

FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: O COMPORTAMENTO DOS GASTOS COM PESSOAL EM UM CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA

Resumo

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece diferentes mecanismos que garantem a saúde das finanças públicas locais. Todavia, diversos estudos têm argumentado que ela favorece a elevação nas despesas com pessoal, uma vez que durante os anos de crescimento econômico, o espaço gerado pelo aumento na arrecadação foi utilizado para elevar os gastos com pessoal, e dada à elevada rigidez destas despesas, com a ocorrência da crise econômica os municípios passaram a enfrentar uma grave crise fiscal. Neste cenário, o presente estudo recorre a análise descritiva dos dados e à estimação de um teste de convergência, para identificar os fatores que explicam o aumento do gasto com pessoal no período 2010-2016. Ademais, realizam-se testes de convergência (absoluta e condicional) para avaliar se os municípios convergem para o teto de gasto da LRF. Os resultados encontrados na estimação mostram que a maior centralidade espacial dos municípios, a crise econômica, a presença de gestores do sexo feminino, o aumento no número de funcionários públicos e o maior percentual de funcionários estatutários com ensino superior são os fatores que elevam as despesas com pessoal dos municípios brasileiros. Por sua vez, os testes de convergência apontam que os municípios caminham em direção a alcançar o teto de gastos da LRF.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; Determinantes dos Gastos; Testes de Convergência.

Linha Temática: [Outros temas relevantes em contabilidade] Contabilidade Pública Governamental

1 Introdução

Atualmente, os municípios brasileiros vivem um período de elevada crise fiscal, na qual 85,9% destes apresentam situação fiscal difícil ou crítica. Assim, a grande maioria dos municípios apresenta sérios problemas financeiros, tendo inclusive que recorrer ao atraso no pagamento de despesas como fonte de financiamento. Dado o esforço de ajuste fiscal realizado com a adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada no ano de 2000 e que definiu mecanismos rigorosos de controle dos gastos públicos, é difícil compreender como o país conseguiu retroceder para uma situação de descontrole fiscal generalizado.

A Lei Complementar 101/2000, mais conhecida como LRF, é adotada com o objetivo de disciplinar o orçamento público e obrigar cada esfera da federação a controlar as suas

despesas. Tal lei possibilita um aumento do nível de transparência do setor público e o obriga os gestores a adotar medidas que resultem em rápido retorno para os limites de gastos com pessoal e endividamento estabelecidos, caso estes sejam extrapolados.

Segundo Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006), o limite definido para a Despesa total com pessoal (DTP), de 60% da receita corrente líquida (RCL), se mostrou muito acima da DTP observada para os municípios brasileiros, cuja média era de 42% quando a LRF foi aprovada. Desta maneira, a LRF estimulou o aumento no gasto com pessoal. Como este gasto é rígido, sendo difícil de ser alterado, os municípios ingressaram em um profundo descontrole fiscal, com a ocorrência da crise econômica no período 2014-2016 (FIRJAN, 2017).

A despeito da literatura de finanças públicas defender que a atual crise fiscal dos municípios é explicada pelo elevado comprometimento das receitas com as DTP, não se encontrou nenhum estudo com uma análise mais detalhada destas despesas. Assim, todos os estudos encontrados se limitam a descrever o comportamento da DTP, sem identificar os fatores que levaram ao seu crescimento.

Diante desta limitação na literatura, a contribuição do presente estudo é analisar o comportamento das DTP dos municípios brasileiros no período 2010-2016 e identificar os fatores que levaram ao seu crescimento com base em informações que abrangem um elevado número de dimensões da gestão municipal, entre as quais, cita-se: perfil e orientação política do gestor público municipal; grau de profissionalização e de qualificação das burocracias profissionais municipais; a crise econômica de 2014-2016, gastos com inativos, contribuições previdenciárias, renda per capita, tamanho, composição da estrutura produtiva, centralidade espacial do município e outros indicadores econômicos e sociais que totalizam uma amostra composta por 38 variáveis, discriminadas para 1567 municípios com população superior a 20.000 habitantes. Para tanto, utilizar-se-á da metodologia de dados em painéis e emprega testes de convergência para garantir a robustez dos resultados.

Além desta introdução, o artigo segue estruturado em mais quatro seções. Mais precisamente, a seção 2 revisa a LRF e a literatura que aponta para o avanço das DTP como responsáveis pelo crescente descontrole fiscal. Na sequência, a seção 3 mostra a metodologia utilizada para identificar os fatores que levaram ao aumento dos gastos com pessoal e os testes de convergências adotados. Posteriormente, a seção 4 apresenta e discute os resultados encontrados para as estatísticas descritivas, do modelo estimado e dos testes de convergências. Por fim, a seção 5 traz as considerações finais.

2 A lei de responsabilidade fiscal e o seu impacto nas despesas com pessoal

De acordo com Asazu (2003), o período entre 1982 e 1994 foi caracterizado pela presença de elevado descontrole fiscal. Com a adoção do plano real, a união, os estados e os municípios perderam as receitas oriundas do imposto inflacionário, diante desta perda de receita, os municípios tiveram um rápido aumento no endividamento público, colocando-os em uma trajetória de crescente descontrole fiscal na segunda metade da década de 1990.

A resposta ao crescente descontrole das finanças públicas municipais foi a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O marco da sua criação foi a Lei Complementar 101/2000, sendo o seu objetivo normatizar e estabelecer diretrizes que devem ser seguidas por todas as esferas da federação. Neste contexto, Giuberti (2005) discorre que a LRF definiu metas

numéricas, limites, diretrizes e disponibilizou ferramentas de controle que devem, obrigatoriamente, ser utilizadas pelos gestores públicos.

Mais precisamente, a LRF define normas para as finanças públicas, no âmbito municipal, estadual e federal, estipulando ação planejada e transparente, prevenindo riscos e prevendo mecanismos para a correção de distorções que prejudiquem a estabilidade fiscal dos entes que compõem a federação. Segundo Menezes (2006), ela propiciou avanços significativos na gestão fiscal e no controle dos gastos públicos. Ademais, cabe salientar que a fonte de inspiração para a sua criação foram as experiências bem-sucedidas dos Estados Unidos, com o *Budget Enforcement Act* (BEA) e da Nova Zelândia, com o *Fiscal Responsibility Act* (FRA), sendo ambas utilizadas para controlar os gastos através da adoção de limites e normas de transparência nas contas públicas (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

No Brasil, a LRF surgiu para atender ao art. 169 da Constituição Federal de 1998, possuindo como precursora a Lei Camata (Lei Complementar 82/1995), que limitou a DTP em 60% da receita corrente líquida para as despesas totais com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta da União e 70% para Estados e Municípios. Todavia, a Lei Camata não conseguiu conter o crescimento dos gastos com pessoal, sendo necessário elaborar um novo dispositivo institucional em maio de 1999: a Lei Complementar 96/1999, ou Lei Camata 2, na qual a principal novidade foi a redução no limite do gasto com pessoal do governo federal para 50% e dos Estados e Municípios para 60% (ASAZU, 2003).

