

Lei de Responsabilidade Fiscal e Gasto Público com Pessoal

Teófilo Barbosa Silva¹, Ionete Cavalcanti de Moraes², Luiz Flávio Arreguy Maia Filho³

Resumo: Utilizando-se da Lei de Responsabilidade Fiscal, este artigo tem como objetivos investigar se o poder executivo do estado de Pernambuco cumpriu os limites de gastos com pessoal no período de 2014 a 2019? Como ocorreu a evolução e composição desses gastos? Qual o impacto das receitas de ICMS e Transferências Correntes (TC) na Receita Corrente Líquida (RCL)? Esta pesquisa é classificada como descritiva, bibliográfica e quantitativa. Os resultados demonstraram que o poder executivo ultrapassou o limite de alerta em todos os anos e, por três anos consecutivos (2017, 2018 e 2019), ficou acima do limite prudencial, com destaque para o ano de 2017 que atingiu 48,97% da RCL, quando o limite máximo é de 49%; as despesas com Pessoal Inativo e Pensionistas aumentaram 11% a.a. enquanto com Pessoal Ativo cresceu 5% a.a.; por fim, não foi possível afirmar que o descumprimento dos limites teve como causa apenas as reduções das TC.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesas com Pessoal. Receita Corrente Líquida. Limite Prudencial.

Fiscal Responsibility Law and Public Personnel Expenses

Abstract: Using the Fiscal Responsibility Law, this article aims to investigate whether the executive branch of the state of Pernambuco has complied with the personnel spending limits in the period from 2014 to 2019? How did the evolution and composition of these expenses occur? What is the impact of ICMS and Current Transfers (TC) revenues on Net Current Revenue (RCL)? This research is classified as descriptive, bibliographic and quantitative. The results showed that the executive branch exceeded the alert limit in all years and, for three consecutive years (2017, 2018 and 2019), it was above the prudential limit, with emphasis on the year 2017 that reached 48.97% of the RCL, when the maximum limit is 49%; Expenses with Inactive Personnel and Pensioners increased 11% a.a. while with Active Personnel it grew 5% a.a.; finally, it was not possible to state that the breach of the limits was caused only by reductions in CT.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Personnel expenses. Current Net Revenue. Prudential Limit.

¹ Mestrando no Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). E-mail: teofilobarbosadasilva2@gmail.com, Recife, Pernambuco, Brasil.

² Professora Doutora, vinculada ao Departamento de Administração da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), E-mail: ionetemoraes@gmail.com, Recife, Pernambuco, Brasil.

³ Professor Doutor, vinculado ao Departamento de Economia da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), E-mail: luiz_maia@yahoo.com, Recife, Pernambuco, Brasil.

Introdução

As despesas com pessoal têm provocado muitos debates na sociedade e preocupações para os governantes, pois representa parcela significativa no orçamento público. Conforme dados reunidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (IPEA, 2020), os gastos com servidores ativos e inativos tiveram em 2018, aumento real médio de 2,9% em comparação com 2017, considerando 23 unidades da federação. E segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (IBGE, 2020), em 2018, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu 1,1%, ou seja, o ritmo de crescimento da despesa de pessoal foi quase o triplo do crescimento do PIB.

Nesse sentido, em busca da efetividade e economicidade na administração pública faz-se necessário uma gestão fiscal responsável, a qual pressupõe planejamento e transparência, e, no que tange especificamente as despesas com pessoal, cabe impor limites ao gestor público para controle desses gastos.

Dessa forma, visando conferir equilíbrio às contas públicas, foi promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), lei complementar 101, de 4 de maio de 2000, a qual estabeleceu limites, condições e regras específicas para as despesas com pessoal em âmbito federal, estadual/distrital e municipal. Para os estados, foi estipulado um limite de gastos com despesa de pessoal de 60% da receita corrente líquida. A LRF fundamenta-se nos princípios do planejamento, transparência, responsabilização e controle (SACRAMENTO; PINHO, 2007).

Segundo Lopez e Guedes (2019), nos estados federativos, o gasto com servidores ativos saiu de R\$184 bilhões em 2004 para R\$287 bilhões em 2017, representando um crescimento real de 55% no período. O rápido crescimento das despesas de pessoal perante a dificuldade de obtenção de receita é um problema notório em quase todos os entes nacionais, tornando desafiadores os limites estabelecidos pela LRF.

Frente à relevância da questão, tem-se a pergunta de pesquisa que norteia o presente artigo: o poder executivo do estado de Pernambuco cumpriu os limites de gastos com pessoal exigidos na LRF no período de 2014 a 2019? Em que medida? E como ocorreu a evolução e composição desses gastos? Qual o impacto das receitas de ICMS e Transferências Correntes na RCL, que por sua vez está relacionada com os limites da LRF?

Para responder as perguntas de pesquisa, este estudo tem como objetivos específicos: analisar o comportamento da Despesa Total com Pessoal (DTP) e da Receita Corrente Líquida (RCL); verificar a composição da Despesa Bruta com Pessoal e sua relação com as despesas de Pessoal Ativo (PA) e, Pessoal Inativo e Pensionistas (PIP); demonstrar o progresso do *déficit*

previdenciário; comparar a DTP com os limites definidos na LRF; mostrar a evolução da razão entre Transferências Correntes mais ICMS e Total de Receitas Correntes e identificar a variação em relação ao ano anterior da Receita Corrente Líquida Ajustada (RCL), Transferências Correntes, ICMS, Despesa Total com Pessoal (DTP), Pessoal Ativo (PA) e Pessoal Inativo e Pensionistas (PIP).

