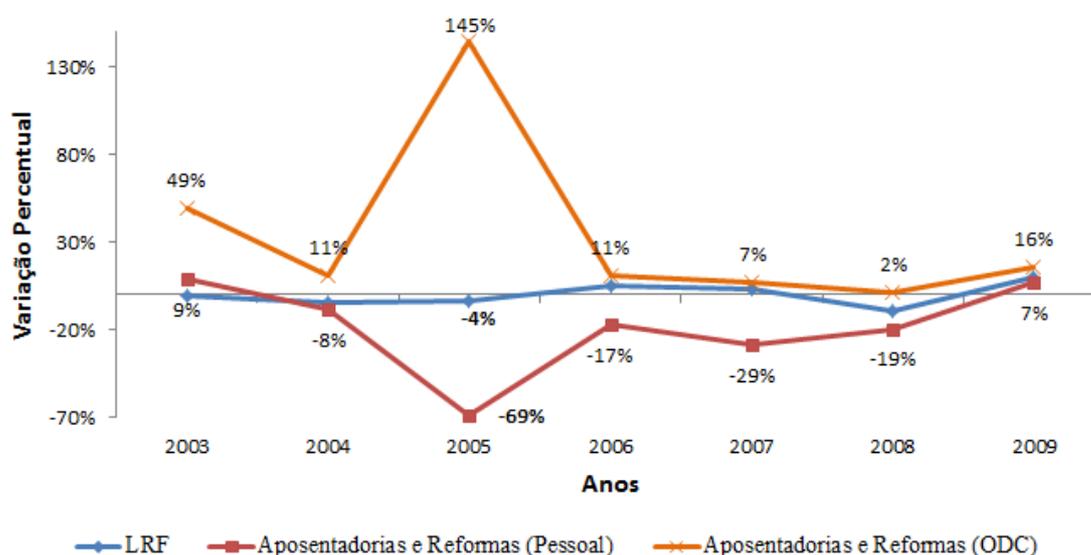


Figura 26: Gráfico: Análise da variação do elemento Aposentadorias e Reformas

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional), 2011.

O segundo elemento mais representativo deste grupo são as Pensões. Do mesmo modo que as Aposentadorias e Reformas foi alvo de debates acerca de sua alocação contábil. Legalmente este elemento é definido como as despesas com pensionistas civis e militares, relacionados à previdência social e também as pensões concedidas pelas sentenças judiciais e por leis específicas.

Na evolução dos gastos com Pensões, nota-se que houve o mesmo comportamento das despesas com “Aposentadorias e Reformas”. O ano de 2005 representa a modificação

da estrutura de gasto deste elemento, transferindo-se das Despesas de Pessoal, para as Outras Despesas Correntes.

A figura 27 apresenta o comportamento das Pensões desdobradas no grupo em que estão alocadas contabilmente. O resultado alcançado assemelha-se muito ao encontrado anteriormente com as Aposentadorias e Reformas, ou seja, nos dois casos ocorreu a mesma tendência de transferência contábil.

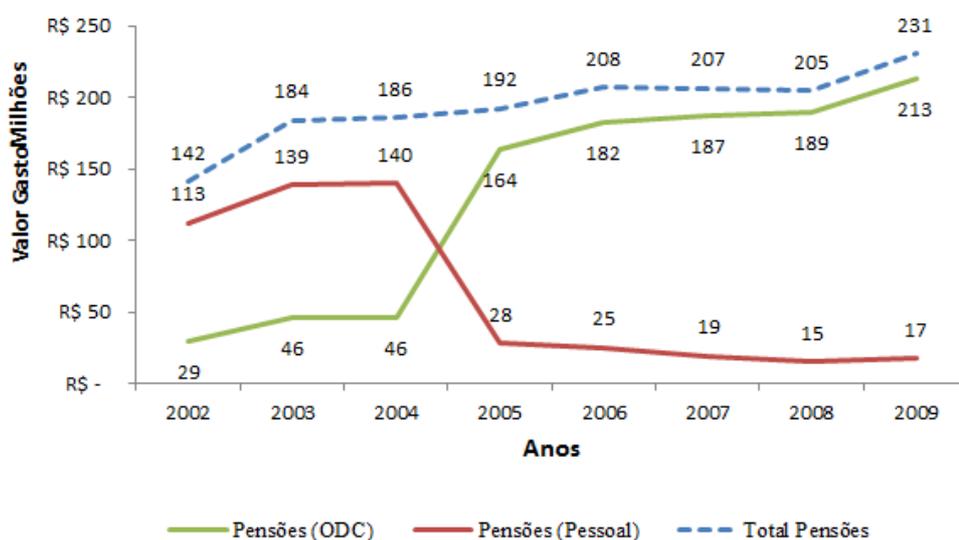


Figura 27: Evolução dos gastos com Pensões

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional), 2011.