Embora a lei Camata 2 represente um avanço em relação à Lei Camata, as regras fixadas se restringiram à cada esfera da federação, deixando os três poderes que constituem estas esferas (Legislativo, Executivo e Judiciário) livres para atuarem conforme desejassem. Esta limitação foi solucionada com a aprovação da LRF, em 2000 (MORAIS, 2013).

Segundo o art.18 da LRF, a DTP equivale à soma dos gastos de cada ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, com referência à mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, sendo as formas de remuneração os “vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza”. Além disso, têm os encargos sociais e contribuições recolhidas pelos entes da federação para as entidades de previdência social (BRASIL, 2000).

De acordo com Moraes (2013), apesar da abrangência, nem todos os itens de despesas com pessoal são contemplados na LRF. Exemplificando, as verbas indenizatórias relacionadas a diárias, auxílio alimentação, auxílio medicamento e auxílio moradia não são considerados no cálculo da DTP, o que acaba provendo os municípios de instrumentos que podem ser utilizados para extrapolar o limite estabelecido pela LRF.

Por sua vez, o artigo 19 da LRF fixou em 60% o limite máximo para a DTP em relação à RCL, sendo o limite para o Poder Executivo de 54% e para o poder Legislativo de 6%. Ademais, ela determina os limites de alerta para o executivo e o legislativo, em 48,6% e 5,4%, respectivamente, e o limite prudencial de 51,30% para o Executivo e 5,7% para o legislativo (BRASIL, 2000).

Segundo o art. 22 da LRF, quando o Limite Prudencial for excedido, o gestor deve promover o ajuste fiscal, ficando proibido de adotar as seguintes medidas, a saber: i) conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação da remuneração a qualquer título, salvo em caso de sentença judicial ou determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X

do art. 37 da Constituição; ii) criar cargo, emprego ou função; iii) alterar a estrutura de modo a aumentar as despesas incorridas; iv) prover cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, exceto para a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; e, v) contratar hora extra, exceto para os casos estabelecidos no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Caso o limite máximo seja ultrapassado o gestor público deverá adotar medidas que garantam o retorno nos dois quadrimestres subsequentes para o teto estabelecido. Por sua vez, caso o município permaneça três quadrimestres seguidos acima do Limite Prudencial, ele passará a sofrer penalidades (LODI, 2018). Além dos mecanismos de retorno aos limites fixados na LRF, os parágrafos 3º e 4º do art. 169 da CF/88, determinam que, se o limite máximo de gasto com pessoal for superado, os municípios deverão reduzir em pelo menos 20% as despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exonerar servidores não estáveis, e, em último caso, exonerar servidores estáveis (BRASIL, 1988).

Embora a LRF trouxesse maior estabilização das contas públicas municipais, diversos autores enfatizam os seus aspectos negativos. Assim, Giuberti (2005), Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) e Menezes (2006) salientam que a LRF foi elaborada sem considerar a realidade dos municípios, sendo vantajosa apenas para os municípios que se encontravam acima do limite de 60% do DTP em relação à RCL. Portanto, os municípios abaixo deste limite foram prejudicados pela LRF, que estimulou o aumento nos gastos com pessoal.

Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) argumentam que esse limite foi definido com base em dados oriundos de uma minoria de municípios que descumpriam a lei, sem olhar para a realidade dos demais municípios. Por sua vez, Giuberti (2005), Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006), Menezes (2006), Macedo e Corbari (2009) e Gomes (2012) apresentam evidências favoráveis ao argumento de que o limite de DTP fixado para os municípios foi semelhante ao definido para os estados, apesar das óbvias diferenças existentes entre estas esferas. Desta forma, os fatores que levaram à fixação do limite na DTP para os municípios em 60% da RCL não foram esclarecidos, dado o seu distanciamento da média de 42%, para os municípios na época da sua aprovação.

Segundo Giuberti (2005), apesar dos ganhos gerados no curto prazo, a LRF já possuía em seu âmago os elementos responsáveis por comprometer a instabilidade fiscal dos municípios no longo prazo. Ela gera efeitos opostos aos perseguidos, impulsionando a DTP em vez de a inibir e incentivando os gestores públicos a aumentar a DTP, para atender interesses eleitorais e clientelistas. Estes argumentos são enfatizados por estudos recentes realizados para municípios brasileiros (DA SILVA DUTRA; PAGNUSSAT, 2018; HOFSTAETTER; SÖTHE, 2018; ARANHA, 2018; BARROS, 2018; LODI, 2018; DO COUTO; GOULARTE, 2019; RODRIGUES, 2019). Portanto, a elevação na DTP é explicada pela criação de novos cargos, aumento no número de vagas para cargos já existentes e pela presença de regras generosas de progressão de carreira por tempo de serviço e qualificação.

Segundo Velloso (2006), um dos grandes problemas da DTP se refere a sua elevada rigidez no curto prazo. Como os valores dos salários e aposentadorias são definidos em lei e a Constituição Federal de 1988 garantiu a reposição da inflação, torna-se extremamente difícil para os políticos reduzirem este gasto. Tal argumentação também é corroborado por Santolini et al. (2009). Nas palavras do autor:

Ao sugerir explicitamente que os municípios poderiam aumentar seus gastos com pessoal [...] a LRF levou os municípios a associarem diretamente aumento das transferências correntes com gastos de pessoal, além de reduzir o vínculo entre a despesa de investimento e a arrecadação tributária. Como a LRF obriga uma relação de equilíbrio entre receita e despesa orçamentária, associado ao fato de que as despesas com pessoal são de difícil corte, qualquer cenário em que haja uma redução das receitas por transferências deverá incidir sobre os gastos de investimento. Em outras palavras, em um ambiente de depressão macroeconômica, as rígidas regras e as severas punições previstas na LRF acabam limitando os gastos em investimentos públicos, pois essa é a área mais suscetível a cortes para que os limites fiscais sejam atingidos uma vez que os demais gastos apresentam uma estrutura mais rígida, sendo mais complicado alterá-los. (SANTOLINI; JAYME JR.; REIS, p. 27, 2009)

Portanto, a LRF conseguiu reduzir os problemas fiscais dos municípios no curto prazo, mas gerou uma estrutura de incentivo que favoreceu a modificação nas despesas públicas, desestimulando os investimentos e incentivando o aumento da DTP. Dada a elevada rigidez desta despesa, ela criou as condições que favoreceram a ocorrência de uma grave crise fiscal, situação observada a partir de 2015 com a redução nas taxas de crescimento econômico.