Os achados deste trabalho importam tanto para os gestores públicos como para a sociedade, na medida em que os resultados apresentados demonstraram um panorama das despesas com pessoal. Busca-se propiciar, para aqueles, informações que orientam o melhor planejamento da folha de pagamento de pessoal, evitando a falta de recursos para honrar os pagamentos dos servidores e o *déficit* previdenciário; já para a sociedade, em geral, o trabalho fornecerá dados de forma clara e de fácil compreensão, favorecendo um efetivo controle social.

Diante da escassez de artigos no âmbito do estado de Pernambuco sobre o tema analisado neste artigo, a presente pesquisa também irá contribuir preenchendo uma lacuna de conhecimento, mais especificamente sobre como as receitas e despesas com pessoal impactam o orçamento público do poder executivo de Pernambuco.

Fundamentação Teórica

Faz parte das características dos governos prestarem inúmeros serviços à população, tais como saúde, educação, segurança, atividades de regulação e fiscalização, demandando assim intensiva mão de obra, o que faz dos gastos com pessoal o principal item de despesa no orçamento público – qualquer que seja o ente da federação (GIACOMONI, 2019).

Na medida em que os gastos com pessoal tomaram maiores proporções no orçamento governamental e conseqüentemente atraiu a atenção dos gestores públicos e da população, o legislador começou a estabelecer limites para esse tipo de gasto. Dessa forma, o primeiro normativo constitucional a tratar do tema foi a Constituição Federal de 1967, a qual estabelecia que União, estados e municípios não poderiam exceder 50% (cinquenta por cento) das respectivas receitas correntes (BRASIL, 1967).

Atualmente, os limites orçamentários da LRF são específicos para cada um dos entes federativos e, repartidos ainda para cada um dos poderes da república. Eles têm como base a Receita Corrente Líquida (RCL), conceito criado pela LRF. Esta determina que os limites sejam aferidos ao final de cada quadrimestre e elenca uma série de providências caso sejam ultrapassados, como redução de cargos em comissão e funções gratificadas.

A RCL serve de base de cálculo para os percentuais das despesas com pessoal, com serviços de terceiros, entre outros, a qual pode ser definida conforme o art. 2º, inciso IV, da LRF como “somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes”, considerando as devidas deduções, ou seja, é a referência para os limites do gasto público. Em seu art. 2º, § 3º, essa lei determina que a Receita Corrente Líquida seja contabilizada “somando-se as receitas arrecadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.”

Dentre as Receitas Tributárias merece destaque a arrecadação do ICMS, principal fonte de arrecadação própria dos Estados. Outra rubrica importante é a de Transferências Correntes, que, conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) (BRASIL, 2018, p. 43) “são recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento relacionadas a uma finalidade pública específica, mas que não correspondam a uma contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou a transferência”. Tanto a receita com ICMS e com Transferências Correntes serão, especificamente, objetos de estudo deste artigo. Ainda segundo a mesma lei, no art. 18, com o objetivo de adentrar nos limites percentuais para as despesas com pessoal, foi definido como despesa total com pessoal (DTP):

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. (BRASIL, 2000)

E conforme o art. 18, § 2º, a DTP “será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.” Na esfera estadual, a despesa total com pessoal não poderá exceder o percentual de 60% da Receita Corrente Líquida, o qual está definido no art. 19 da LRF. Em seguida, o art. 20 define a repartição desse percentual por poder, o qual 49% (quarenta e nove por cento) fica para o executivo. Sendo este percentual entendido como limite máximo, incisos I, II e III, art. 20 da LRF. Esse limite, quando ultrapassado, terá que ser restabelecido nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço do ajuste no primeiro período, segundo art. 23, da LRF.

Outro limite estipulado pela lei em questão é o limite prudencial, o qual corresponde a 95% (noventa e cinco por cento) do limite máximo, conforme parágrafo único do art. 22 da

dessa mesma lei, o qual resulta em 46,55% (quarenta e seis vírgula cinquenta e cinco por cento). Caso o gestor público não respeite esse percentual, ficará impossibilitado de conceder reajustes que configurem aumento real dos vencimentos, criação de cargos, empregos e funções, entre outros. Isto é, tais vedações objetivam não atingir o limite seguinte, evitando maiores complicações.

Como terceiro parâmetro, tem-se o limite de alerta que consiste quando a despesa com pessoal atinge 90% (noventa por cento) do limite máximo, o qual resulta em 44,10% (quarenta e quatro vírgula dez por cento). Esse limite não impõe vedações quando é atingido, porém o Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, fica com a atribuição de alertar os poderes e órgãos quando o referido limite é ultrapassado.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, nos arts. 54 e 55, estabelece que a verificação do cumprimento dos limites deverá ser efetuada ao final de cada quadrimestre, por meio do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) que deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. Além do RGF, a LRF também tornou obrigatório a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) que deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, contendo o balanço orçamentário e o demonstrativo da execução (PALUDO, 2017).

Os dois relatórios citados acima fazem parte dos instrumentos de transparência na gestão fiscal, os quais serão amplamente divulgados, inclusive em meios eletrônicos que permita acesso ao público, conforme estabelecido na LRF em seu artigo 48. Consoante o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) (BRASIL, 2019) a elaboração e publicação desses relatórios tem por finalidade garantir aos cidadãos a transparência dos gastos públicos e a consecução das metas fiscais, de maneira a observar frequentemente a conformidade aos limites fixados pela lei.

No período analisado neste artigo, o estado de Pernambuco tem cumprido regularmente a divulgação desses documentos por meio do Portal da Transparência. Porém, analisando os relatórios da prestação de contas do estado supracitado dos anos de 2014 a 2018 (2019 ainda não foi disponibilizado), elaborados pelo Tribunal de Contas do Estado, o tema transparência na gestão fiscal só ganhou destaque a partir do ano de 2018, o qual foi tratado em capítulo específico. Até então, era apenas mencionado sua importância ao longo dos relatórios. E sugere-se manter essa especial atenção nas futuras prestações de contas, visando a melhoria da transparência na gestão fiscal.