* Valores reais – deflacionados com base na inflação anual de 2009.

Ao analisar as variações reais das Pensões, desdobradas por alocação contábil na figura 28, nota-se que a redução dos gastos alocados como Despesas de Pessoal contribuíram para evitar o crescimento da relação de gastos com pessoal sob a Receita Corrente Líquida. As variações do ano de 2005 representaram a transferência contábil dos recursos.

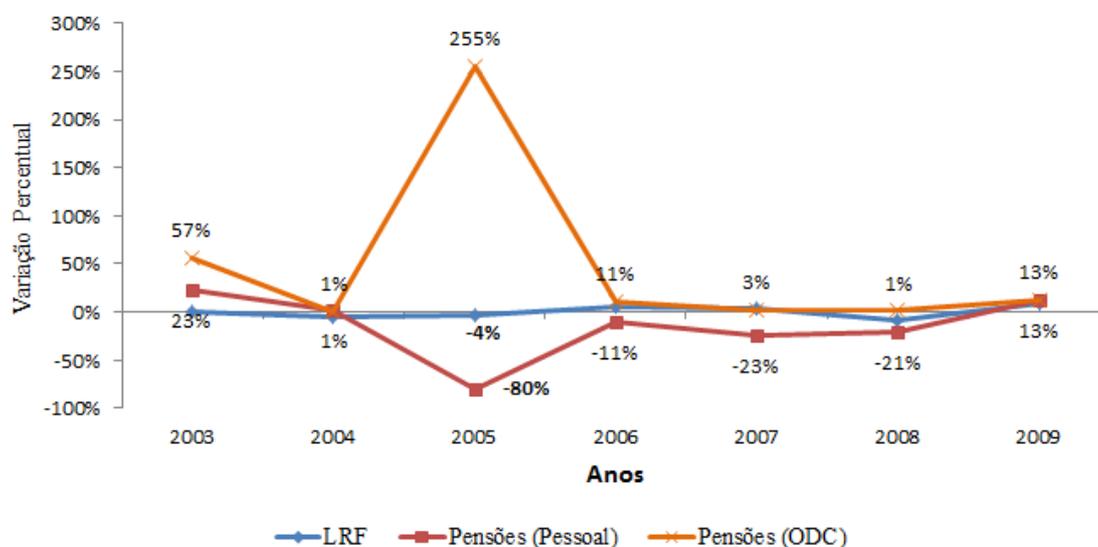


Figura 28: Gráfico: Análise da variação do elemento Pensões

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional), 2011.

O terceiro elemento deste grupo são as Contratações por Tempo Determinado. Apesar de não possuir uma significativa participação no volume de gastos, sua definição legal envolve diretamente o uso de força de trabalho e consiste no elemento que abrange a contratação de pessoal por tempo determinado com o objetivo de atender uma necessidade temporária de interesse público - de acordo com a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993 - e alterações posteriores, inclusive obrigações patronais e outras despesas variáveis, quando for o caso. O ponto chave desta definição é o de que se a contratação se referir a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos do quadro de pessoal, a despesa será classificada no grupo despesa Pessoal e Encargos Sociais.

A evolução das Contratações por Tempo Determinado, desdobradas por alocação contábil, nota-se que não há o mesmo comportamento dos dois elementos analisados neste grupo. A figura 28 apresenta a evolução real do valor gasto e evidencia o crescimento de ambos os grupos.