3 Metodologia

3.1 Base de dados

A base de dados é composta por um amplo conjunto de dados municipais, os quais buscam mensurar as diferentes dimensões da gestão municipal que podem ajudar a explicar o aumento nos gastos com pessoal dos municípios brasileiros no período 2010-2018. O Índice Firjan de Gestão Fiscal Gasto com Pessoal, disponibilizado pela FIRJAN, doravante denominado IGP, é utilizado para mensurar o comportamento das DTP no período analisado. Segundo Firjan (2017), este indicador é construído de modo a assumir valor zero quando o percentual de gasto dos municípios com pessoal supera o limite máximo de 60% da receita corrente líquida, teto da LRF; valor igual a 1 se o percentual for inferior à 30%; e o caso intermediário é definido pela seguinte equação: $IGP = 1 + 60\% - 2 * \frac{\text{Gasto com pessoal}}{\text{Receita corrente líquida}}$. Assim, quanto mais próximo de 1 for o valor do IGP, melhor é o desempenho do município e quanto mais próximo de zero, maior o comprometimento do orçamento com os gastos com pessoal.

As dimensões analisadas no presente estudo se referem à dados de gestão municipal, extraídos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic/IBGE), referentes ao perfil do gestor municipal (sexo; idade; segundo mandato; ensino superior; pós-graduação e orientação política: centro; direita ou esquerda); ao grau de profissionalização da burocracia local (percentual de estatutários; percentual de celetistas, percentual de comissionados); à capacidade dos municípios em desenvolver burocracias estatais qualificadas (percentual de estatutários com ensino superior, percentual funcionários públicos com ensino superior) e variáveis que mensuram a participação dos gastos com inativos e das contribuições previdenciárias no gasto com pessoal, extraídos do SICONFI.

Também são incluídos dados relacionadas à fatores econômicos, disponibilizados pelo IBGE, discriminados em: composição da estrutura produtiva (percentual do valor adicionado da agricultura, indústria e serviços), variáveis binárias que identificam o setor com maior valor adicionado (agricultura; indústria ou serviços), renda per capita do município, tamanho do municípios (em número de habitantes), concentração de renda (mensurada pelo índice de Gini),

Tipologia Rural-Urbana (urbano; intermediários adjacente; intermediário remoto; rural adjacente; rural remoto), variáveis binárias para as regiões geográficas do IBGE (Norte; Sul; Sudeste; Nordeste e Centro-Oeste), variáveis binárias para o PIB per capita (municípios com PIB per capita inferior à R\$ 9.000,00 e municípios com renda per capita superior à R\$ 150.000,00) e variáveis binárias para os anos de crise econômica (2014; 2015 e 2016)

3.2 Testes de convergência

3.2.1 Testes de convergência absoluta

Os testes de convergência são utilizados para verificar a hipótese de que todas as observações vão convergir para o mesmo ponto. Diversos autores têm contribuído para o desenvolvimento desta literatura em diferentes objetivos, cita-se: nível de renda per capita (BAUMOL 1986; BERNARD; DURLAUF 1995; BARRO; SALA-I-MARTIN, 1997; LEE et al. 1997; LUGINBUHL; KOOPMAN 2004); custo de vida (PHILLIPS; SUL, 2007), emissões de dióxido de carbono (PANOPOULOU; PANTELIDIS, 2009), ecoeficiência (CAMARERO et al. 2013), preço das casas (MONTANÉS; OLMOS, 2013) e impostos sobre pessoas jurídicas (REGIS et al. 2015).

O teste de convergência é aplicado para identificar se o IGP dos municípios está convergindo para o limite da LRF (BAUMOL, 1986; REY; MONTOURI, 1999). Como o índice Firjan assume o valor zero quando o gasto com pessoal supera o limite definido pela LRF, realiza-se a seguinte transformação ortogonal no IGP.

$$IGPT_{it} = 1 - IGP_{it}, \quad (1)$$

Posteriormente, o teste de convergência absoluta é realizado para diferentes configurações, a saber. Para cada ano de 2011 a 2016:

$$\ln\left(\frac{IGPT_t}{IGPT_t}\right) = \alpha + \beta \ln(IGPT_{t-1}) + \epsilon_t, \quad (2)$$

para o período de 2010-2014, anterior à crise econômica:

$$\ln\left(\frac{IGPT_{2014}}{IGPT_{2010}}\right) = \alpha + \beta \ln(IGP_{2010}) + \epsilon_t, \quad (3)$$

para todo o período:

$$\ln\left(\frac{IGPT_{2016}}{IGPT_{2010}}\right) = \alpha + \beta \ln(IGP_{2010}) + \epsilon_t, \quad (4)$$

e uma versão em painel para os dados anualizados:

$$\ln\left(\frac{IGPT_{it}}{IGPT_{it}}\right) = \alpha + \beta \ln(IGPT_{it-1}) + \epsilon_{it}, \quad (5)$$

sendo $\beta \in \mathbb{R}$ o parâmetro estimado.

3.2.2 Teste de convergência condicional

O teste de convergência condicional é realizado para identificar se as características dos municípios contribuem para a ocorrência de convergência. Para tanto, o teste é realizado para

as nove configurações anteriores e segue a mesma ordem dos testes anteriores, isto é, para cada ano de 2011 a 2016 (equação 6); para o período de 2010-2014 (equação 7); para todo o período (equação 8); e uma versão em painel para os anos anualizados (equação 9).

$$\ln\left(\frac{IGPT_t}{IGPT_t}\right) = \alpha + \beta \ln(IGPT_{t-1}) + \gamma Z_t + \epsilon_t, \quad (6)$$

$$\ln\left(\frac{IGPT_{2014}}{IGPT_{2010}}\right) = \alpha + \beta \ln(IGP_{2010}) + \gamma Z_{2010} + \epsilon_t, \quad (7)$$

$$\ln\left(\frac{IGPT_{2016}}{IGPT_{2010}}\right) = \alpha + \beta \ln(IGP_{2010}) + \gamma Z_{2010} + \epsilon_t, \quad (8)$$

$$\ln\left(\frac{IGPT_{it}}{IGPT_{it}}\right) = \alpha + \beta \ln(IGPT_{it-1}) + \gamma Z_{it} + \epsilon_{it}, \quad (9)$$