Estudos Anteriores

A relação entre responsabilidade fiscal e despesas com pessoal tem sido objeto de estudo de muitos pesquisadores que buscaram averiguar se os entes públicos estão respeitando os limites impostos trazidos pela LRF – em que pese certa escassez de investigações relativas ao estado de Pernambuco.

Medeiros (2018) analisou a arrecadação da Receita Corrente Líquida e os limites da despesa com pessoal no município de Serra Caiada – Rio Grande do Norte no período 2015 a 2017. A pesquisa demonstrou que em todo o período analisado o município ultrapassou o limite máximo, infringindo à LRF e sujeitando-se o gestor as sanções e penalidades previstas. Também se verificou que foi direcionado ao pagamento de despesas com pessoal 61,30% da RCL em 2015, 67,40%, em 2016 e 74,35% em 2017.

Pires e Neto (2016) avaliaram se houve cumprimento dos limites para despesa com pessoal no estado de Mato Grosso do Sul entre os anos de 2000 a 2014. Constataram que de 2004 a 2014 não ocorreu nenhum descumprimento dos limites. Não obstante, as despesas com pessoal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário apresentaram no período crescimentos reais de 86,22%, 80,47% e 83,45%, respectivamente.

Vieira (2018), por sua vez, investigou a adequação dos limites estabelecidos pela LRF quanto aos gastos com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida do estado do Rio Grande do Norte no período de 2014 a 2017. A pesquisa comprovou que em todos os anos analisados ultrapassou-se o limite máximo. Em 2017, o estado atingiu 71,60% da RCL com despesas de pessoal. O autor concluiu que o estado do Rio Grande do Norte manipulou o Relatório de Gestão Fiscal visando evitar penalidades a seus gestores, como cassação de mandato e reclusão de um a quatro anos.

Brito *et al.* (2016) analisaram o impacto da LRF no comportamento dos gastos com pessoal por meio da relação entre despesa com pessoal e Receita Corrente Líquida no poder legislativo do estado do Amazonas no período de 1998 a 2002. Período este que compreende dois anos antes e dois anos após a vigência da LRF. Chegaram à conclusão de que nos 4 anos analisados os gastos com pessoal situaram-se dentro dos limites. Nos anos de 1998 e 1999, o estado já estava nos parâmetros definidos pela referida lei. Evidenciando que a LRF foi importante em manter o controle e fiscalização dos gastos públicos, contribuindo para o aperfeiçoamento das finanças públicas.

Santos e Ferreira (2017), ao analisar a evolução das despesas com pessoal no poder executivo do estado do Tocantins no período de 2005 a 2014, concluíram que de 2005 a 2009

os limites impostos pela LRF foram cumpridos, não chegando a atingir nem mesmo o limite de alerta, cujo valor é 48,60%. Nos anos de 2010 e 2011, o Executivo ultrapassou o limite prudencial. E continuou piorando nos anos de 2012 a 2014, os quais registraram extrapolação do limite máximo de 49%, chegando a 50,93% em 2014. Posto isso, os autores ressaltam a necessidade do controle das despesas com pessoal para que o Estado mantenha a capacidade de honrar compromissos e realizar mais investimentos.

Souza, Silva e Câmara (2018) examinaram a situação das capitais nordestinas no período de 2006 a 2016 quanto a situação das despesas com pessoal, em relação aos limites impostos pela LRF. Destaque para os municípios de Aracaju (ano de 2006), Natal (2012) e São Luís (2012 e 2015) que descumpriram o limite máximo (54%) de gasto na relação entre a Despesa Total com Pessoal (DTP) e a Receita Corrente Líquida. Considerando que os gastos com pessoal representam um dos componentes principais das despesas públicas, os autores recomendam compará-los com receita corrente total em vez da RCL, pois aquela é utilizada para cobrir o pagamento dos juros e encargos da dívida, além de outras despesas correntes.

Procedimentos metodológicos

Conforme Gil (2002), do ponto de vista dos objetivos, esta pesquisa pode ser classificada como descritiva, pois busca identificar e descrever as características de determinado fenômeno e estabelecer relações entre variáveis; aqui, tal definição se aplica uma vez que se busca observar se o poder executivo estadual de Pernambuco tem cumprido os limites com despesa de pessoal propostos pela LRF, assim como descrever de que forma ocorreu a evolução e composição desses gastos e qual o impacto das receitas de ICMS e Transferências Correntes na RCL.

No que se refere aos procedimentos técnicos, utilizou-se da pesquisa bibliográfica e documental; bibliográfica, visto que foi elaborada a partir de material publicado como artigos científicos, teses, livros; e documental por ter se apropriado de diferentes documentos, como o relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) (LAKATOS; MARCONI, 2003), os quais foram consultados no sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco (SEFAZ/PE) (PERNAMBUCO, 2020) correspondendo aos anos de 2014 a 2019 para a coleta e análise dos dados.

Quanto à abordagem, o estudo se mostra quantitativo pois aplica técnicas estatísticas, como porcentagem e correlação, utilizando a ferramenta Excel (GIL, 2002). Ainda segundo o

autor, esse tipo de pesquisa permite organizar os dados em tabelas e gráficos facilitando a ordenação lógica do trabalho.

Análise dos dados e discussão dos resultados

Nesta seção apresentam-se os resultados do estudo, iniciando com uma análise do comportamento e composição das despesas com pessoal; em seguida, verifica-se o cumprimento (ou não) dos limites estabelecidos na LRF; e, por último, identificam-se os impactos das receitas de ICMS e Transferências Correntes na RCL, a qual está relacionada diretamente com a aferição de cumprimento dos limites.