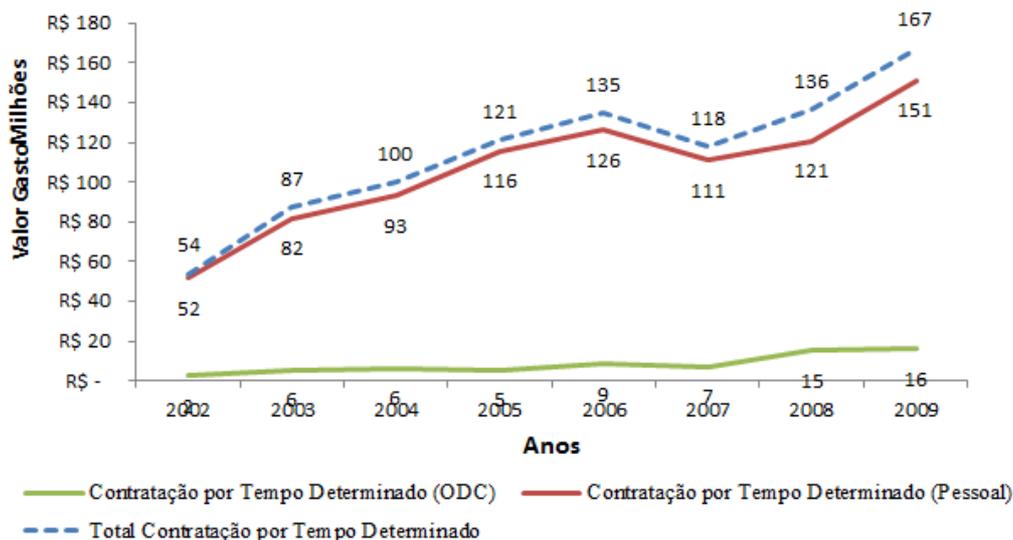


Figura 29: Evolução dos gastos com Contratação por Tempo Determinado

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional), 2011.

* Valores reais – deflacionados com base na inflação anual de 2009.

As variações reais não apresentam evidência de transferências de recursos contábeis, já que, em ambos os casos ocorreu aumento real no período analisado. Apesar da pouca representatividade, os valores alocados como Outras Despesas Correntes, merecem ressalva, dada a tendência de crescimento com taxas acima da média dos outros elementos.

A figura 30 apresenta as variações reais deste elemento comparado com a variação do limite da Lei de Responsabilidade Fiscal. Analisando o gráfico, nota-se que o crescimento das despesas com Contratação por Tempo Determinado alocado como Despesa de Pessoal somente em 2007 apresentou patamar de variação abaixo do limite da LRF, ou seja, este elemento não contribuiu diretamente para o cumprimento dos limites legais com gastos de pessoal.

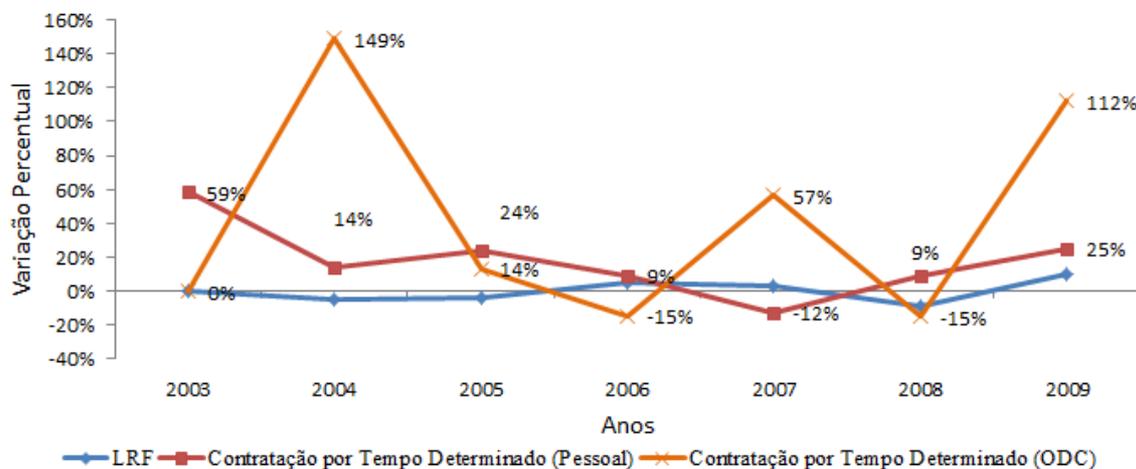


Figura 30: Gráfico: Análise da variação do elemento Contratação por Tempo Determinado

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados da FINBRA (Tesouro Nacional), 2011.

Em relação aos três elementos analisados no grupo das despesas mistas, evidencia-se que, nos casos referentes às Aposentadorias e Reformas e as Pensões se comprovou a hipótese de que estes elementos seriam utilizados como forma de transferência de recursos contábeis, em detrimento das reduções necessárias nas rubricas diretamente relacionadas à pessoal.

O único caso em que não se evidenciou este fenômeno, diz respeito ao elemento de Contratação por Tempo Determinado, pois sua definição legal restringe a utilização desta transferência contábil.

5 CONCLUSÃO

Os resultados e as consequências da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios do Rio Grande do Sul, apesar do curto tempo de vigência para fins analíticos, já possibilita conclusões importantes acerca do tema.