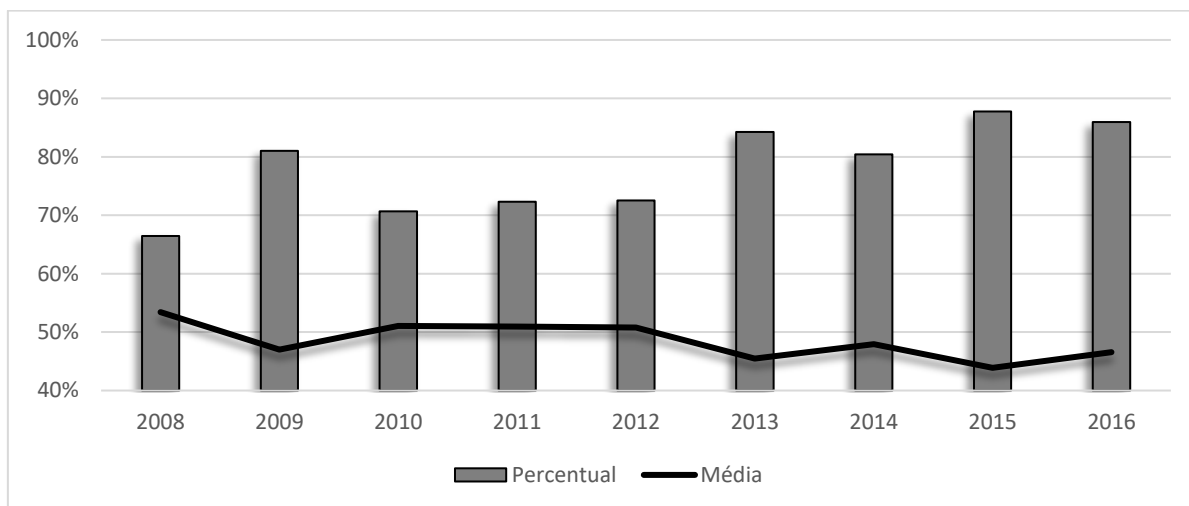
sendo $Z_{it} \subset \mathbb{R}$ um vetor de variáveis de controle; e $\gamma \in \mathbb{R}$ um vetor dos parâmetros a serem estimados.

4 Resultados

4.1 Evolução das finanças públicas municipais no período recente

Entre os anos de 2008 e 2015, exceto 2009, o percentual de municípios com problemas fiscais (valor inferior à 0,6 para o IFGF) registra tendência de alta, de 66% em 2008 para 88% em 2012 (Gráfico 1), sendo a crise financeira internacional o principal responsável pelo aumento no número de municípios com problemas fiscais. A partir de 2013, os municípios passam a observar deterioração de suas finanças, assim, 84% dos municípios apresentaram dificuldades financeiras em 2013. Em 2014, este número recua para 80%, mas com o agravamento da crise econômica, em 2015, avança para 88%. Por sua vez, em 2016 o percentual de municípios com problemas fiscais registra uma tênue redução, para 86%. Atualmente, a grande maioria dos municípios se encontram em situação de elevado descontrole fiscal, informação corroborada pelo valor médio do IFGF, que recuou de 0,53 em 2008 para 0,47 em 2016.

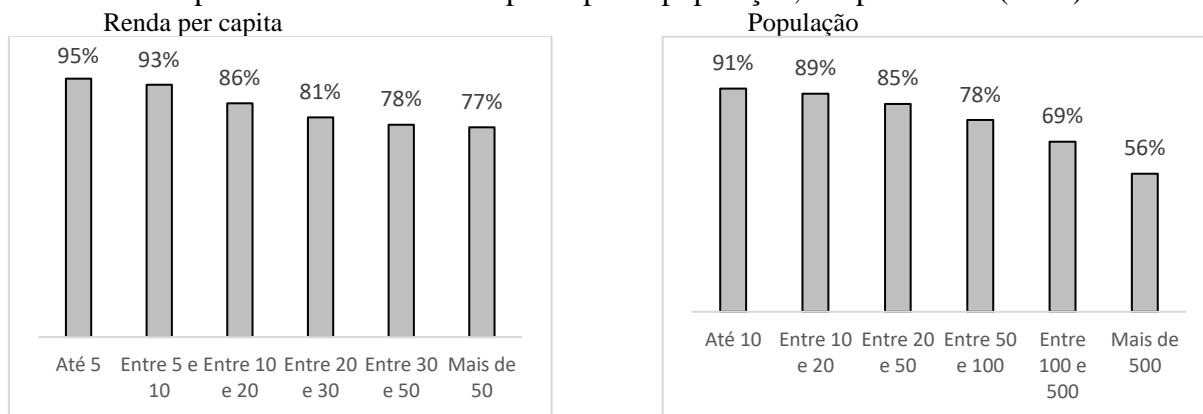
Gráfico 1 – Percentual de municípios com gestão em dificuldade ou crítica (colunas) e valor médio do IFGF (linha), período 2010-2016



Fonte: FIRJAN

A crise fiscal dos municípios é explicada, ao menos em parte, pelo comportamento das transferências dos estados e do governo federal para os municípios (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Participação média das transferências nas receitas correntes dos municípios discriminadas para as classes de renda per capita e população, em percentual (2015).