O primeiro passo foi analisar o comportamento das variáveis Despesa Total com Pessoal (DTP) e Receita Corrente Líquida (RCL), uma vez que esses são os principais parâmetros utilizados pela LRF para fins de apuração dos patamares de gastos com pessoal.

Com base na Tabela 1, pode-se verificar que em todos os anos do período analisado, tanto a RCL¹ quanto a DTP, tiveram crescimento. Destaque para o ano de 2019, que teve aumento de 9,55% em relação a 2018 considerando a RCL, e o ano de 2017, em que cresceu 10,36% a DTP em relação ao ano de 2016. Esse último crescimento foi impactado pelo salto de 23,18% nas despesas com Pessoal Inativo e Pensionistas, combinado com o declínio de 2,80% nas Transferências Correntes, conforme pode ser visualizado na Tabela 3.

Buscando verificar se existe alguma correlação entre as variáveis RCL e DTP, calculou-se o coeficiente de correlação linear e obteve-se como resultado 0,9818. Esse resultado implica dizer que existe interdependência entre elas, sendo considerada uma correlação positiva forte, pois está próximo a 1 (LARSON; FARBER, 2010, p. 398). Ainda segundo esses autores, esse coeficiente “é uma medida da força e direção de uma relação linear entre duas variáveis”.

Do ponto de vista econômico-financeiro, isso sugere que o gestor público está adotando o incrementalismo orçamentário. Ou seja, mantém-se a estrutura das despesas do orçamento anterior e apenas implementa acréscimos, impossibilitando a revisão e avaliação desse tipo de gasto, conseqüentemente, não há redução e sobrarão menos recursos para investimentos públicos. Por conseguinte, há uma ruptura da integração entre planejamento e orçamento. Nesse sentido, Alves e Fernandes (2017) corroboram que o modelo incremental orçamentário está se demonstrando ineficiente e pouco aderente às demandas da sociedade.

Situação divergente foi encontrada por Brito *et al.* (2016) ao analisar o poder legislativo do estado do Amazonas no período de 1998 a 2002 (dois anos antes e dois anos após a LRF). Chegaram à conclusão que nos 4 anos observados os gastos com pessoal posicionaram-se

dentro dos limites. Demonstrando que a LRF foi importante em manter o controle e fiscalização dos gastos públicos, cooperando para o aperfeiçoamento das finanças públicas.

Tabela 1 – Comportamento da Receita Corrente Líquida (RCL) e Despesa Total com Pessoal (DTP)

Ano	RCL	Varição Nominal	DTP	Varição Nominal
2014	18.475.020,00	-	8.542.518,00	-
2015	19.648.437,00	6,35%	9.075.557,00	6,24%
2016	20.853.041,10	6,13%	9.544.323,10	5,17%
2017	21.511.100,20	3,16%	10.533.102,10	10,36%
2018	23.127.187,00	7,51%	11.087.984,00	5,27%
2019	25.335.729,00	9,55%	11.884.824,00	7,19%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Analisado o comportamento das variáveis Despesa Total com Pessoal (DTP) e Receita Corrente Líquida (RCL), o passo seguinte foi analisar a Despesa Bruta com Pessoal (DBP) e sua relação com as despesas de Pessoal Ativo (PA) e Pessoal Inativo e Pensionistas (PIP).

Utilizando a DBP, conforme Tabela 2, percebe-se que as despesas com inativo e pensionistas têm impactado significativamente a composição da DBP. Conclusão essa que foi similar a encontrada por Souza, Silva e Câmara (2018) quando examinaram a situação das despesas com pessoal de São Luís – MA, em que se identificou nos anos de 2012 e 2015 descumprimento do limite máximo (54%) de gasto na relação entre a Despesa Total com Pessoal (DTP) e a Receita Corrente Líquida.

Tabela 2 – Composição da Despesa Bruta com Pessoal e sua relação com as despesas de Pessoal Ativo (PA) e Pessoal Inativo e Pensionistas (PIP)

Ano	DBP	PA	PIP	PA/DBP	PIP/DBP
2014	12.264.052,00	7.184.689,00	5.079.362,00	59%	41%
2015	12.153.629,00	7.472.321,00	4.681.308,00	61%	39%
2016	13.435.763,20	7.613.281,40	5.822.481,80	57%	43%
2017	15.471.159,10	8.298.854,80	7.172.304,20	54%	46%
2018	16.459.825,00	8.766.453,00	7.693.372,00	53%	47%
2019	17.712.180,00	9.153.901,00	8.558.279,00	52%	48%
CAGR	8%	5%	11%	-2%	3%

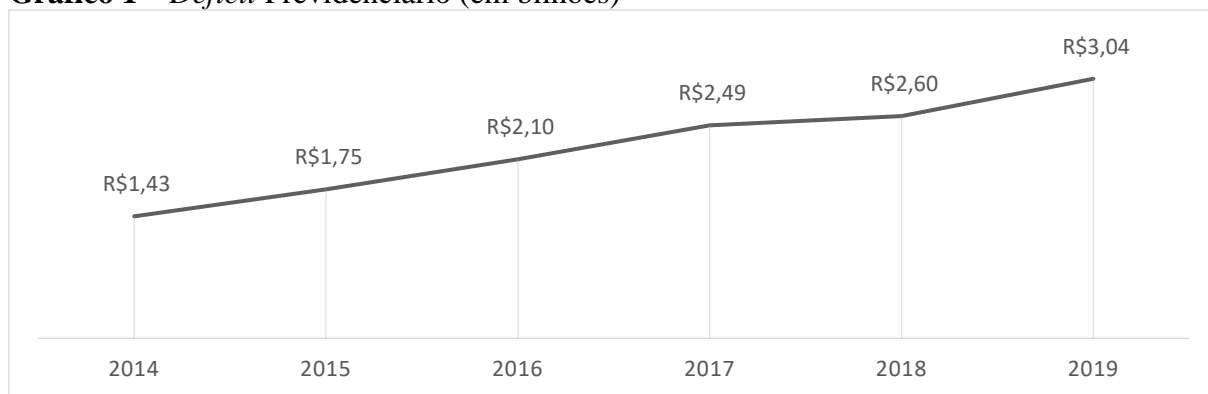
Fonte: Elaborado pelos autores.

Depreende-se da Tabela 2 que as despesas com inativos e pensionistas ganharam maior representatividade na DBP, saindo de 41% em 2014 para 48% em 2019. Isso representa um Taxa de Crescimento Anual Composta (CAGR) de 3% ao ano, enquanto, para o mesmo período, houve decréscimo de 2% ao ano na participação das despesas com ativos em relação à

DBP. Ao considerar a despesa com PIP, identificou-se um crescimento de 11% ao ano, enquanto a despesa com PA cresceu apenas 5% ao ano.

Assim, conclui-se que apesar de se ver um recuo das despesas com ativos (PA/DBP), isso não acontece com os inativos e pensionistas (PIP/DBP). Como consequência, o *déficit* previdenciário só aumenta, conforme observa-se no Gráfico 1, atingindo uma CAGR de 16% ao ano. Estes resultados corroboraram o que Santos *et al.* (2019) identificaram em seu estudo. Conforme os autores, em 2018 o crescimento médio real de gastos, de 23 estados, com pessoal inativo foi de 7,6%, com ativos apenas 0,7%, e os gastos totais com pessoal tiveram crescimento real de 2,9%, em média.

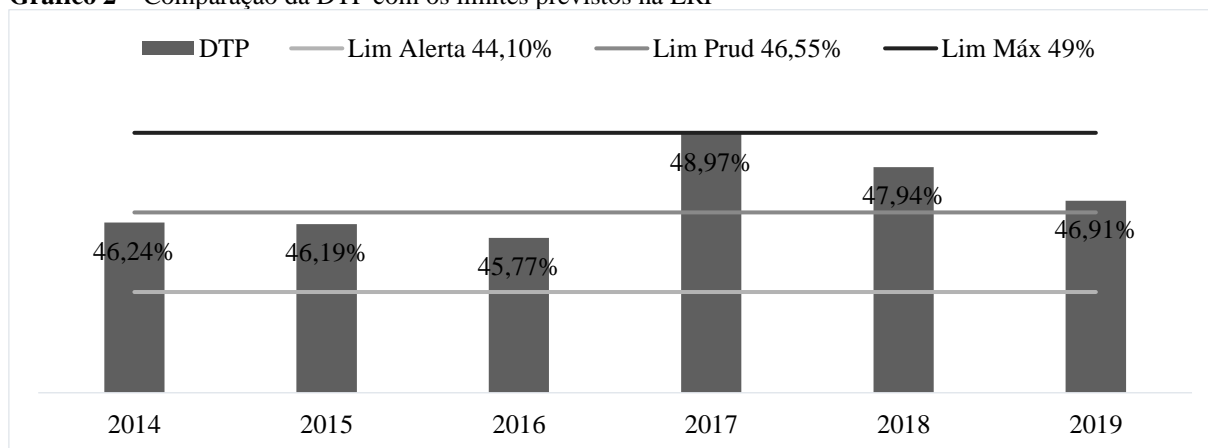
Gráfico 1 – Déficit Previdenciário (em bilhões)



Fonte: Fonte: Elaborado pelos autores.

Com relação aos limites da Despesa Total com Pessoal estabelecidos pela LRF (limite de alerta, limite prudencial e limite máximo), os quais têm como base a Receita Corrente Líquida, identifica-se uma situação fiscal delicada, conforme registra o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Comparação da DTP com os limites previstos na LRF



Fonte: Elaborado pelos autores.

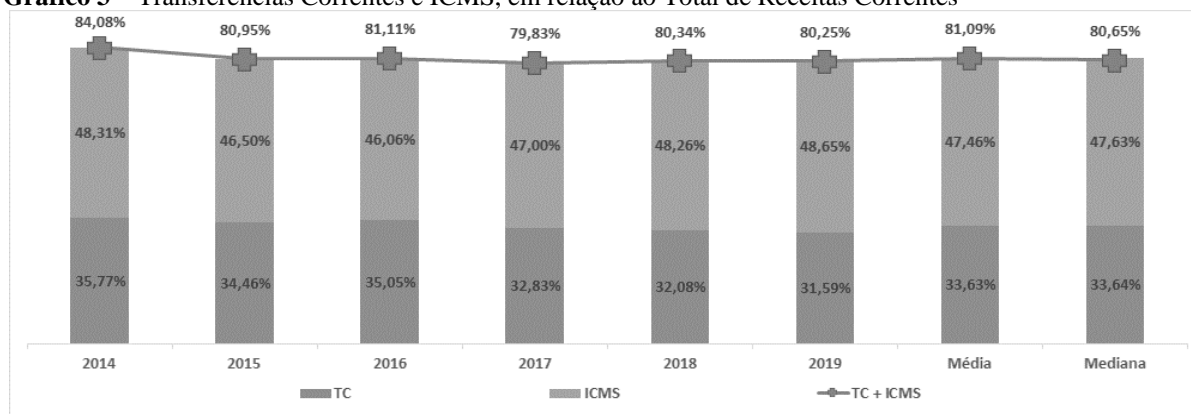
Constata-se, acima, que o período em discussão, o poder executivo estadual sempre esteve acima do limite de alerta, o qual corresponde a 90% dos 49% da RCL, ou seja, 44,10%. Quanto ao limite prudencial, que equivale a 95% dos 49% da RCL, resultando em 46,55%, esse foi ultrapassado nos três últimos anos: 2017, 2018 e 2019. Atingido este limite, são conferidas aos gestores diversas vedações, como conceder aumento, criar cargo, emprego ou função, contratar hora extra, entre outros, prejudicando a oferta e a qualidade dos serviços públicos. Situação avessa encontraram Pires e Neto (2016), ao constatar que o estado do Mato Grosso do Sul, entre os anos de 2004 a 2014, não desrespeitou nenhum dos limites estabelecidos na LRF.

Por fim, tem-se o limite máximo correspondendo a 49% da RCL, que nos anos aqui estudados não foi atingido; porém, note-se que as despesas se aproximaram bastante daquele patamar no ano de 2017, alcançando 48,97%. Resultado semelhante encontrou Medeiros (2018), no qual o município de Serra Caiada – RN ultrapassou o limite máximo em todos os anos do período 2015 a 2017.

É notório, portanto, que a situação dos gastos com pessoal não está confortável, o que torna oportuno estudar se o fato decorreria predominantemente à frustração da receita ou, alternativamente, do ritmo de aumento das despesas com pessoal. Do lado das receitas, as duas maiores fontes de Receitas Correntes do Estado de Pernambuco estão no ICMS e nas Transferências Correntes (TC), atingindo uma média de 81,09% e mediana de 80,65%, no período analisado, conforme registra o Gráfico 3. Dados esses que estão em sintonia com os informados no Balanço Geral de 2019, do estado da Paraíba, conforme pode-se verificar:

As Receitas Tributárias e as Transferências Correntes permanecem sendo os principais componentes das Receitas Orçamentárias do Estado, participando em 2019, com 92,60 % do total das Receitas arrecadadas, pois nelas estão inclusas as principais fontes de recursos do Estado (ICMS e FPE). (PARAÍBA, 2019)

Gráfico 3 – Transferências Correntes e ICMS, em relação ao Total de Receitas Correntes



Fonte: Elaborado pelos autores.

Ao analisar as despesas com pessoal, utilizou-se os gastos com Pessoal Ativo e Pessoal Inativo e Pensionistas, conforme importância demonstrada na Tabela 2. Visando identificar como as variáveis citadas se comparam à Despesa Total com Pessoal e à Receita Corrente Líquida Ajustada, elaborou-se a Tabela 3, utilizando os dados extraídos em valor corrente do RREO para calcular a variação percentual.

Tabela 3 – Taxa de Variação anual (nominal) de RCL, TC, ICMS, DTP, PA e PIP.

Rubricas	Variação				
	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019
RCL	6,35%	6,13%	3,16%	7,51%	9,55%
TC	1,56%	8,21%	-2,80%	5,36%	7,83%
ICMS	1,46%	5,39%	5,89%	10,69%	10,40%
DTP	6,24%	5,17%	10,36%	5,27%	7,19%
PA	4,00%	1,89%	9,00%	5,63%	4,42%
PIP	-7,84%	24,38%	23,18%	7,26%	11,24%

Fonte: Elaborado pelos autores.

No ano de 2015, a DTP cresceu 6,24%, muito próximo do ritmo de crescimento da RCL (6,35%), mantendo o poder executivo acima do limite de alerta – como no ano anterior. Percebe-se que a DTP foi parcialmente contida pela despesa com Pessoal Inativo e Pensionistas, que retraiu 7,84%. No mesmo período, a despesa com Pessoal Ativo cresceu 4%. Porém, tanto a receita de ICMS como o recebimento de Transferências Correntes não tiveram aumentos consideráveis, crescendo 1,46% e 1,56%, respectivamente. Dessa forma, a RCL aumentou em 6,35%. No ano seguinte, tanto o ICMS como as Transferências Correntes tiveram crescimentos melhores, contudo não foram suficientes para tirar as contas do poder executivo do limite de alerta. Pois, as despesas com Pessoal Inativo e Pensionistas aumentaram em 24,38%. Por conseguinte, a despesa total com pessoal subiu 5,17% contra 6,13% da RCL. Santos e Ferreira (2017), ao analisar as despesas com pessoal no poder executivo do estado do Tocantins, encontraram resultado semelhante. Nos anos de 2012 a 2014, registrou-se extrapolação do limite máximo de 49%, chegando a 50,93% em 2014.

Em 2017, foi a única vez no período analisado que houve retração das Transferências Correntes, a qual encolheu 2,80%. Importante destacar que dentre as Transferências Correntes, as rubricas mais afetadas foram o Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação com retração de 3,34 % (em decorrência da diminuição do repasse pelo governo federal) e Outras Transferências Correntes, retraindo 6,03%. A arrecadação do ICMS cresceu em ritmo similar ao do ano anterior, 5,89%,

não contribuindo de modo significativo. Em consequência, a RCL teve fraco crescimento, de 3,16%. As despesas com Pessoal Ativo e Pessoal Inativo e Pensionistas, aumentaram expressivamente, 9% e 23,18% nesta ordem, colaborando para o aumento de 10,36% na Despesa Total com Pessoal. Nesse mesmo sentido, Vieira (2018) identificou que, no ano de 2017, o estado do Rio Grande do Norte atingiu 71,60% da RCL com despesas de pessoal. E para evitar as penalidades previstas, o autor concluiu que o estado manipulou o Relatório de Gestão Fiscal.

No ano seguinte (2018), a arrecadação do ICMS cresceu de modo significativo (10,69%), assim como também cresceram as Transferências Correntes (5,36%) – que haviam caído no ano anterior. Com isso, houve aumento da RCL em 7,51%. Despesas com Pessoal Ativo aumentaram em 5,63% e Pessoal Inativo e Pensionistas, 7,26%. Ambas cresceram menos que no ano antecedente. Dessa forma, houve redução do limite de 48,97% para 47,94%, porém ainda permanecendo acima do limite prudencial. Em 2019, as receitas continuaram melhorando. Arrecadação de ICMS aumentou 10,40% e as Transferências Correntes, 7,83%, levando a RCL a aumentar em 9,55%. Por outro lado, as despesas com Pessoal Inativo e Pensionistas tiveram aumento expressivo de 11,24%, enquanto os gastos com Pessoal Ativo cresceram 4,42%, fazendo a DTP subir 7,19%. Mais uma vez: excede-se o limite prudencial, não obstante o patamar ter sido reduzido para 46,91%.

Fazendo uma análise geral dos resultados, pode-se observar que, no período analisado, a RCL sempre teve crescimento, com destaque para o ano de 2017: mesmo com o crescimento da arrecadação do ICMS (5,89%), maior que o observado no ano anterior (5,39%), a RCL teve crescimento inferior aos demais anos (3,16%), em consequência principalmente da diminuição no repasse nas Transferências Correntes (-2,80%).

O ano de 2017 teve o maior comprometimento (48,97%) do limite com despesa de pessoal dentre os anos analisados, impactado pelo aumento da DTP (10,36%) – o maior do período –, e pela diminuição do repasse das Transferências Correntes (-2,80%). Dessa forma, não se pode afirmar que a diminuição no repasse das Transferências Correntes constitui fator predominante no atendimento de limites impostos pela LRF à despesa com pessoal.

Considerações Finais

O presente estudo buscou lançar luz sobre perguntas importantes sobre as despesas do setor público estadual, quais sejam: o poder executivo do estado de Pernambuco cumpriu os limites de gastos com pessoal exigidos na LRF no período de 2014 a 2019? E como ocorreu a

evolução e composição desses gastos? Qual o impacto das receitas de ICMS e Transferências Correntes na RCL, que por sua vez está relacionada com os limites? Como meio para alcançar as respostas, utilizou-se do Relatório de Gestão Fiscal – RGF e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), ambos disponibilizados no sítio eletrônico da SEFAZ/PE.

Embora se verifique o atendimento dos limites impostos pela LRF quanto as Despesas Total com Pessoal, a situação fiscal do poder executivo pode ser considerada delicada, pois, de 2014 a 2019, os gastos sempre estiveram acima do limite de alerta (44,10%) – e ultrapassaram o limite prudencial (46,55%) nos anos de 2017, 2018 e 2019. Destaque para o ano de 2018, em que os referidos gastos atingiram 48,97% da RCL, muito próximo do limite máximo de 49%.

A análise dos dados permitiu constatar ainda que ao longo de todo o período (2014 a 2019), houve variações nominais positivas tanto da Receita Corrente Líquida (RCL) quanto da Despesa Total com Pessoal (DTP). No ano de 2017, a DTP obteve relevante aumento de 10,36% frente ao ano anterior, devido, primeiramente, ao aumento 23,18% nas despesas com Pessoal Inativo e Pensionistas e 9% com Pessoal Ativo; contribuindo para isso, houve redução de 2,80% nas Transferências Correntes. Por sua vez, a RCL no ano de 2019, cresceu 9,55% em comparação a 2018, devido ao aumento de 10,40% na arrecadação do ICMS e 7,83% nas Transferências Correntes.

Quando analisado a composição da Despesa Bruta com Pessoal, foi possível identificar taxas de crescimento anual (CAGR) para Pessoal Ativo de 5% a.a. e Pessoal Inativo e Pensionistas (PIP) de 11% a.a. Esse crescimento em ritmo mais de duas vezes maior para as despesas com PIP se reflete no *déficit* previdenciário, o qual passou de 1,43 bilhões em 2014 para 2,6 bilhões em 2018, o que representa uma CAGR de 16% a.a.

Analisando o impacto das receitas com ICMS e Transferências Correntes, as quais representam em média 81,09% das Receitas Correntes, verificou-se que a arrecadação do ICMS teve trajetória ascendente e, apenas no ano de 2017, houve queda no repasse das Transferências Correntes (TC), afetando a Receita Corrente Líquida, que teve nesse mesmo ano seu menor crescimento. De fato, o patamar da despesa total com pessoal como proporção da RCL atingiu seu maior nível também no ano de 2017; entretanto, não é possível afirmar que a diminuição das TC foi o fator preponderante, uma vez que a DTP teve o maior crescimento do período analisado também no referido ano.

Infere-se, portanto, que os gastos com o funcionalismo tendem a permanecer constantes ou crescentes dado a sua característica de elevada rigidez, tendo em vista que sua redução é de difícil aceitação por parte dos servidores e por desgastar a imagem do poder político, comprometendo assim uma parte volumosa do orçamento público.

A importância deste estudo está em apresentar a temática gasto público com pessoal do Poder Executivo estadual à luz da LRF, identificando o impacto das receitas com ICMS e Transferências Correntes no cumprimento dos limites previstos naquela normativa, visto que essas receitas flutuam de acordo com o ciclo econômico. Além disso, buscou-se mostrar o comportamento dos gastos com pessoal, visto que possuem alta rigidez e, especula-se, estarão em forte questionamento no contexto de maiores demandas, a exemplo, por gastos de saúde a partir da pandemia de COVID-19. Cabe ressaltar também que a análise feita nesse estudo reforça a necessidade de melhores decisões ao se alocar recursos públicos em gastos de difícil reversão, visto que se uma parte volumosa do orçamento estiver comprometida com pagamento de pessoal, ficam comprometidos investimentos mínimos em outras áreas como educação, saúde e segurança.