Ao longo deste trabalho, todas as análises, objetivaram demonstrar as modificações orçamentárias dos municípios do Rio Grande do Sul para atender aos limites de Despesas de Pessoal da Lei de Responsabilidade fiscal. A fim de atingir o objetivo principal do trabalho, buscou-se recuperar a evolução da legislação orçamentária no Brasil e avaliar os resultados alcançados com a Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios gaúchos.

Para compreender a evolução da legislação orçamentária no Brasil, foram mapeadas todas as normas legais referentes ao tema, com base nas informações divulgadas no site da Casa Civil da Presidência da República. No segundo capítulo foram priorizadas as legislações por grau de importância para compreender a evolução do tema.

Pode-se concluir que o ano de 1964 é um marco para a legislação orçamentária no Brasil, pois a Lei nº 4320/64 até hoje é referência no tema. A evolução das normativas acerca dos gastos públicos visou aumentar os mecanismos de controle em todas as esferas públicas, como exemplo pode-se verificar a crescente atuação dos Tribunais de Contas. A principal prioridade dos gestores públicos tornou-se o controle das Despesas de Pessoal, dada a criação dos limites a este tipo de despesas a partir da Lei Camata em 1995. Nota-se que ao contrário do que se encontra em publicações acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal, sua principal contribuição não foi a limitação do gasto de pessoal, pois esta, no campo de legalidade, já estava em vigor no Brasil.

A contribuição da Lei de Responsabilidade Fiscal se destaca na consolidação da gestão orçamentária no Brasil. A consulta às diversas publicações, apresentou de forma objetiva, que há todos os passos necessários para que os recursos públicos sejam aplicados da forma correta.

As seções da referida Lei que definem o planejamento, a execução, o controle e as contramedidas em caso de descumprimento da Lei apresentam semelhanças com o Método utilizado na Gestão Empresarial, o PDCA. Este método é a base para o modelo básico internacionalmente utilizado pelas grandes organizações da esfera privada e, nos últimos anos crescendo sua utilização no Setor Público.

Os resultados alcançados com a Lei de Responsabilidade Fiscal nos 466 municípios analisados do Rio Grande do Sul, encontrados na análise de cenários, no terceiro capítulo, demonstram que a hipótese inicial do trabalho é verdadeira, posto que dentro das possibilidades legais, os municípios contiveram seus gastos com despesas de pessoal abaixo dos limites estabelecidos.

Além disso, as análises das faixas de gastos dos municípios demonstraram que a partir da vigência da Lei, os municípios se concentram na faixa de gastos de 80% a 85% do limite legal, ou seja, reforçam a veracidade da hipótese inicial. Quanto ao descumprimento da Lei, verificou-se uma tendência de queda no número de municípios que não cumpriram a Lei e uma queda no número de municípios reincidentes no descumprimento.

Os cálculos demonstraram que a participação das Despesas Correntes no gasto dos municípios aumentou no período. As Despesas de Pessoal aumentaram sua participação justamente nos primeiros anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, invalidaram a hipótese apresentada de que haveria a queda dos gastos de pessoal com o aumento dos gastos com as Outras Despesas Correntes. Identificou-se que a diferença entre os grupos analisados, Despesas de Pessoal e Outras Despesas Correntes, apresentou um ponto de transformação no ano de 2005.

Após esta análise, no quarto capítulo, ficou demonstrado que os elementos de despesa relacionados aos gastos de pessoal também não confirmaram as hipóteses iniciais da investigação. Para isto, foram priorizados 17 elementos em três grupos. Quanto à análise do grupo de despesas diretamente relacionadas à pessoal, houve redução de sua participação no total de gastos com Despesas Correntes em todos os períodos. Entretanto, ao contrário do que se esperava nas hipóteses do trabalho, a participação das despesas indiretamente relacionadas também reduziu sua participação no período analisado.

A redução da participação destes dois grupos tornou o teste da hipótese de que houve transferências de alocação dos gastos de rubricas das Despesas de Pessoal para o grupo de Outras Despesas Correntes, fundamental para o entendimento dos resultados alcançados no terceiro capítulo acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta hipótese foi evidenciada com a análise do grupo de despesas mistas, que apresentou, no ano de 2005, as transferências da alocação dos gastos dos municípios com Aposentadorias e Reformas e as Pensões.

Em suma, este trabalho objetivou analisar os primeiros anos da Lei de Responsabilidade Fiscal e as modificações nos orçamentos dos municípios. A opção pela investigação da totalidade dos municípios do Rio Grande do Sul acabou limitando uma análise qualitativa dos resultados, e não foram apresentadas análises referentes a municípios específicos.