Fonte: Siconfi

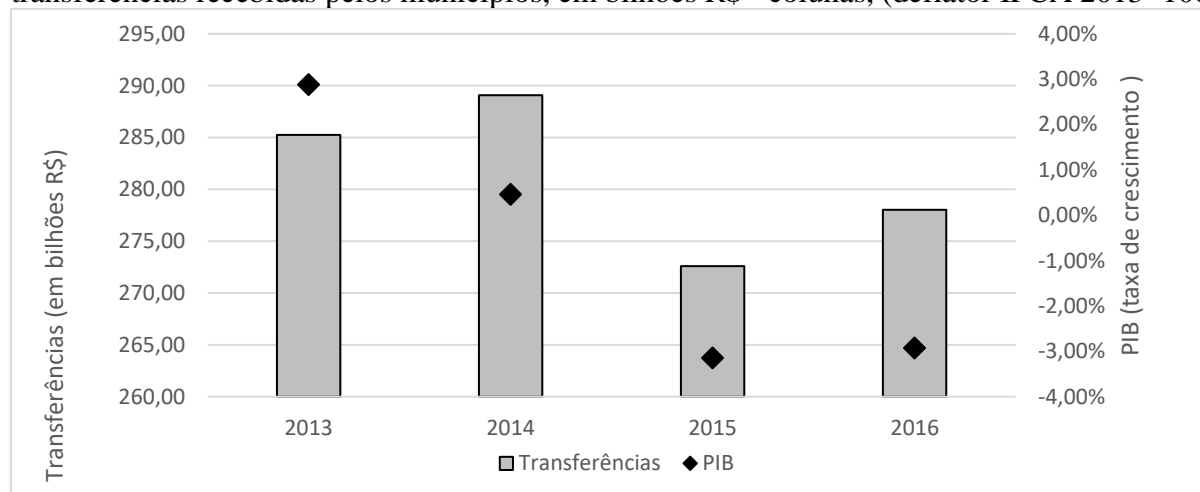
Os municípios com menor nível de renda per capita e menor população possuem elevada dependência dos recursos transferidos pelas demais esferas da federação. Em média, 95% das receitas correntes dos municípios com renda per capita inferior a R\$ 5.000,00 são transferências, ao passo que 91% das receitas correntes dos municípios com população inferior à 10.000 habitantes é proveniente de transferências. Ademais, conforme o nível de renda e o tamanho dos municípios se elevam a dependência das transferências se reduz. Porém, mesmo nos municípios com maior população e renda, as transferências ainda representam a principal fonte de recursos, 56% e 77%, respectivamente.

A estagnação da economia em 2014, ano em que a taxa de crescimento do PIB a preços básicos foi de apenas 0,46% (Gráfico 3), e a sua retração nos anos de 2015 e 2016, -3,15% e -2,93%, respectivamente, resultaram em recuo na capacidade de arrecadação dos estados e da união. A consequência de tal conjuntura é que os repasses de transferências para os municípios

recuaram de R\$ 289,07 bilhões em 2014 para R\$ 272,59 bilhões em 2015, com suave avanço para R\$ 278,02 bilhões em 2016, acompanhando a taxa de crescimento do PIB brasileiro. Este cenário de crise econômica que resultou na queda das transferências gerou um quadro de crise fiscal generalizada nos municípios.

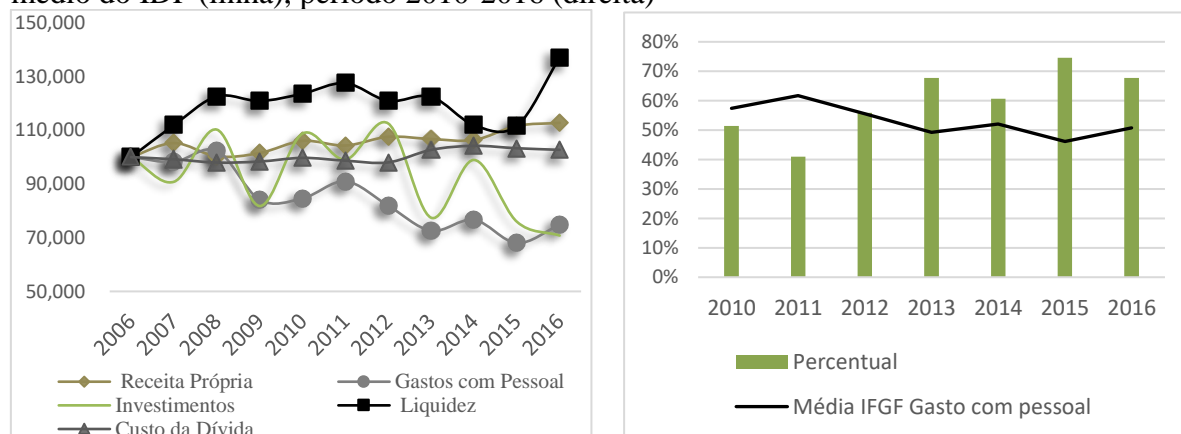
Apesar da conjuntura de retração da economia ajudar a explicar o atual quadro de crise fiscal dos municípios, não é possível se atribuir os problemas financeiros dos municípios, em sua totalidade, à crise econômica. Também existem importantes fatores de ordem estrutural que contribuíram para que a situação financeira dos municípios se deteriorasse ao longo da segunda década do século XXI (Gráfico 4.a). Desta forma, o IGP registra tendência de retração ao longo de todo o período 2008-2016, evidenciando uma tendência de aumento na participação das DTP na RCL no período anterior à crise. Por sua vez, o IFGF Investimento também recua fortemente no período 2012-2016, indicando que os municípios reagiram à crise cortando investimentos.

Gráfico 3 – Taxa de crescimento do PIB a preços básicos (em percentual) e montante de transferências recebidas pelos municípios, em bilhões R\$ - colunas, (deflator IPCA 2013=100)



Fonte: Adaptado de Ipeadata e Siconfi

Gráfico 4 – IFGF discriminado por indicador, período 2006-2016, ano-base 2006=100 (esquerda); Percentual de municípios com IGP em dificuldade ou crítico (colunas) e valor médio do IDP (linha), período 2010-2016 (direita)



Fonte: FIRJAN

O percentual de municípios em dificuldade ou em situação crítica para o IGP no período 2010-2016 (Gráfico 4.b, coluna) se eleva de 41% em 2011 para 75% em 2015 e recua para 68% em 2016. Além disso, a média do IGP (Gráfico 2, linha) para os municípios brasileiros é de 0,61 em 2011 e cai para 0,46 em 2015, com leve recuperação, para 0,51 em 2016.

A trajetória ascendente do gasto com pessoal, observada para o período 2008-2014, é explicada, ao menos em parte, pela complacência da LRF, que coloca os municípios em uma situação muito delicada atualmente. O período de elevado crescimento econômico resultou em aumento na arrecadação dos municípios, que diante da liberdade estabelecida pela LRF elevaram a DTP. Até o ano de 2014 a pressão gerada pelo avanço na DTP foi arrefecida pelo crescimento da arrecadação, fruto do contexto de crescimento da economia brasileira.

Com a redução da arrecadação, provocada pela crise econômica, o problema se tornou evidente, surgindo um descompasso entre a tendência de crescimento dos gastos com pessoal e a forte retração nas receitas dos municípios. Contudo, não se pode afirmar que a crise econômica pode ser apontada como a grande responsável pelo cenário atual de crise fiscal dos municípios. Ela apenas tornou evidente uma inconsistência já existente, pois mais cedo ou mais tarde a pressão gerada pela tendência de avanço no gasto com pessoal cobraria o seu preço, demandando a adoção de medidas que resultassem em uma correção de rota. Portanto, a crise apenas eliminou o espaço de manobra dos municípios, adiantando a necessidade de realização desta correção.