Dentre as limitações desta pesquisa, destaca-se a aplicação apenas no Poder Executivo e o limitado período analisado. Portanto, fica como sugestões para futuras pesquisas incluir o Poder Judiciário e Legislativo de Pernambuco; ampliar o estudo para abarcar o Poder Executivo dos estados da Região Nordeste e aumentar o período analisado para no mínimo dez anos.

Referências

ALVES, M. A.; FERNANDES, A. C. C. B. Planejamento de políticas públicas: uma teoria na definição dos gastos federais. **Periódico Negócios em Projeção**, volume 8, n. 1, p. 139 – 151, ano 2017. Disponível em: <http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao1/article/view/803>. Acesso em: 20 de junho de 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 20 de junho de 2020.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 de junho de 2020.

BRASIL. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 2018. 9. ed. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>. Acesso em: 20 de junho de 2020.

BRASIL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**: aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. 2018. 8. ed. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>. Acesso em: 20 de junho de 2020.

BRITO, J. L., VIEIRA, M. DE N., JORGE, F. X., GUIMARÃES, M. DA G. V., & SOUZA, W. A. DA R. Avaliação do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos com pessoal no Poder Legislativo do Estado do Amazonas. **ReAC – Revista de Administração e Contabilidade**. Faculdade Anísio Teixeira (FAT), Feira de Santana-Ba, v. 8, n. 3, p. 19-27, setembro/dezembro, 2016. Disponível em: <http://www.reacfat.com.br/index.php/reac/article/view/179>. Acesso em: 20 de junho de 2020.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo**. São Paulo: Atlas, 2019.

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

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Painel de Indicadores**. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores>. Acesso em: 20 de junho de 2020.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. 2020. **Indicadores Ipea de gastos com pessoal nos estados**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2019/04/indicadores-ipea-de-gastos-com-pessoal-nos-estados/>. Acesso em: 20 de junho de 2020.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. DE A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LARSON, R.; FARBER, B. **Estatística Aplicada**. 4. Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

LOPEZ, F. G.; GUEDES, E. P. Uma Análise Multidimensional Da Burocracia Pública Brasileira Em Duas Décadas (1995-2016). **Revista Política Hoje**, [S.l.], v. 28, n. 1, p. 189-224, out. 2019. ISSN 0104-7094. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/241515/33397>. Acesso em: 20 de junho de 2020.

MEDEIROS, S. R. C. Despesa com pessoal e lei de responsabilidade fiscal: Uma análise da situação do município de Serra Caiada/Rn. **Revista Científica Semana Acadêmica**. Fortaleza, ano MMXVIII, N°. 000122, 18/04/2018. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/despesa-com-pessoal-e-lei-de-responsabilidade-fiscal-uma-analise-da-situacao-do-municipio-de>. Acesso em: 20 de junho de 2020.

PALUDO, A. V. **Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF**. 7. ed. rev. e atual.- Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2017.

PARAÍBA. **Balanco Geral do Estado**. 2019. Disponível em: <http://siaf.cge.pb.gov.br/CGE/siafweb/2019/balanco/60.PDF>. Acesso em: 20 de junho de 2020.

PERNAMBUCO. **Demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2020. Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Paginas/Demonstrativos-da-Lei-de-Responsabilidade-Fiscal.aspx>. Acesso em: 20 de junho de 2020.

PIRES, A. L.; NETO, O. A. P. Observância dos Limites para a Despesa com Pessoal no Estado de Mato Grosso do Sul entre os Anos de 2000 a 2014. **Revista de Auditoria, Governança e**

Contabilidade, v.4, n.14, p.37-52 /2016. Disponível em: <http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/ragc/article/view/786>. Acesso em: 20 de junho de 2020.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal: Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2007. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rcontabilidade/article/view/2579/1822>. Acesso em: 20 de junho de 2020.

SANTOS, E. R. DOS; FERREIRA, P. F. Análise dos gastos com pessoal no poder executivo do estado do Tocantins à luz da Lei Complementar Nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Humanidades e Inovação**, Palmas, v. 4, n. 5, p.318-326, dez. 2017. Mensal. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/240>. Acesso em: 20 de junho de 2020.

SANTOS, C. H. M. dos., BRITO, A., SÁ, J. H. B. de., & MACHADO, U. E. N. **Indicadores Ipea de gastos com pessoal nos estados – atualização até o último bimestre de 2018**. Rio de Janeiro: Ipea, abril 2018. (Carta de Conjuntura, n. 43).

SOUZA, F. J. V. DE; SILVA, M. C. DA; CÂMARA, R. P. DE B. Análises das despesas com pessoal das capitais brasileiras nordestinas. **Revista Gestão Organizacional**, [s. l.], v. 11, ed. 1, p. 64-82, 18 set. 2018. DOI <http://dx.doi.org/10.22277/rgo.v11i1.4376>. Disponível em: <http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/4376>. Acesso em: 20 de junho de 2020.

VIEIRA, F. V. F. **Adequação do estado do Rio Grande do Norte aos limites da despesa com pessoal à luz da lei de responsabilidade fiscal no período de 2014 a 2017**. 61f. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Ciências Contábeis. Natal, RN, 2018.



Como citar este artigo (Formato ABNT):

SILVA, Teófilo Barbosa; MORAES, Ionete Cavalcanti de; MAIA FILHO, Luiz Flávio Arreguy. Lei de Responsabilidade Fiscal e Gasto Público com Pessoal. **Id on Line Rev.Mult. Psic.**, Maio/2021, vol.15, n.55, p. 659-675, ISSN:1981-1179.

Recebido: 13/04/2021

Aceito: 18/05/2021