

ANÁLISE LONGITUDINAL DOS GASTOS PÚBLICOS COM PESSOAL NOS GOVERNOS ESTADUAIS

Viviane Miranda Silva do Nascimento
vmsmiranda@yahoo.com.br
UERJ

Robson Ramos Oliveira
roliveira@fazenda.rj.gov.br
FABES

Flavia Luiza da Silva Mereeuw
fmereeuw@fazenda.rj.gov.br
FABES

Kellen Gomes de Souza Almeida Padrones
kpadrones@hotmail.com
UERJ

Resumo: O presente estudo objetiva investigar os possíveis impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no comportamento dos gastos públicos com pessoal dos estados brasileiros durante o período de 1995 a 2011. Assim, os dados foram analisados utilizando-se o teste t de Student para a comparação de médias dos gastos com pessoal entre dois cenários: anterior a LRF (de 1995 a 1999) e após a LRF (de 2000 a 2011). Os resultados da pesquisa revelam que os gastos com pessoal diminuíram em quase todos os estados a partir de 2000, ano em que foi publicada a LRF, evidenciando assim que a edição da lei surtiu efeito para a redução das despesas, bem como para a promoção da gestão fiscal responsável.

Palavras Chave: Gastos públicos - LRF - Setor Público - Despesa com Pessoal -

1. INTRODUÇÃO

Durante a década de 80 até meados dos anos 90, a economia brasileira passou por um processo inflacionário que disfarçava os resultados da administração pública, forçando um equilíbrio fictício, isso porque, as altas taxas de inflação diminuía o valor das despesas em razão do lapso de tempo decorrido entre o período de contratação e o dia de pagamento efetivo. Em relação às receitas, a indexação ocasionava um efeito de crescimento irreal da arrecadação. (FIORAVANTE, PINHEIRO E VIEIRA, 2006).

Todavia, após a estabilidade da moeda, os resultados da má gestão dos recursos públicos vieram à tona e tornou-se aparente o desequilíbrio das contas públicas em todos os níveis de governo. Nesse cenário, surge a Lei n.º 101 de 04 de maio de 2000 – a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) na tentativa de estabelecer regras para o controle dos gastos públicos e para a gestão fiscal eficiente.

No tocante aos gastos com pessoal, a LRF aprimorou a preocupação então existente, pois a imposição de limites para a realização de despesas com pessoal já estava prevista nos dispositivos da Lei Complementar n.º 82/95 (Camata I) e da Lei Complementar n.º 96/99 (Lei Camata II).

Assim, a presente pesquisa tem por objetivo investigar os possíveis impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no comportamento dos gastos públicos com pessoal dos estados brasileiros referente ao período de 1995 a 2011.

O presente estudo está estruturado em cinco seções: [1] Introdução, [2] Referencial Teórico, [3] Metodologia da pesquisa, [4] Análise e Resultados, e, por último [5] considerações finais.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A Constituição Federal de 1988 determinou no artigo 169 que “despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em Lei Complementar”. Em seguida, em 1995, foi publicada a Lei Complementar n.º 82, que introduziu limites para despesas com pessoal de 60% da Receita Corrente Líquida jurisdicionada.

A Lei n.º 82/95, também conhecida como Camata I, devido à homenagem ao autor do normativo, Senador Gerson Camata, considerava as pensões e aposentadorias de servidores civis como despesas de pessoal. A Lei Complementar n.º 96 de 31 de maio de 1999, a Lei Camata II, apesar de manter 60% de limite, ampliou a definição de despesa de pessoal, incluindo todos os benefícios dados aos servidores.

Em 2000, foi publicada a LRF e revogada as legislações que versassem sobre limites para gastos, inclusive a Lei Camata. A LRF estabeleceu regras claras e precisas aplicadas às finanças de todas as esferas de governo e impôs regras para gestão das receitas e despesa governamentais, bem como para o aumento da transparência financeira, obrigando os governantes a prestarem contas regularmente e estimulando o planejamento como prática rotineira da administração fiscal a fim de evitar o endividamento excessivo.

Khair (2001) explica que a lei está apoiada em quatro eixos, a saber: planejamento, transparência, controle e responsabilização. Vignoli (2002) acredita que a LRF é uma das mais rigorosas legislações a respeito deste tema.

Silva (2001) explica que ela representa um instrumento eficaz no auxílio à gerência dos recursos públicos, primando por regras claras e precisas, que deverão ser aplicadas a todos os gestores de recursos públicos.

Entre os temas regulados pela LRF, destaca-se a imposição da limitação das despesas com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida (RCL). De acordo com a norma o valor total do gasto com pessoal é composto por: Somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos; despesa com inativos e pensionistas; mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias; vencimentos e vantagens, fixas e variáveis; subsídios, proventos de aposentadoria; reforma e pensões; adicional de qualquer natureza; gratificações, horas extras e vantagens pessoais; encargos sociais e contribuições recolhidas pelo Ente às entidades de previdência.

Os gastos com pessoal, por nível de governo, não podem ultrapassar os limites impostos pela LRF, sendo 50% da RCL para União e 60% da RCL para os Estados e Municípios, conforme ilustrado na Tabela 1.

Tabela 1: Limites da LRF com gastos com pessoal por nível de governo

Nível de Governo	% da RCL
União	50%
Estado	60%
Município	60%

Fonte: Elaborada pela autora, com base na LRF.

Na esfera Federal o limite de 50% da RCL é repartido entre o Poder Executivo (40,9%), Poder Judiciário (6%), Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado (2,5%) e Ministério Público (0,6%), conforme disposto na Tabela 2.

Tabela 2: Limites da LRF com gastos com pessoal na esfera Federal

Poderes	% da RCL
Poder Executivo	40,9%
Poder Judiciário	6%
Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas	2,5%
Ministério Público	0,6%
Limite Total na esfera federal	50%

Fonte: Elaborada pela autora, com base na LRF.

Na esfera estadual o limite de 60% é repartido entre o Poder Executivo (49%), Poder Judiciário (6%), Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado (3%) e Ministério Público (2%), conforme ilustrado Tabela 3.

Tabela 3: Limites da LRF com gastos com pessoal na esfera Estadual

Poderes	% da RCL
Poder Executivo	49%
Poder Judiciário	6%
Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas	3%
Ministério Público	2%
Limite Total na esfera estadual	60%

Fonte: Elaborada pela autora, com base na LRF.

Na esfera municipal, o limite de 60% da RCL é repartido entre o Poder Executivo (54%) e Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do município (6%) quando houver, como ilustrado na tabela 4.

Tabela 4: Limites da LRF com gastos com pessoal na esfera Municipal

Poderes	% da RCL
Poder Executivo	54%
Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas quando houver	6%
Limite Total na esfera municipal	60%

Fonte: Elaborada pela autora, com base na LRF.

3. METODOLOGIA

Em relação aos objetivos da pesquisa, ela é descritiva, em face das definições de Gil (1999) e Vergara (2003), que explicaram que as pesquisas descritivas têm como objetivo descrever características de determinada população ou fenômeno, bem como documental, pois utilizou como fonte de pesquisa, documentos extraídos da Secretaria do Tesouro Nacional e informações contidas nos principais artigos que abordam a temática de limites da LRF para despesas com pessoal.

O universo da pesquisa compreende 27 estados brasileiros (26 estados e o Distrito Federal). A base de dados utilizada nesta pesquisa tem como fonte primária as informações disponíveis no Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN) referente à Despesa com Pessoal e Receita Corrente Líquida extraídas dos Balanços Orçamentários estaduais.

Quanto à dimensão do tempo, a presente pesquisa classifica-se como longitudinal, pois busca estudar os gastos com pessoal no o período de 1995 a 2011 (CAMPELL e STANLEY, 1963). Os dados foram agrupados em dois grupos: média dos gastos com pessoal dos estados até LRF (de 1995 até 1999) e gastos com pessoal dos estados após LRF (de 2000 a 2011). Após, os dados foram submetidos à análise estatística, com auxílio do software SPSS®, por meio do teste *t* de Student, encontrando-se diferença significativa entre os grupos.

4. RESULTADOS

Dos resultados obtidos, a tabela a seguir apresenta as medidas descritivas dos dados analisados (dimensão *n* de cada amostra, média, desvio-padrão, número mínimo e máximo):

Quadro 1: Descriptive Statistics

	Statistic	Bootstrap ^a				
		Bias	Std. Error	95% Confidence Interval		
				Lower	Upper	
até_1999	N	27	0	0	28	28
	Minimum	20				
	Maximum	75				
	Mean	52,78	-,03	2,30	48,06	56,98
	Std. Deviation	11,841	-,334	1,725	8,141	15,000
após_LRF	N	27	0	0	28	28
	Minimum	32				
	Maximum	50				
	Mean	41,34	,00	,83	39,66	42,98
	Std. Deviation	4,496	-,116	,500	3,366	5,352
Valid N (listwise)	N	28	0	0	28	28

a. Unless otherwise noted, bootstrap results are based on 1000 bootstrap samples

O quadro 2 diz respeito ao Teste t Student para a comparação de duas médias no caso de duas amostras independentes. A primeira refere-se à média dos gastos com pessoal dos estados (até 1999); a segunda representa a média dos mesmos gastos no período de 2000 a 2011 (após LRF).

No contexto, foram testadas as hipóteses:

Ho (nula): Não existe diferença estatisticamente significativa entre as duas médias para o efeito diminuição dos gastos com pessoal dos estados brasileiros após a Lei de Responsabilidade Fiscal.

H1 (alternativa): Existe diferença estatisticamente significativa entre as duas médias para o efeito diminuição dos gastos com pessoal dos estados brasileiros após a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quadro 2: Teste t Student

	Test Value = 0					
	t	DF	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
					Lower	Upper
até_1999	23,587	27	,000	52,782	48,19	57,37
após_LRF	48,652	27	,000	41,342	39,60	43,09

Apesar da diminuição dos gastos, resta testar as hipóteses deste estudo. Assim, o quadro 2, apresenta o valor da estatística do teste (t) para a igualdade das médias, o número de graus de liberdade e a probabilidade de significância do teste (nível de significância descritivo do teste/p-value - sig.).

Dado tratar-se de um teste bilateral comparou diretamente p-value=0.000 com $\alpha=0.05$ (nível de significância). Como o Sig. (2-tailed)=0.000 ≤ 0.05 rejeita-se H0 (nula). Desse modo, pode-se afirmar com 95% de confiança que existem diferenças estatisticamente significativas entre as duas médias para o efeito diminuição dos gastos com pessoal dos estados brasileiros após a Lei de Responsabilidade Fiscal, evidenciando que os referidos gastos diminuíram, mostrando que a LRF surtiu efeito para a redução dos gastos e com a gestão fiscal responsável – corolário da lei.

Por meio da Figura 1, já se observa que os gastos com pessoal efetivamente diminuíram, na quase totalidade dos estados a partir de 2000, ano em que foi publicada a LRF.

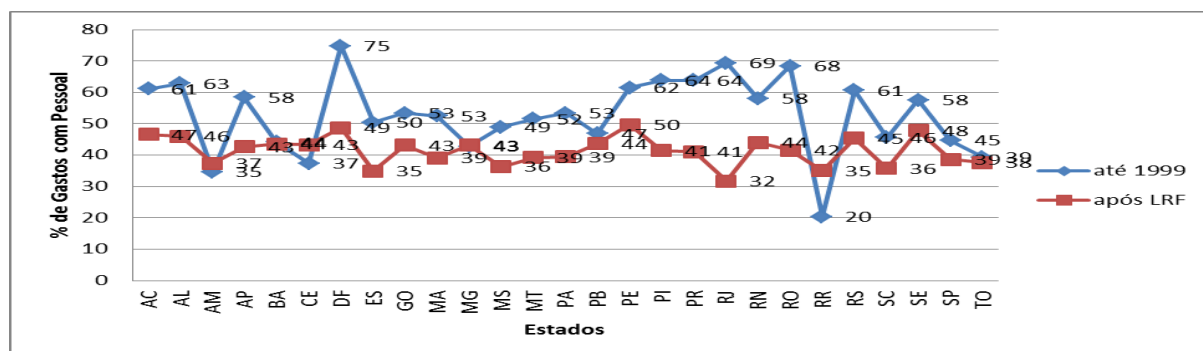


Figura 1: Relação Gasto com Pessoal e Receita Corrente, por estados, na série histórica 1995 a 2011



5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do trabalho foi investigar os possíveis impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no comportamento dos gastos públicos com pessoal dos estados brasileiros referente ao período de 1995 a 2011, e, constatou-se que houve diminuição dos gastos com pessoal nos estados brasileiros após a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Apresenta-se como limitação do presente estudo o fato de não terem sido considerados os dados anteriores à 1995, devido à ausência dos mesmos no site do STN. Ademais, a pesquisa não se ocupou em verificar se os estados têm cumpridos os limites estabelecidos pela LRF. Assim, pesquisas futuras poderão verificar o cumprimento dos limites, bem como contemplar outros objetos de estudos, a exemplo dos municípios.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988. Brasília, DF, 05. out. 1988.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal: lei complementar nº 101, Brasília, DF, 04 maio 2000.

BENDER, Siegfried; FERNANDES, Reynaldo. Gastos Públicos com Pessoal: Uma Análise de Emprego e Salário no Setor Público Brasileiro nos Anos 90. Economia, Brasília (DF), v. 10, n. 1, p. 19-47, jan/abr 2009.

BEZERRA, Daniella de Melo; BEZERRA, Wilmar Pires; SILVA, Alexandre César Batista da. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as exigências relativas a gastos com pessoal: uma análise do cumprimento da norma, no ano de 2009, pelos gestores municipais de PE, segundo os dados contidos no relatório de gestão fiscal. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/manual_RGF3.

CARNEIRO, Alexandre de Freitas; HERRMANN, Rodolfo Bergamashi; SILVA, Thiago Alexandre de Benedetto da. Situação dos gastos com pessoal nos municípios de Rondônia (2006 a 2008). São Paulo.

GOMES, Ricardo Miorin; MEDEIROS, Dra. Janann Joslin; PEREIRA, Dr. José Matias; FERREIRA, Dr. Marco Aurélio Marques. Investimentos e gastos com pessoal: a Lei de Responsabilidade fiscal (LRF) e a efetividade dos serviços de saúde dos municípios brasileiros. <http://repositorio.unb.br/handle/10482/11656> PPGA - Mestrado em Administração (Dissertações) Área de Concentração: Administração Pública e Políticas Públicas BRASÍLIA, JUNHO DE 2012.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. Recursos humanos e gastos com pessoal no setor público brasileiro: recomendações de políticas. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, 27 (1): 15-27, jan./mar. 1993.

CAMPBELL, D. T; & STANLEY, J. C, Experimental and quasi-experimental designs for research on teaching. In N. L. Gage (Ed.), Handbook of research on teaching. Chicago: Rand McNally, 1963.

CASTRO, José Nilo de. Gastos com pessoal. Aplicação de recursos financeiros do Fundef. Ensino fundamental. Revista Brasileira de Direito Municipal. Belo Horizonte, v. 6, n. 18, out. 2005. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/39063>>. Acesso: 27 jun. 2011.

HELENA, Eber Zoehler Santa. Controle dos gastos com pessoal pelo congresso nacional. Cadernos ASLEGIS n.º 28 – Janeiro/Abril de 2006.

FIORAVANTE, D. G., PINHEIRO, M. M. S., & da Silva Vieira, R. Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento (No. 1223). IPEA: 2006.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SILVA, M. S. Orçamento público e controle: uma primeira leitura da experiência do Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro. Trabalho apresentado no VI Congresso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9, Nov., 2001.

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. São Paulo: Atlas, 2003.

VIGNOLI, Francisco Humberto (coordenador), MORAES, Adelaide M. Bezerra et alli. A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada para municípios. São Paulo. FGV / EAESP. 2002.

KHAIR, Amir Antonio. Lei de Responsabilidade Fiscal: Guia de orientação para as Prefeituras. Brasília, 2001.