Conforme destacado por FIRJAN (2017), a despesa com pessoal é o componente com maior peso nos gastos dos municípios. Ela exhibe elevada rigidez (VELLOSO, 2006), de modo que a crise econômica colocou os municípios em uma situação delicada, pois a redução da DTP, principal gasto responsável por pressionar as contas públicas, depende da aprovação de reformas, as quais além de difíceis de serem aprovadas, não são desejadas pelos gestores públicos locais, por causa do elevado desgaste político decorrente.

Diante do impasse criado pela crise, os municípios adotam diferentes medidas para reduzir os gastos com pessoal, com destaque para o congelamento de salários, postergação na contratação de novos servidores públicos, redução de gratificações e comissões e reajuste salarial abaixo da inflação (RODRIGUES, 2019). Do Couto e Goularte (2019), enfatiza que na expectativa de que a crise fosse passageira, os governantes postergaram a realização de reformas mais abrangentes, que poderiam resultar em desgaste político. Como a crise se mostrou mais resiliente do que o esperado, a estratégia de inação acabou resultando em persistência dos problemas fiscais, levando os municípios a situação de descontrole observada atualmente.

A argumentação de que a culpa pelos problemas fiscais é da crise econômica (algo exógeno) é frequentemente utilizada pelos gestores municipais para se isentar da responsabilidade pelos problemas fiscais e para não adotar as medidas (antipopulares) de corte nas DTPs necessárias. Esta situação sugere que não existe uma conscientização entre os gestores municipais de que os problemas fiscais dos municípios são oriundos de distorções e aumentos nas DTPs ocorridas no período anterior à crise econômica. O resultado é uma grande aversão a adoção de uma agenda mais dura de reformas que resultem em redução das DTP.

Essa visão, de que a culpa não é dos municípios e de que um ajuste fiscal mais abrangente não é necessário, contaminou, inclusive, os técnicos fiscais, que deveriam cobrar a

realização do ajuste. A sua força é tamanha que levou a aprovação da Lei Complementar 1.649/2018 que, em oposição aos avanços gerados pela LRF, afrouxou as regras sobre a necessidade de cumprimento dos limites de despesas com pessoal. A aludida lei eliminou as restrições de gasto com pessoal dos municípios quando o limite for ultrapassado por causa da redução na arrecadação em mais de 10%, conforme segue:

§ 5º As restrições previstas no § 3º deste artigo não se aplicam ao Município em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a:

I – diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União; e
II – diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais.

§ 6º O disposto no § 5º deste artigo só se aplica caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta Lei Complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente. (BRASIL, 2018).

A Lei Complementar 1.649 pode colocar em xeque parte dos avanços obtidos pela LRF, sinalizando uma maior complacência e um abrandamento nas punições dos gestores que forem negligentes. Ela, indiretamente, pode estimular os gestores municipais a adotarem políticas menos rígidas em relação ao controle de suas despesas, podendo ter efeito futuro negativo sobre a saúde fiscal dos municípios.

4.4 Resultados encontrados para os testes de convergência

Os resultados encontrados para o teste de convergência absoluta (Tabela 5) mostram elevada convergência em todas as nove regressões estimadas, sendo que o modelo em painel apresenta coeficiente beta superior a menos um (-1), indicando a ocorrência de convergência forte. Por sua vez, os modelos estimados para cada ano indicam que os anos de 2011 e 2012 são os que apresentam maior convergência. Por fim, os modelos estimados para o período pré-crise e todo o período indicam que a crise aumentou ainda mais a velocidade de convergência para o teto da LRF.

Tabela 5 – Resultados encontrados para o teste de convergência absoluta

Variável	Painel	2010/16	2010/14	2011	2012	2013	2014	2015	2016
β	-1,126	-0,813	-0,674	-0,914	-0,819	-0,930	-0,673	-0,685	-0,818
α	-1,143	-0,719	-0,645	-1,062	-0,913	-0,926	-0,645	0,547	-0,724
R ² within	0,723	-	-	-	-	-	-	-	-
R ² between	0,069	-	-	-	-	-	-	-	-
R ²	0,447	0,603 1078,94	0,484	0,432	0,471	0,411	0,302	0,305	0,283 1329,74
F/wald	7692,880	0	667,340	404,710	273,660	598,130	668,450	665,940	0
Breusc	1080,820	102,720	53,760	0,350	1,170	12,680	54,090	377,400	188,910
pagam	53766,72								
Hausman	0								

Fonte: Elaboração própria, todos os coeficientes estimados são significativos, os modelos para os anos de 2011 e

2012 foram estimados com a correção de White para heterocedasticidade.

Os resultados encontrados para o teste de convergência condicional (Tabela 6) mostram que mesmo após se considerar as diferentes características dos municípios, o IGP continua apresentando forte convergência. Este resultado reforça a ideia de que o aumento no IGP é explicado por fatores comuns a todos os municípios, provavelmente pela LRF. Estes resultados são corroborados pelas regressões estimadas para cada período, o período pré-crise e o período como um todo (Anexo 1).

Tabela 6 - Resultados encontrados para o teste de convergência condicional, modelo em painel

Variável	Coef.	Erro padrão	Variável	Coef.	Erro padrão
β	-1,126**	0,014	Direita	0,016	0,017
Urbano	0,071**	0,035	Centro	-0,022	0,018
Rural remoto	-0,118	0,093	Indústria	-0,686**	0,232
Norte	-0,007	0,065	Serviços	-0,556**	0,244
Nordeste	-0,015	0,056	Comissionados	-0,255*	0,150
Sul	-0,114**	0,050	Fun. Ens. superior	-0,138	0,095
Sudeste	-0,111**	0,047	Estat. Ens. superior	0,253**	0,048
Segundo mandato	-0,03**	0,012	População	-0,16**	0,026
Ensino superior	0,017	0,016	PIB 150,000	-0,971**	0,178
Sexo	0,006	0,025	PIBpc	-0,100**	0,039
Idade	0,002**	0,001	D15	0,057**	0,013
α	1,072**	0,298	Funcionários	0,12**	0,028
R ² within	0,733		-	-	-
R ² between	0,196		-	-	-
R ²	0,515		-	-	-
Wald	7446,16		-	-	-
Hausman	935,06		-	-	-

Fonte: Elaboração própria

O modelo estimado indica que os municípios das regiões Sul e Sudeste apresentam as maiores taxas de convergência. Como os municípios destas regiões são conhecidos por apresentarem maior IGP, estes resultados apontam que eles tendem a convergir para a situação de baixo IGP observado para os municípios das demais regiões. Em outros termos, não são os municípios com piores indicadores de gasto com pessoal que estão buscando copiar as boas práticas e se aproximar dos municípios mais bem posicionados, mas o contrário. Portanto, os municípios com melhores práticas de gasto com pessoal estão copiando as práticas clientelistas e retrógrads adotadas pelos municípios com piores práticas. Este é um forte sinal de que a LRF não está conseguindo estimular os municípios a melhorarem melhores práticas de gestão.