Espera-se que este trabalho possa contribuir para melhor demonstrar aos gestores públicos os efeitos proporcionados pela vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal e sirva de subsídio para análises qualitativas acerca dos municípios e do comportamento dos elementos de despesa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Nº 4.320, de 17.03.1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 7 nov. 2011.

_____. Portaria nº 9 de 28.01.1974. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/2943843/dou-secao-1-28-01-1974-pg-9>>. Acesso em: 7 nov.2011.

_____. Lei Complementar nº 82, de 27.03.1995. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. (Lei Camata). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp82.htm. Acesso: 7 nov. 2011.

_____. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria42.pdf>>.

Acesso em: 7 nov. 2011

_____. Lei Complementar nº96 de 31.05.1999. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp96.htm>. Acesso em: 7 nov. 2011.

_____. Lei Complementar Nº 101, de 04.05.2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 7 nov.2011.

_____. Portaria Interministerial nº 163 de 04.05.2001. STN/SOF. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 maio 2001. Seção 1, p. 15-20.

_____. Lei Complementar Nº 131 de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 7 nov. 2011.

CERQUEIRA, L., Coletânea de Melhores Práticas de Gestão do Gasto Público. Brasília, Ministério do Planejamento, 2008.

CRUZ, F.; GLOCK, J. Controle Interno dos Municípios. São Paulo, Atlas, 2008.

ARAUJO, J. ; CHIEZA, R.; SILVA, G. Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes da despesa dos municípios gaúchos: análise econométrica. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 30, Número Especial, p. 363-390, out. 2009.

FERNANDES, J. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, Fórum, 2009.

FIGUEIRÊDO, C.; NÓBREGA, M. Os municípios e a Lei de responsabilidade fiscal. Porto Alegre, BNDES; 2001.

GIACOMONI, J. Orçamento Público. Rio de Janeiro, Atlas, 2009, v14.

GIAMBIAGI, F. Dezesete anos de política fiscal no Brasil: 1991-2007. IPEA, n. 1309, 2007. Texto para Discussão

GIAMBIAGI, F. ALÉM, A. Finanças Públicas. Rio de Janeiro, Elsevier, 2008.

IPEA. Uma agenda para o crescimento econômico e a redução na pobreza. Brasília 2006

MUSGRAVE, R. Teoria das Finanças Públicas. São Paulo, Atlas, 1976.

RIO GRANDE DO SUL. Secretária da Fazenda. Manual do Gestor Público. Porto Alegre: CORAG, 2009.

SILVA, F.A.R Finanças Públicas, 2.ed. São Paulo. Editora Atlas. 2001

ANEXO

ANEXO A – Lista de municípios excluídos da análise do trabalho.

Municípios	PIB - 2009 (R\$)	Participação no PIB dos municípios do RS
Aceguá	91.397.818	0,05%
Almirante Tamandaré do Sul	63.735.672	0,03%
Arroio do Padre	23.550.452	0,01%
Boa Vista do Cadeado	99.581.894	0,05%
Boa Vista do Incra	68.377.990	0,03%
Bozano	36.679.960	0,02%
Canudos do Vale	20.284.368	0,01%
Capão Bonito do Sul	58.754.609	0,03%
Capão do Cipó	109.532.829	0,05%
Coqueiro Baixo	16.246.476	0,01%
Coronel Pilar	21.260.912	0,01%
Cruzaltense	31.154.784	0,02%
Forquetinha	29.272.709	0,01%
Itati	17.266.731	0,01%
Jacuizinho	42.904.694	0,02%
Lagoa Bonita do Sul	39.183.324	0,02%
Mato Queimado	24.558.708	0,01%
Novo Xingu	23.178.920	0,01%
Paulo Bento	42.739.568	0,02%
Pedras Altas	44.233.653	0,02%
Pinhal da Serra	127.149.537	0,06%
Pinto Bandeira	-	0,00%
Quatro Irmãos	40.198.451	0,02%
Rolador	43.779.268	0,02%
Santa Cecília do Sul	32.905.430	0,02%
Santa Margarida do Sul	68.852.504	0,03%
São José do Sul	23.619.573	0,01%
São Pedro das Missoes	24.259.671	0,01%
Tio Hugo	48.141.222	0,02%
Westfalia	70.453.968	0,04%
Vera Cruz	294.016.516	0,15%
Total	1.677.272.211	0,84%

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos dados do IBGE, 2011.