A contratação de funcionários comissionados e o percentual de estatutários com ensino superior também resultam em maior convergência. Além da presença de uma renda mais elevada e uma estrutura produtiva mais sofisticada. Esses resultados corroboram o argumento de que a contratação de funcionários com fins clientelista e eleitoreiros; a presença de planos de progressão de carreira com base na qualificação e a maior arrecadação ajudam a explicar o

aumento no IGP.

5 Considerações Finais

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi concebida com o objetivo de estabelecer diretrizes, limites e metas que deveriam garantir a saúde fiscal dos municípios brasileiros. Contudo, diversos autores defendem que os limites estabelecidos para o gasto com pessoal foram elevados, estimulando o aumento nas despesas totais com pessoal (DTP). Diante deste argumento, este artigo verificou o comportamento dos gastos com pessoal no período recente. Para tanto, utilizou-se de análise descritiva, modelo em painel e testes de convergência para identificar os fatores que influenciam no comportamento da DTP.

A análise descritiva dos dados evidenciou a existência de uma tendência de maior comprometimento do orçamento dos municípios com gastos com pessoal, em detrimento dos investimentos. A ocorrência da crise econômica tornou evidente a alocação das receitas em rubricas que apresentam maior rigidez, o que levou a uma grave crise fiscal nos municípios, sendo este resultado corroborado pelo modelo estimado.

Ademais, as estatísticas descritivas também mostraram que os municípios menores foram os que observaram maior crescimento no número de funcionários públicos. Essa variável apresentou crescimento superior à população para todas as classes de municípios, com destaque para a maior contratação de funcionários comissionados, o que corrobora o argumento de que aumentou a contratação de funcionários públicos no período.

Os resultados encontrados para o modelo estimado mostraram que o perfil do gestor municipal não exerce influência elevada sobre as DTP. Assim, não há evidências de que a orientação política esteja correlacionada com os gastos com pessoal. Apenas o sexo (masculino) e a experiência do gestor (segundo mandato) resultaram em menor comprometimento do orçamento público com DTP.

Por outro lado, a capacidade dos municípios em desenvolver burocracias estatais qualificadas resultou em maior comprometimento do orçamento com DTP. Este resultado indicou que os municípios lograram êxito em construir um corpo burocrático mais qualificado, o que impactou as DTP. Porém, acende um sinal de alerta, podendo indicar incentivo exagerado à qualificação dos servidores, o que, na ausência de evidências sobre os ganhos oriundos, pode resultar em uma oneração excessiva da folha salarial, sem necessariamente gerar ganhos para o município.

As variáveis econômicas relacionadas à ocorrência da crise econômica, estrutura produtiva, população, e centralidade espacial do município foram as que apresentaram maior grau de significância. Os municípios centrais (urbanos e intermediários adjacentes), com níveis intermediários de renda per capita e menos populosos apresentaram maior comprometimento do seu orçamento com DTP. Por outro lado, os municípios mais populosos e mais estruturados em termos produtivos comprometem menor proporção do seu orçamento com DTP. Uma explicação factível se refere à capacidade de arrecadação, conforme demonstrado pelas estatísticas descritivas, os municípios maiores apresentam uma menor dependência das transferências das demais esferas da federação. A maior capacidade de arrecadação implica no comprometimento de uma menor proporção do orçamento com despesas de pessoal.

Por fim, os testes de convergência indicaram, em sua maioria, que os gastos dos municípios estão convergindo para o teto da LRF. Em suma, a contratação de funcionários com fins clientelista e eleitoreiros, a presença de planos de progressão de carreira com base na

qualificação e a maior arrecadação ajudam a explicar o aumento no IGP.

Referências

- ARANHA, M. T. (2018). *A responsabilização do administrador público municipal no controle da despesa com pessoal*. Anais do VIII Simpósio Internacional de Análise Crítica do Direito.
- ASAZU, C. Y. (2003). *Os caminhos da lei de responsabilidade fiscal (LRF): instituições, ideias e incrementalismo*. (Tese de doutorado) - FGV.
- BARRO, R. J.; SALA-I-MARTIN, X. (1992). *Convergence*. Journal of political Economy, v. 100, n. 2, p. 223-251.
- BARROS, G. F.; GOMES, L. S. (2018). *Os impactos da lei de responsabilidade fiscal nos municípios do Vale do Mucuri: um estudo aplicado a dados em painel*. Revista da Faculdade de Administração e Economia, v. 9, n. 2, p. 150-165.
- BAUMOL, W. J. (1986). *Productivity growth, convergency, and welfare: What the long-run show*. American Economic Review, v. 76, n. 5, p. 1072-85.
- BERNARD, A. B.; DURLAUF, S. N. (1995). *Convergence in international output*. Journal of applied econometrics, v. 10, n. 2, p. 97-108.
- BRASIL. (2018). *Lei Complementar 1.649*.
- BRASIL. (2016). *Lei Complementar 156*.
- BRASIL. (2000). *Lei Complementar nº. 101, de 4 maio 2000*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 05 maio de 2000.
- CAMARERO, M. et al. (2013). *Eco-efficiency and convergence in OECD countries*. Environmental and Resource Economics, v. 55, n. 1, p. 87-106.
- DA SILVA DUTRA, M. P.; PAGNUSSAT, A. (2018). *Lei de Responsabilidade Fiscal e o impacto das despesas com pessoal: Análise dos dados da Prefeitura Municipal de Juína-MT*. Revista Científica da Ajes, v. 7, n. 14.
- DO COUTO, T. E.; GOULARTE, J. L. L. (2019). *O Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a Gestão da Despesa com Pessoal: um estudo de caso no Município de Vale Verde, RS*. RAGC, v. 7, n. 27.
- DU, Kerui. (2017). *Econometric convergence test and club clustering using Stata*. The Stata Journal, v. 17, n. 4, p. 882-900.
- FIRJAN. (2017). *Índice FIRJAN de gestão fiscal: Ano-Base 2016*. FIRJAN.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. (2008). *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 3. ed. Elsevier.
- GIUBERTI, A. C. (2005). *Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros*. (Dissertação de Mestrado) – USP.
- GOMES, R. M. (2012). *Investimentos e gastos com pessoal: a lei de responsabilidade fiscal (LRF) e a efetividade dos serviços de saúde dos municípios brasileiros*. (Dissertação de mestrado) – UNB.
- HOFSTAETTER, D.; SÖTHE, V. (2018). *Análise da efetividade da execução orçamentária: estudo de caso do município de Mondaí-SC*. Revista Conexão, n. 6, p. 40-62.
- LEE, K.; PESARAN, M. H.; SMITH, R. (1997). *Growth and convergence in a multi country empirical stochastic Solow model*. Journal of applied Econometrics, v. 12, n. 4, p. 357-392.
- LODI, G. (2018). *Análise do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar*

nº 101, de 04/05/2000) no desempenho das finanças públicas dos municípios do Estado de Mato Grosso. (Dissertação de mestrado) – UFRGS.

LUGINBUHL, R.; KOOPMAN, S. J. (2004). *Convergence in European GDP series: a multivariate common converging trend-cycle decomposition*. Journal of Applied Econometrics, v. 19, n. 5, p. 611-636.

MACEDO, J. J.; CORBARI, E. C. (2009). *Efeitos da lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis*. Revista Contabilidade & Finanças, v. 20, n. 51, p. 44-60.

MENEZES, R. T. (2006). *Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros (1998-2004)*. (Dissertação de Mestrado) – USP.

MONTAÑÉS, A.; OLMOS, L. (2013). *Convergence in US house prices*. Economics Letters, v. 121, n. 2, p. 152-155.

MORAIS, L. M. et al. (2013). *Dinâmica de despesas públicas em Santa Catarina frente à implementação de regras fiscais brasileiras: evidências do período 1995-2010 segundo critérios da organização para a cooperação e desenvolvimento econômico*. (Dissertação de Mestrado) – UFSC.

OECD. (2018). *OECD Economic Surveys: Brazil 2018*. OECD Publishing, Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bra-2018-en>. Acesso em 15 de maio de 2019.

OLIVEIRA, F. P. S. et al. (2013). *Análise em painel do comportamento das despesas totais com pessoal dos municípios da Região Metropolitana de Natal*. Revista UNIABEU, v. 6, número 12, janeiro- abril, p. 128-150.

PANOPOULOU, E.; PANTELIDIS, T. (2009). *Club convergence in carbon dioxide emissions*. Environmental and Resource Economics, v. 44, n. 1, p. 47-70.

PHILLIPS, P.; SUL, D. (2009). *Economic transition and growth*. Journal of Applied Econometrics, v. 24, n. 7, p. 1153-1185.

REGIS, P. J.; CUESTAS, J. C.; CHEN, Y. (2015). *Corporate tax in Europe: Towards convergence?* Economics Letters, v. 134, p. 9-12.

REY, J. S.; MONTOURI, B. D. (1999). *US Regional income convergence: a spatial econometric perspective*. Regional Studies, vol. 33, n. 2, p. 143-156.

RODRIGUES, C. A. S. et al. (2019). *Lei de responsabilidade fiscal: uma análise do controle dos gastos com pessoal na prefeitura municipal de Conceição do Castelo-ES no período de 2008 a 2016*. Revista Opara, v. 9, n. 1, p. 02-15.

VELLOSO, R. (2006). *Ajuste do gasto da união e retomada do crescimento econômico*. São Paulo: Etcô.

Anexo 1 - Resultados encontrados para os testes de convergência condicional

Variável	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2010-2014	2010-2016
β	-0.955**	-0.886**	-0.997**	-0.726**	-0.672**	-0.855**	-0.729**	-0.817**
PIBpc	-0.228**	-0.23**	-0.235**	-0.2**	-0.089**	-	-0.099**	-
Nordeste	-	-	-	-	-	-	-0.116**	-
Sul	-	-	-	-	-	-	-0.213**	-
Norte	0.332**	0.281**	0.272**	-	-	-	-0.02	0.049
Sudeste	-	-	-	-	-	-	-0.121**	-
Rural remoto	-0.366*	-0.455*	-	-	-	-	-	-
Rural adjacente	-	-	-	-0.136*	-0.286**	-	-	-
Urbano	-	-	0.113*	-	-	-	-	-
Agropecuária	-	0.526**	-	-	-0.31	-	-	-
Serviços	-0.306*	-	-	-0.198	-0.538**	-0.535**	-	-0.424**
Indústria	-	-	-	-	-	-0.343**	-	-0.133*
PIB 8.000	-0.157	-	-0.344**	-	-	-	-	-
PIB 150.000	-	-1.063**	-1.76**	-	-	-0.732**	-	-
População	-	-	-0.22**	-0.125**	-0.162**	-0.081	-	-
Estatutários	-	-0.178*	-	-	-	-	-	-0.298**
Comissionados	-	-	-	-	-	-	-	-
Celetistas	-	-	-	-0.269	-0.128*	-0.107*	-	-
Funcionários com ensino superior	-	-	-	0.103	-0.481**	-0.357**	-	-
Log funcionários	-	-	0.171**	0.208**	0.22**	0.169**	-	0.045**
Ensino superior	-	-	-	-	-	-	-0.055**	-
Segundo mandato	-	-	0.097**	-0.056	-0.05	-	0.04*	-
Pós-graduação	-	-	-	-0.063	-	-0.06*	-	-
Sexo	-	-	-	-0.112**	-	-	-	-
Idade	-	0.004	-	-	-	-	-	-0.002
Direita	-	-	-	-	-0.05	-	-0.003	-
Centro	-	-	-	-	-	-	0.048	-
Nordeste	-	-	0.178*	-	0.043	-	-	-
Sudeste	-	-	-	-0.131**	-0.129**	-	-	-
Sul	-	-	-	-0.081	-	0.06*	-	-
D2015	-	-	-	-	-	-	-	-
α	1.227**	1.105**	2.289**	1.465*	1.111*	-0.624**	0.376*	-0.697**
R2	0.5009	0.3966	0.6387	0.6054	0.4487	0.7379	-	-
Teste F	54.53	26.78	57.27	36.83	19.54	88.13	-	-
Breusch pagam	36.22	0.356	0.5381	9.57	303.31	124.71	-	-

Fonte: Elaboração própria

Realização: