

Comportamento das despesas com pessoal sob a dinâmica da LRF e da Lei Geral da Previdência Pública: um estudo nas capitais brasileiras

DANIELLE MARTINS DUARTE COSTA

Walmer Faroni

Ademir Duarte Costa

Resumo:

O equilíbrio das contas públicas é tido como um passo fundamental na redefinição do padrão da gestão pública no Brasil. Nesse esforço, além da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o intuito de instituir um ajuste definitivo nas contas públicas, também foi eleita como prioridade a reforma da Previdência Social no Brasil, em especial a aprovação da Lei Geral da Previdência Pública e do Regime Próprio dos Servidores Públicos e dos Militares, materializadas na aprovação da Lei 9.717/98 e Emenda Constitucional 20/98. De modo particular, este trabalho avalia qual era a situação fiscal dos municípios e o impacto destas legislações sobre a evolução dos gastos com pessoal total, em nível constitucional e legal para o período de 1997 a 2005. Destarte, notou resultado satisfatório com relação à busca pelo superávit primário e equilíbrio orçamentário depois da LRF. Em relação aos gastos excessivos com pessoal executivo, legislativo e terceiros, bem como gastos previdenciários não aparecem de modo generalizado. Ambos se restringem a uma pequena parcela das capitais, o que indica que o limite imposto pela Lei não afeta na média a amostra. A análise das receitas mostraram que as capitais brasileiras, por serem cidades de grande porte, não são totalmente dependentes de recursos transferidos pela união e estados, já que estes representaram, respectivamente 30% e 24% da Receita total.

Área temática: *Gestão de Custos no Setor Governamental*

Comportamento das despesas com pessoal sob a dinâmica da LRF e da Lei Geral da Previdência Pública: um estudo nas capitais brasileiras

Danielle Martins Duarte Costa (UFV) – danicontabeis2003@yahoo.com.br

Walmer Faroni (UFV) – w.faroni@ufv.br

Ademir Duarte Costa (PMA) – ademir.cont@bol.com.br

Resumo

O equilíbrio das contas públicas é tido como um passo fundamental na redefinição do padrão da gestão pública no Brasil. Nesse esforço, além da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o intuito de instituir um ajuste definitivo nas contas públicas, também foi eleita como prioridade a reforma da Previdência Social no Brasil, em especial a aprovação da Lei Geral da Previdência Pública e do Regime Próprio dos Servidores Públicos e dos Militares, materializadas na aprovação da Lei 9.717/98 e Emenda Constitucional 20/98. De modo particular, este trabalho avalia qual era a situação fiscal dos municípios e o impacto destas legislações sobre a evolução dos gastos com pessoal total, em nível constitucional e legal para o período de 1997 a 2005. Destarte, notou resultado satisfatório com relação à busca pelo superávit primário e equilíbrio orçamentário depois da LRF. Em relação aos gastos excessivos com pessoal executivo, legislativo e terceiros, bem como gastos previdenciários não aparecem de modo generalizado. Ambos se restringem a uma pequena parcela das capitais, o que indica que o limite imposto pela Lei não afeta na média a amostra. A análise das receitas mostraram que as capitais brasileiras, por serem cidades de grande porte, não são totalmente dependentes de recursos transferidos pela união e estados, já que estes representaram, respectivamente 30% e 24% da Receita total.

Palavras-chave: Gastos com pessoal. Regime Previdenciário. Lei de Responsabilidade Fiscal.

Área Temática: Gestão de Custos no Setor Governamental

1 Introdução

O equilíbrio das contas públicas é tido como um passo fundamental na redefinição do padrão da gestão pública no Brasil. Trata-se de introduzir mudanças fundamentais no regime fiscal do País, com o objetivo de promover o equilíbrio definitivo das contas públicas e a melhoria progressiva das condições de vida da população, em especial seu segmento mais carente.

Nesse esforço, além da aprovação da LRF, com o intuito de instituir um ajuste definitivo nas contas públicas do conjunto dos Poderes e níveis de governo, também foi eleita como prioridade a reforma da Previdência Social no Brasil, em especial a aprovação da Lei Geral da Previdência Pública e do Regime Próprio dos Servidores Públicos e dos Militares, materializadas na aprovação da Lei nº 9.717/98 e da Emenda Constitucional nº. 20/98.

Desde então, especial atenção é conferida ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos, mediante o planejamento dos gastos governamentais, ampla visibilidade do processo de execução orçamentária e financeira, aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e responsabilização dos entes públicos e das respectivas autoridades em caso de descumprimento das normas estabelecidas.

As decisões de política fiscal são tomadas autonomamente pelo Governo Federal, cada um dos 26 Estados, o Distrito Federal e mais de 5.500 Municípios. Há eleições diretas nos três

níveis tanto para Executivo como para Legislativo. Nos níveis federal e estadual, há Poder Judiciário e Ministério Público. Os órgãos de controle também atuam descentralizadamente, com Tribunais de Contas cuja jurisdição pode ser a União, ou determinado Estado, ou um Estado e seus respectivos municípios, ou apenas os municípios ou mesmo um determinado município. Em todos os níveis, a administração pública pode compreender administração direta e indireta, incluindo fundos, fundações, autarquias e empresas estatais dependentes. Trata-se, segundo Nunes & Nunes (2002), de uma mega-estrutura de gastos de pessoal.

Este estudo tem por objetivo analisar a situação fiscal das capitais brasileiras e o impacto da LRF e da Reforma Previdenciária sobre a evolução dos gastos com pessoal total, em nível constitucional e legal para o período de 1997 a 2005. Afinal, as despesas com pessoal só encontram paralelo no horizonte dos gastos primários obrigatórios com os benefícios previdenciários e assistenciais do regime geral.

2 Evolução histórico-constitucional do controle orçamentário

A remota Constituição de 1934 já se preocupava com a geração de obrigações para o Estado sem a correspondente fonte de financiamento, ao estatuir em seu art. 183 que nenhum encargo fosse criado sem atribuição de recursos suficientes para lhe custear a despesa.

O reconhecimento da geração de despesas obrigatórias pela legislação permanente, que independam da lei orçamentária, viu-se presente na Constituição democrática de 1946, que em seu art. 73, §2º, preceituava: "*O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes: uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável, que obedecerá a rigorosa especialização*".

A Constituição de 1967, art. 66, em resposta, aos desmandos orçamentário-financeiros vividos pela República no princípio dos anos 60, registrou, pela primeira vez, em um texto constitucional, o princípio do equilíbrio orçamentário formal, deixando claro que o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não podia ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período.

Para Meireles (2002), os princípios basilares dos quais deve-se pautar a administração pública estão contidos no Art. 37 da Constituição de 1988.

Pode-se dizer assim, que a Constituição seja a mais significativa das reformas, uma vez que além de erigir os municípios à condição de ente federativo, assegurando-lhes a intangibilidade de sua autonomia, atribui-lhes também competência e responsabilidade para eleger seus próprios representantes.

Todavia, apesar do avanço na reforma social e a liberdade ardil adquirida pelos cidadãos e representantes do povo, a Carta Magna representou um retrocesso na ordem econômica. Ao ampliar o arcabouço político-administrativo do estado e o elenco dos encargos estatais, incentivou os novos governantes a realizarem gastos excessivos, provocando o desequilíbrio das contas públicas (ABRUCIO E SAMUELS, 2002 *apud* MELO, 2002).

Segundo Nascimento (2003), o que se viu a partir de 1988 foi uma grande dependência dos municípios, principalmente menores com relação aos recursos federais, que de certa forma, desestimulou o desenvolvimento de políticas próprias para o desenvolvimento local, como por exemplo, a cobrança de tributos.

No entanto, segundo Abrucio e Samuels (2002) *apud* Melo (2002), os constituintes da Carta Magna não perceberam a crise econômico-financeira muito menos a crise do aparelho do Estado e apenas com a hiperinflação na década de 90, no final do governo Sarney, é que a sociedade começou a notar que o sistema não era mais viável, que era urgente a necessidade de montar uma administração não apenas profissional, mas também eficiente capaz de atender as demandas da sociedade e manter o equilíbrio econômico do ente público.

A partir de 1995, com o governo Fernando Henrique, surge uma nova reforma para o estado com o objetivo, em curto prazo, de facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos estados e municípios e em médio prazo, tornar mais eficiente a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos (PEREIRA & SPINK, 2005).

Neste ponto tem relevo dimensionado a Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que vem desenhar um sistema integrado de normas de finanças públicas aos três níveis de governo, voltados para a transparência e responsabilidade na gestão fiscal como especifica o §1º, art. 1º desta Lei:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receita e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Em seu artigo 4º, I, “a”, a LRF trouxe à tona a discussão sobre o equilíbrio orçamentário e não se limitou à ingenuidade do mero equilíbrio entre previsão de receitas e fixação de despesas na proposta de orçamento. Impôs o efetivo equilíbrio financeiro ao longo de todo o exercício, com ênfase no último ano de mandato dos gestores, inclusive instituindo formalmente preocupação com o que denomina riscos fiscais, fatores que, se não adequadamente previstos, podem comprometer o equilíbrio das contas e a qualidade da gestão como ressalta Nóbrega (2002:32):

O grande princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal é o princípio do equilíbrio fiscal. Esse princípio é mais amplo e transcende o mero equilíbrio orçamentário. Equilíbrio fiscal significa que o Estado deverá pautar sua gestão pelo equilíbrio entre receitas e despesas. Dessa forma, toda vez que ações ou fatos venham a desviar a gestão da equalização, medidas devem ser tomadas para que a trajetória de equilíbrio seja retomada.

Assim, o processo orçamentário deve observar, além das vinculações de receitas, pelo lado da despesa, os compromissos assumidos pelo Estado por intermédio da legislação ordinária, como relações estatutárias e contratuais com seus servidores, a assunção de obrigações no âmbito do sistema financeiro (juros e amortização) ou decorrentes de decisões judiciais (precatórios).

A LRF tornou obrigatória ainda o estabelecimento de meta de resultado primário a ser alcançado durante a execução do orçamento e instituiu processo operacional de viabilização do cumprimento dessa meta fiscal conforme prescrito no art. 9º deste intróito legal.

A LRF pode ser vista assim como um ponto culminante do processo orçamentário e fiscal, na medida em que se funda nos princípios de equilíbrio, planejamento tributário e limite de gastos, dando mais eficiência na aplicação dos recursos públicos, conforme discorrem Pereira & Spink (2005: 36):

O objetivo é construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos; um Estado democrático, no qual seja possível aos políticos fiscalizar o desempenho dos burocratas e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas, e onde os eleitores possam fiscalizar o desempenho dos políticos e estes também sejam obrigados por lei a lhes prestar contas.

3 Dos mecanismos de controle de gastos com pessoal na LRF e legislações específicas

A preocupação do constituinte de 1967 com o equilíbrio de longo prazo fez com que fossem introduzidos limites aos gastos com pessoal no art. 66, § 4º " *A despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder de cinquenta por cento das respectivas receitas correntes.*"

Inserem-se neste contexto as normas que limitam os gastos com pessoal ativo e inativo, agora sob a redação do parágrafo único do art. 169 da Constituição de 1988, o qual estabelece:

Parágrafo único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

- I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
- II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Contudo, depois da estabilização da economia, a restrição orçamentária tornou-se transparente, os desequilíbrios fiscais se evidenciaram mais fortemente e a fonte do financiamento inflacionário desapareceu. No final do exercício de 1995, diversos Estados alegaram dificuldades para honrar o pagamento do décimo terceiro salário dos servidores e surgiram casos isolados de dificuldades para honrar os compromissos com a dívida flutuante e necessidade de adequação de seu quadro de funcionários (BOTELHO, 2002).

Assim, com intuito de disciplinar as despesas com funcionalismo público, estabelecendo limites de gastos totais com pessoal da Administração Pública foi aprovada a Lei Complementar nº. 82/1995, conhecida como "Lei Camata I.

Nesse interstício, entre a promulgação da Lei Maior e a edição da Lei Camata I, as regras para o controle das despesas com pessoal estavam definidas no art. 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Com o advento da Emenda Constitucional nº. 19 de 1998, que trata da Reforma Administrativa, passou a ser permitida a adoção de medidas de redução da folha de pagamentos, inclusive a possibilidade de demitir servidores estáveis sempre que a relação despesa com pessoal/RCL estivesse acima do limite permitido pela Lei Camata.

Posteriormente, a Lei Camata I foi revogada e substituída pela Lei Complementar nº. 96/99, denominada Lei Camata II cuja principal inovação foi a fixação dos limites máximos em percentual da receita corrente líquida (RCL) a serem gastos com pessoal: União (50%), Estados e Municípios (60%), além do estabelecimento de penalidades, como a suspensão de transferências voluntárias da União no caso do seu não cumprimento.

Contudo, foi com a edição da Lei Complementar nº. 101 que a preocupação com os gastos com pessoal ganhou relevo dimensionado, principalmente, por parte dos gestores públicos. Com a LRF, continua valendo os limites máximos fixados pela Lei Camata II, mas agora distribuídos por poder, conforme art. 20, sendo, na esfera municipal, 54% para o poder executivo e 6% para o legislativo, incluído o tribunal de contas, quando for o caso.

O caput do art. 18 conceitua minuciosamente o conceito de despesas com pessoal para fins da LRF, tendo inovado ao incluir os gastos com terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos como "outras despesas de pessoal", dificultando a burla aos limites por ela impostos.

É importante não confundir terceirização de mão-de-obra com serviço de terceiro que, segundo conceito descrito por Andrade (2002), são os específicos de consultoria, assessorias,

locação de mão-de-obra de pessoas físicas e jurídicas e demais atividades inerentes à administração, tais como reparos e manutenções diversas, que não tenha prestação direta de servidores e não entrem no cômputo da despesa total com pessoal.

Com relação aos referidos limites, o parágrafo 1º, art. 19 da LRF, ressalta que não serão computados como despesas com pessoal as despesas relativas a indenizações, incentivos à demissão voluntária ou decorrente de decisão judicial, quando da competência do exercício anterior e despesas com inativos custeados por recurso da contribuição dos segurados, da compensação financeira entre os regimes geral e próprio dos servidores públicos e demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Conforme Nunes & Nunes (2002), a LRF criou duas regras de ajuste para enquadramento dos limites estabelecidos a serem gastos com pessoal: uma permanente e outra transitória. Para aqueles que estavam ajustados no final de 1999, estabeleceu que os desajustes futuros devessem ser reduzidos em dois quadrimestres, sendo 1/3 no primeiro. Os que já estavam desajustados quando a LRF entrou em vigor tiveram dois exercícios para reduzir o excedente, isto é, até o final de 2002, devendo reduzir a metade do excesso no primeiro exercício. Além disso, uma disposição transitória determinou que, até o final de 2003, a despesa com serviços de terceiros não poderia exceder a de 1999 em percentual da RCL.

O parágrafo único, art. 22 desta lei, dispõe sobre um “limite prudencial” equivalente a 95% do limite máximo para a despesa com pessoal e uma vez ultrapassado, são acionadas algumas medidas preventivas: ficam suspensas à concessão de novas vantagens ou aumento de remuneração, a criação de cargos e novas admissões e contratação de hora extra.

Além das exigências acima mencionadas, definiu que, caso necessário para adequar-se aos limites estabelecidos no art. 20 deverá reduzir em pelo menos 20% as despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exonerar os servidores não estáveis. Caso tais medidas não fossem suficientes, deveriam ser dispensados os servidores estáveis, de acordo com os critérios de lei federal. Se ainda sim não for alcançado o limite legal nos prazos previstos ficarão impedidos de contratar operação de crédito, obter garantias e receber transferência voluntária.

A definição de limites para os gastos com pessoal busca permitir que o administrador público cumpra o papel que a sociedade lhe atribuiu: proporcionar bem-estar à população, a partir dos recursos que lhe são entregues na forma de impostos. A limitação de gastos com pessoal em percentual da RCL deve-se antes de tudo, à necessidade de manter o setor público com os recursos necessários à sua manutenção e ao atendimento das demandas sociais (NUNES, 2002).

Há também algumas regras impostas aos gestores no último ano de mandato em relação às despesas com pessoal, sendo nulo de pleno direito o ato que resulte aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder. Se realizado, constituirá crime sujeito à reclusão de um a quatro anos, de acordo com a Lei de Crimes Fiscais (Lei 10.028/2000).

Além disso, se a despesa com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano de mandato, aplicam-se às sanções institucionais previstas no §3º, art. 23 da LRF, quais sejam: suspensão de recebimentos de transferência voluntária, de contratação de operações de crédito e de obtenção de garantias.

Para o secretário de assuntos fiscais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, 2002), José Roberto Afonso, o estabelecimento de regras para o fim de mandato favorecem a expansão dos investimentos sociais na medida em que impede um comprometimento elevado de receita para pagar servidores, através dos reajustes salariais pouco antes de deixarem o cargo. Assim lembra Di Pietro (2007):

... a intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total da despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste. O dispositivo se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição.

4 Gastos com o legislativo e judiciário

O fato de os salários nos Poderes Judiciário e Legislativo representarem uma parcela pequena do orçamento em termos relativos faz com que esses Poderes tendam a conseguir aumentos maiores de salário em um primeiro momento. Acresce-se a isto o fato de que a preocupação com o controle de gastos nestes Poderes é relativamente menor que no Executivo (NUNES & NUNES, 2002).

Segundo Araújo & Moraes (2002), a independência dos Poderes e a autonomia dos governos, determinadas constitucionalmente, potencializam as decisões de gasto também em outras áreas de gasto. Para atenuar estes conflitos, a LRF, em seu art. 20, definiu o teto desse gasto em cada esfera de governo, como já especificado no item anterior, levando em conta a distribuição da folha salarial entre os mesmos poderes para o conjunto de governos estaduais ou municipais na época da elaboração do respectivo projeto de lei.

Para Afonso et al (2000), essa inovação deveu-se, em grande medida, para atender as pressões das autoridades estaduais e municipais que alegavam grandes dificuldades para cumprir a antiga legislação que não discriminava os limites por poder.

No caso das unidades federadas que ultrapassavam o antigo limite global de gasto com pessoal, o ônus do ajuste acabava incidindo, apenas sobre o Executivo que, por sua vez, já tinha seu raio de manobra limitado pelos gastos com inativos e pensionistas.

Nesta mesma linha de pensamento, o ex-ministro do Planejamento e Orçamento, Marcus Tavares, argumenta que antes da LRF, o legislativo e judiciário tinham total autonomia quanto as suas políticas de pessoal e ficavam imunes a qualquer tentativa de redução desse gasto diante das Leis Camatas. Desta forma, todo e qualquer esforço por parte do executivo para reduzir os gastos com pessoal, poderiam ser comprometidos com aumentos salariais e/ou contratação de novos servidores por partes dos outros poderes.

Além das regras estabelecidas pela LRF sobre os limites de gastos com o Legislativo Municipal, existem outras da mesma importância, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 25/2000, com vigência a partir de 2001, a qual compreende uma série de disposições limitando os gastos totais da Câmara dos Vereadores, desde o orçamento global até a folha de pagamentos e os proventos pagos a cada vereador, *verbis*:

EC-25. Art. 29 -A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I – omissis;

(...)

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores (grifos nossos).

Defendem alguns que este dispositivo legal, ao dispor sobre os limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal, acentuou a discussão, ao utilizar o termo “folha de

pagamento”, causando as divergências interpretativas quando em confronto com o conceito de “despesa de pessoal” utilizado pela LRF (OLIVEIRA, 2005).

Outros, dentre eles Nunes (2002), defendem que não há que se falar em obscuridade legislativa, posto que embora ambas tenham em comum o mérito objetivo de evitar o crescimento desordenado de despesas, os seus objetivos são distintos. Enquanto a LRF limita despesas de pessoal, onde se incluem ativos e inativos, a EC 25 limita despesas em geral, excluídas os gastos com inativos, além de limitar também os subsídios dos Vereadores, o que constitui apenas uma parcela das despesas com pessoal.

Não obstante, utilizam inclusive parâmetros de verificação de limites diversos. Corroborando essa tese, o fato de que a Emenda Constitucional 25 utiliza como medida o somatório da receita de impostos e de transferências, enquanto a LRF utiliza o conceito de Receita Corrente Líquida.

5 Regime Previdenciário no Brasil

A estrutura básica do sistema de previdência no Brasil está delineada no texto Constitucional e é composto, grosso modo, de três subsistemas aplicados aos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos e dos Militares (RPPS), em cada nível de governo e o Regime de Previdência Complementar Privada.

O RGPS foi aprovado pela Lei nº. 9.717, de 27 de novembro de 1998, com as alterações introduzidas pela Medida Provisória nº. 2.043-20/2000 estabelecendo regras gerais para a organização e funcionamento dos regimes previdenciários. É diretamente administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) nos termos das Leis nº. 8.212 e nº. 8.213, ambas de 1991, e alterações posteriores.

No âmbito do RGPS, foi também aprovada a Lei dos Crimes contra a Previdência Social, Lei nº. 9.983/2001, a qual define como crimes diversas condutas que geram prejuízos ao sistema previdenciário.

Já o RPPS foi instituído pela Emenda Constitucional nº. 20/1998, regulamentada pela Lei nº. 876/99, que introduziu importantes alterações no regime de previdência dos servidores públicos:

- Eliminação da aposentadoria por tempo de serviço, com a introdução do conceito de tempo de contribuição;
- Desconstitucionalização da regra de cálculo do benefício, o que permitiu a ampliação do período utilizado para cálculo das aposentadorias buscando garantir uma maior correlação entre contribuições e benefícios, tendo sido aprovado adicionalmente o fator previdenciário;
- Adoção de restrições à concessão de aposentadorias especiais;
- Atribuição de competência à Justiça do Trabalho para cobrança de contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários e
- Fixação de limite máximo para benefícios de legislação especial.

Caso possua os requisitos mencionados para constituir um regime próprio de previdência social, o município deverá realizar uma avaliação atuarial inicial de modo a definir como será estruturado seu regime, em cada balanço, de modo a identificar fatores imprevistos e corrigir eventuais distorções. O que se busca é assegurar ao longo do tempo um fluxo de receita que seja compatível com o custo do financiamento dos benefícios previstos.

É preciso salientar que a municipalidade não é obrigada a constituir um RPPS, podendo optar por filiar os seus servidores ao regime anteriormente citado. Entretanto, no

caso dos municípios cuja receita diretamente arrecadada é menor que a receita proveniente de transferências constitucionais da União é vedada a instituição de regime próprio, devendo o município contribuir para o INSS na condição de empregador, salvo se na data da publicação da Lei nº. 9.717/98, este município já houvesse organizado um regime próprio para seus servidores.

Destaca-se o fato de ser vedada a utilização de recursos do regime próprio de previdência social para fins de assistência médica e financeira de qualquer espécie a seu segurado, bem como é proibida a existência de mais de um regime próprio de previdência social ou de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada municipalidade. Cada município deve constituir um regime próprio exclusivo para seus servidores, sendo proibido estabelecer convênio ou consórcio com estados ou outros municípios com essa finalidade.

Quanto ao terceiro subsistema, está ainda em tramitação no Congresso Nacional. Sua aprovação ensejará as condições para a efetiva equalização das regras do jogo em matéria previdenciária, também para os servidores detentores de cargo efetivo que ingressarem na administração pública após a aprovação de lei que crie o respectivo fundo de previdência complementar, ficando limitada a responsabilidade da previdência básica do servidor no que diz respeito ao valor do benefício máximo, quer esteja filiado ao INSS, quer esteja filiado a RPPS, ao teto do valor de benefício válido para o RGPS.

Com isso, serão superadas controvérsias acerca da necessidade de complementação do valor da aposentadoria percebida pelo servidor, quando filiado ao INSS, referente à diferença entre o valor do benefício pago pelo RGPS e o valor da última remuneração integral percebida na atividade pelo servidor titular de cargo efetivo na administração pública.

Quanto aos limites, fica estabelecido, conforme disposto na Lei 9.717/98, que a contribuição do município não poderá ser superior ao dobro do total de contribuição dos segurados nem a despesa líquida com pessoal inativo e pensionista poderá concomitantemente ultrapassar 12% da RCL, conforme art. 2º desta Lei. Esta RCL será calculada conforme definição constante na LRF.

A partir dessa data, sempre que a despesa acumulada descumprir esses limites, não se poderá proceder a quaisquer revisões, reajustes ou adequações de proventos e pensões que impliquem aumento de despesas, antes que seja regularizada a situação, sob pena de ser nulo de pleno direito todo ato neste sentido.

Sempre que excederem os limites mencionados, os municípios deverão ao fim de cada exercício ajustar seus planos de benefícios e custeio de modo a retornar a esses limites no exercício subsequente.

6 Metodologia

Ao analisar a LRF em relação às ações públicas, este trabalho apresenta caráter descritivo/explicativo. Segundo Gil (1991), as pesquisas descritivas têm como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. As pesquisas explicativas têm como preocupação central identificar fatores determinantes ou que contribuam para a ocorrência de fenômenos.

A amostra na qual a análise aqui empreendida se baseia compreende os anos de 1997 até 2005, utilizando-se dos balanços contábeis coletados no banco de dados do FINBRA/STN das 26 capitais brasileiras, conforme pode ser visto no quadro 1.

Capital	Unidade Federativa	População
Aracaju	SE	498.619
Belem	PA	1.405.871
Belo Horizonte	MG	2.375.329
Boa Vista	RR	242.179
Campo Grande	MS	749.768
Cuiaba	MT	533.800
Curitiba	PR	1.757.904
Florianopolis	SC	396.778
Fortaleza	CE	2.374.944
Goiania	GO	1.201.006
Joao Pessoa	PB	660.798
Macapa	AP	355.408
Maceio	AL	903.463
Manaus	AM	1.644.690
Natal	RN	778.040
Palmas	TO	208.165
Porto Alegre	RS	1.428.696
Porto Velho	RO	373.917
Recife	PE	1.501.008
Rio Branco	AC	305.731
Rio De Janeiro	RJ	6.094.183
Salvador	BA	2.673.560
Sao Luis	MA	978.824
Sao Paulo	SP	10.927.990
Teresina	PI	788.773
Vitoria	ES	313.312

Fonte: adaptado do Finbra/STN (2005)

Quadro 1 – Amostra da pesquisa

A LRF determinou que todos deveriam encaminhar suas contas anuais para consolidação e divulgação na Internet. Isso permitiu reconstruir séries históricas de dados fiscais anuais, além de prover o estudo de informações sobre variáveis de interesse de natureza comportamental através da utilização de índices técnicos relativo aos limites legais com gastos de pessoal, gastos previdenciários, receitas intergovernamentais e indicadores fiscais em cada período analisado.

7 Resultados e Discussões

7.1 A Situação dos Gastos Municipais

O conjunto de variáveis políticas-institucionais vigentes no país permite concluir que os municípios brasileiros, principalmente os menores, possuem uma forte tendência à geração de déficits fiscais, pois são dependentes das transferências intergovernamentais.

Ressalta-se o efeito prejudicial dessas medidas: quando as decisões sobre a alocação de gastos são tomadas localmente e financiadas com transferências pelo governo central, a

autoridade local não internaliza completamente os efeitos de suas decisões de gasto sobre todo o orçamento. Neste caso como parte da responsabilidade pela arrecadação de impostos não é internalizada, a autoridade local tem incentivos para uma maior irresponsabilidade fiscal.

Contudo, para a amostra pesquisada, o que se viu foi o contrário, ou seja, para o período de 1997 a 2005, as transferências de recursos da União para as capitais brasileiras representaram em média 30% de sua receita orçamentária, enquanto as transferências dos Estados representaram em média 24%. Pode-se explicar este resultado pelo fato de que todas as capitais possuem mais de cem mil habitantes e aquelas em que as transferências federais e estaduais foram maiores em relação à receita orçamentária são representadas em sua maioria pelas cidades com população menores.

Quanto à evolução das Receitas Orçamentárias, houve elevação na média da mesma para o agregado da amostra durante o período analisado como pode ser visto pela Figura 1.

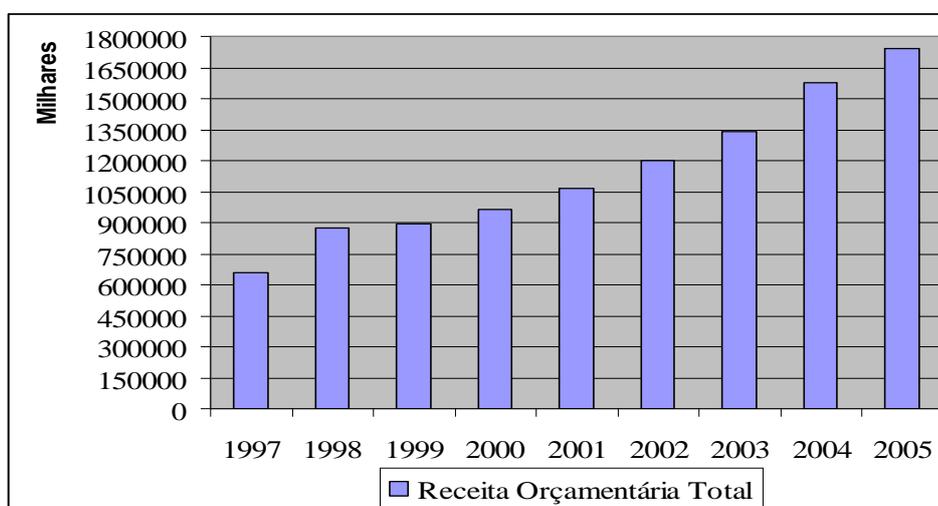


Figura 1 – Evolução média das Receitas Orçamentárias das Capitais

Seguindo o objetivo proposto para este trabalho, será investigada também a situação fiscal desses municípios nos últimos anos, utilizando para tanto a análise da variável déficit fiscal: resultado primário e resultado orçamentário.

Em relação ao resultado orçamentário dos municípios, pode-se observar pela tabela abaixo que a busca pelo equilíbrio orçamentário das capitais começaram a partir da implantação da LRF e com exceção de 2002 e 2003, este resultado se manteve nos anos posteriores a ela, sendo que em 2005, mais de 84% das capitais tiveram na média, superávit orçamentário.

Tabela 1 – Resultado Orçamentário e Resultado Primário da amostra

Período	Superávit/Déficit Orçamentário	% com resultado superavitário	Resultado Primário	% com superávit primário
1997	(28.755.024,01)	42,31%	(89.320.237,60)	38,46%
1998	(1.931.239,45)	30,77%	18.949.761,28	42,31%
1999	(14.228.437,69)	38,46%	13.493.126,16	61,54%
2000	75.877.140,43	80,77%	98.994.269,52	88,46%
2001	66.005.990,51	73,08%	94.344.961,39	80,77%
2002	(14.659.067,95)	34,62%	58.990.615,78	57,69%
2003	(45.090.227,97)	38,46%	38.816.537,22	65,38%

2004	10.788.293,42	57,69%	89.364.401,50	76,92%
2005	93.245.376,76	84,62%	193.397.239,85	100%

Fonte: adaptado de Mays (1996 apud GREENHALG, 1997)

Quanto aos resultados de metas fiscais, até 1999, a média dos municípios desta amostra que apresentavam superávit primário girava em torno de 47%. Em 1995, por exemplo, apenas 10 das 26 capitais brasileiras apresentaram resultado primário positivo. Após a LRF, esta média subiu para 78% com índices elevados no ano de sua implantação e principalmente em 2005, último ano de análise desta pesquisa, onde todas as capitais tiveram resultado positivo desta variável.

Esta evolução demonstra a tendência de ajuste ao enquadramento das metas de desempenho financeiro dispostos pela LRF aos entes públicos.

7.2 Gastos com pessoal

Neste item serão analisadas as variáveis correspondentes aos gastos com pessoal total ativo e inativo das capitais brasileiras como percentual da receita corrente líquida (RCL).

Apesar das despesas com pessoal terem passado por ajuste gradual desde 1995, quando foi introduzida a primeira versão da Lei Camata, constatou-se que, ao longo do período, houve um aumento de gastos com pessoal em proporção da RCL para toda a amostra analisada. As despesas com pessoal total das capitais, passaram, por exemplo, de R\$ 172.964.812,00 em 1995 para R\$ 582.172.369,00 em 2005, tendo crescido 236%, percentual acima da receita corrente líquida, cuja evolução no mesmo período foi de 190%. Contudo, apesar do aumento real com pessoal líquido total, a média da razão despesa total com pessoal/RCL foi de aproximadamente 34,84% para todo o período, passando de 36,23% em 1997 para 38,54% em 2005, bem abaixo do exigido, indicando assim um esforço para ajustar este item de gastos aos limites legais a fim de cumprir o parágrafo único do art. 21 da LRF.

Considerando o limite máximo de 60% a ser cumprido, verificou-se que apenas em 1997 este limite foi descumprido por um único município, a capital do Acre, Rio Branco, que gastou 63,38% da RLR (neste ano a RCL atual correspondia à RLR).

Contudo, esses números indicam o cumprimento de limites globais pela maioria, o que não necessariamente significa o cumprimento dos limites por poder. Assim, considerando o limite de 54% aplicável aos executivos municipais constatou-se que antes da implantação da LRF, havia casos que seriam considerados irregulares perante a legislação posterior. De 1997 até 1999, três capitais descumpririam este limite, ou seja, uma média de 5,84% do total da amostra, sendo elas: Campo Grande e Cuiabá em 1997 e Rio Branco, em 1997 e 1999. Depois da LRF, esta média aumentou para 7,69%, demonstrando, portanto uma deterioração em relação a este limite.

A fim de prevenir e alertar os municípios quanto aos limites com pessoal, a LRF também estabeleceu o chamado “primeiro e segundo limite prudencial”, correspondente a 95% e 90% respectivamente, do limite máximo de 54%. Antes da Lei, nenhuma capital gastou mais do que estes limites. Depois da implantação da LRF, média de 6,41% e 7,69% das capitais gastou mais que 51,3% e 48,6% da RCL, sendo que o ano de 2003 foi o que apresentou o maior número de capitais com limite superior, 7 no total.

Ressalta-se que em 2005, nenhuma capital descumpriu nenhum dos limites fixados pela LRF.

Considerando ainda as despesas totais do Legislativo, como se o único gasto desse poder fosse com pessoal, constatou-se que antes da implantação da LRF (1997 até 1999) 7,33% dos municípios gastaram com pessoal do legislativo mais que 6% da RCL e com percentuais bem acima do que seria permitido, como é o caso de Campo Grande e Porto Velho que em 1997 gastaram respectivamente, 31,08% e 33,22% da RLR. No entanto, após a promulgação da LRF,

apenas em 2000 este limite foi descumprido. A média do índice Despesa Legislativo/RCL depois da LRF foi de apenas 3,69% contra o limite de 6% previsto na LRF.

Este trabalho se propôs também à análise dos gastos previdenciários cujo limite a ser gasto com despesa líquida com pessoal inativo e pensionista não poderão, a partir de 1998, ultrapassar 12% da RCL, esta definida conforme a LRF.

Desta forma, antes da Lei 9.717/98, as capitais dos estados de Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo ultrapassaram estes limites. No ano de implantação da Lei, novamente Rio de Janeiro e São Paulo estavam com percentuais acima de 12% da RCL. Em geral, a média das capitais que descumpriram este limite após 1998 foi de 7,69%. A média do índice Despesa com inativos e pensionistas/RCL, neste período, foi de 5%, bem abaixo do exigido legalmente.

Assim, conforme mostram os dados, os limites fixados pela LRF e pela Lei 9.717/98 para o gasto com pessoal ativo, inativos e pensionistas não afeta a média dos municípios (ou, para usar uma expressão da literatura internacional, “it’s not binding”) (Ver Fig. 2).

Se há a necessidade de controlar os déficits excessivos dos municípios, o que não parece ser o caso nos últimos anos, a escolha do item despesa com pessoal como prioritária pode não ser adequada.

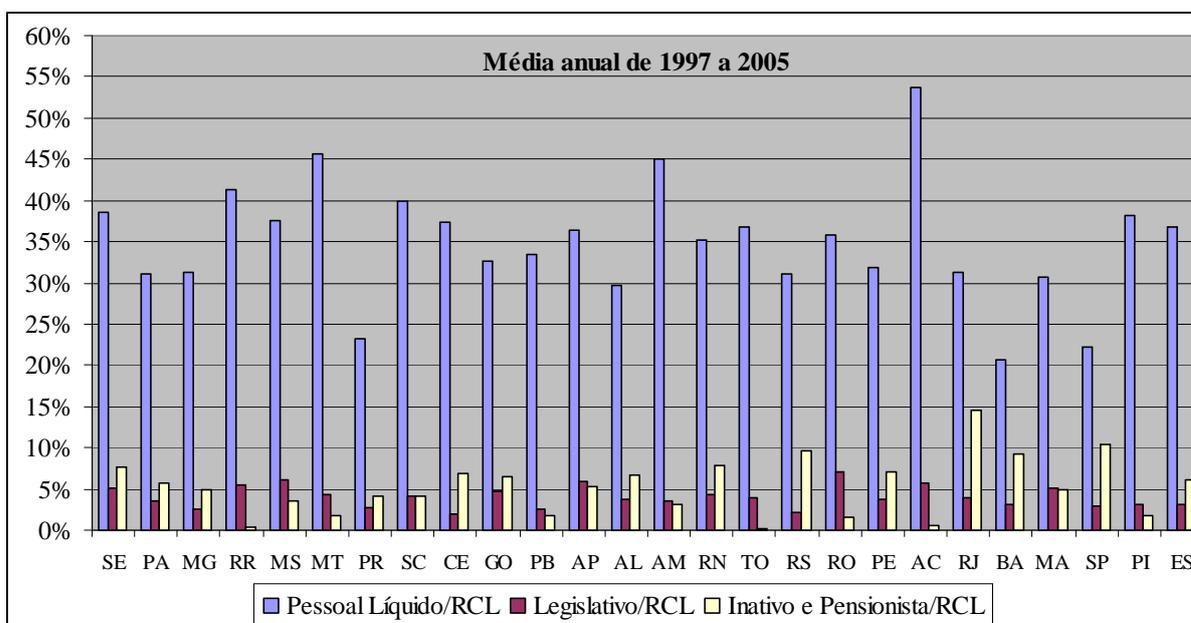


Figura 2 – Indicadores dos gastos com pessoal ativo, inativo e pensionistas em proporção da RCL das capitais representadas pelas siglas dos seus respectivos estados

Ainda em relação aos dispositivos da LRF quanto aos gastos com pessoal, foi possível concluir a existência de ciclos eleitorais para a amostra analisada, ou seja, foram verificado aumento no índice Despesa líquida com pessoal total/RCL no ano de 2000, se comparado com o ano imediatamente anterior em 16 das 26 capitais. O mesmo não ocorreu com as últimas eleições para prefeito e apenas duas capitais, Cuiabá e João Pessoa tiveram elevação do índice em 2004 em relação ao ano anterior. Vê-se, portanto o impacto dos dispositivos contidos na LRF, dado pelo esforço dos entes municipais em cumprir a legislação e não aumentar este tipo de despesa no último ano de mandato eleitoral (Fig. 3).

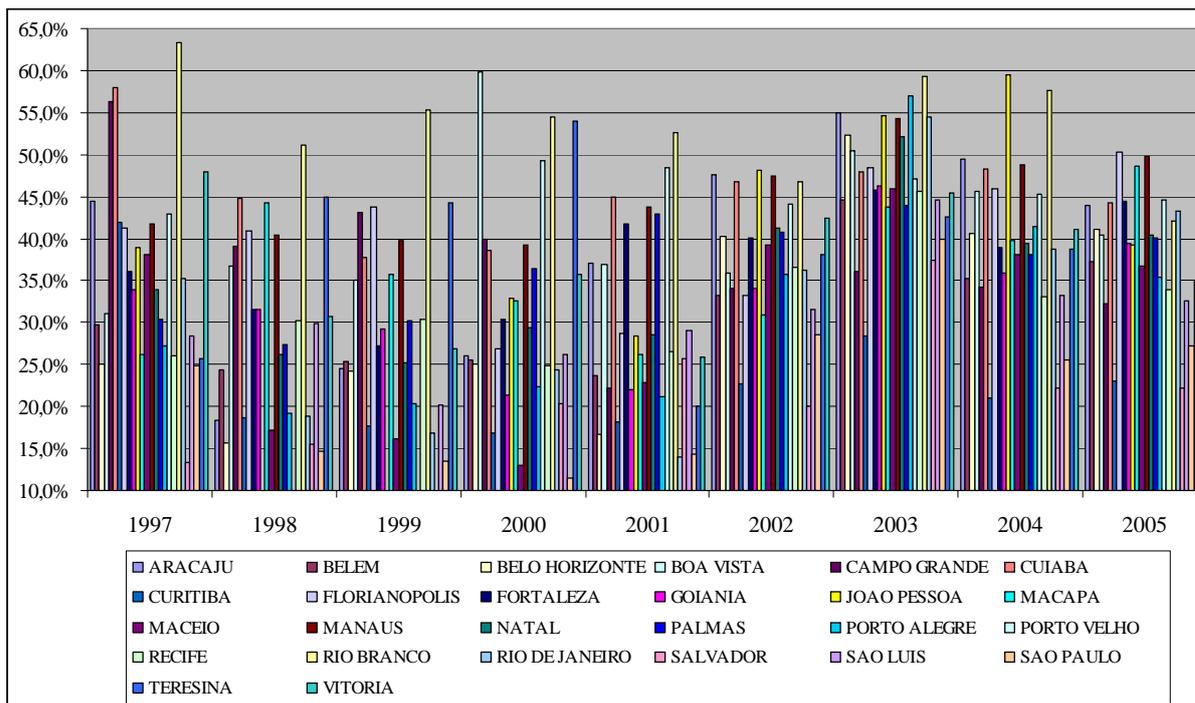


Figura 3 – Evolução individual do índice gasto com pessoal total/RCL no período 1997-2005

Em relação aos serviços de terceiros, analisando, para o agregado da amostra, a média deste gasto como proporção da RCL, percebeu-se que apenas em 2002, o montante deste gasto ultrapassou os 10% permitidos pela Lei em relação ao ano de 2001, ou seja, foram gastos, para o agregado, R\$ 77.118.682,18 a mais em 2002 em relação à 2001. A evolução deste índice para cada capital pode ser visualizada na figura abaixo, o qual mostra que para a maioria dos municípios, os gastos com terceiros, permaneceram praticamente constantes durante o período analisado, havendo diminuição nos anos posteriores à LRF, apenas para 8 capitais: Curitiba, Florianópolis, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Rio Branco, São Paulo e Vitória.

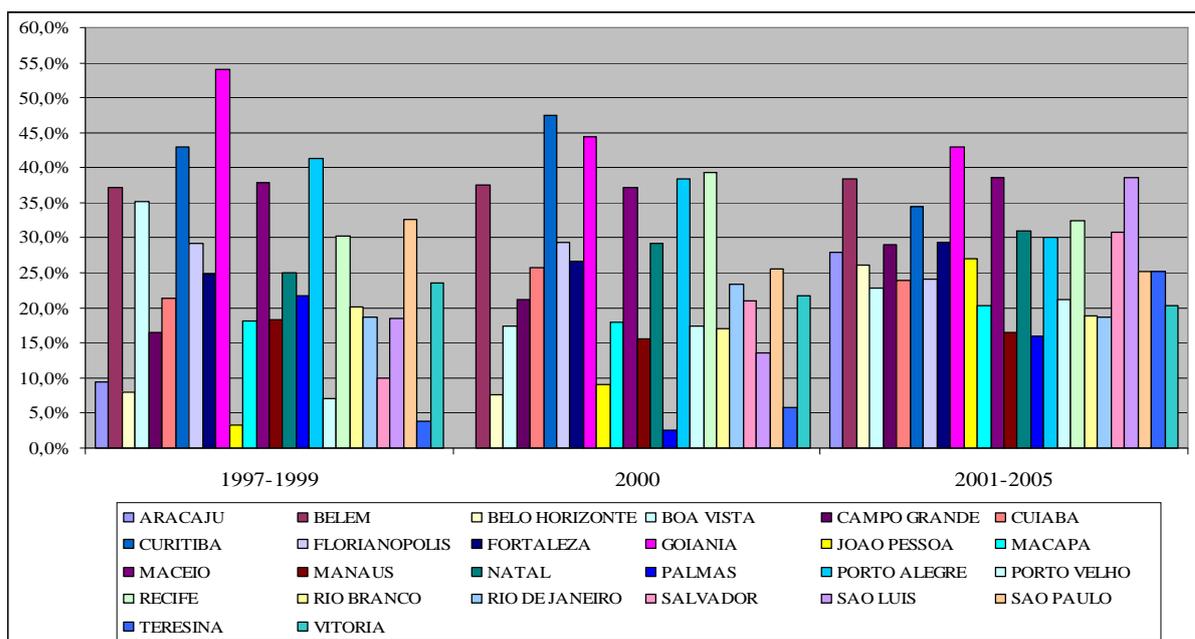


Figura 4 – Evolução individual do índice Serviços de Terceiros/RCL no período 1997-2005

8 Conclusões

Pode-se dizer que a LRF foi eficiente quanto aos dispositivos por ela impostos, uma vez que, no agregado, as metas de resultado fiscal foram atingidos pelas capitais brasileiras, e que a partir da implantação da mesma, o equilíbrio orçamentário foi atingido pela grande parte da amostra analisada com 100% de eficiência no último ano de análise.

Quanto as receitas totais, observou-se aumento da variável para toda a amostra no período analisado. A análise das transferências intergovernamentais demonstraram resultado diverso do que se esperava, ou seja, para o período de 1997 a 2005, as transferências de recursos da União para as capitais brasileiras representaram em média 30% de sua receita orçamentária, enquanto as transferências dos Estados representaram em média 24%, bem abaixo do que é visto para a maioria dos municípios. Pode-se explicar este resultado pelo fato de que todas as capitais possuem mais de cem mil habitantes e aquelas em que as transferências federais e estaduais foram maiores em relação à receita orçamentária são representadas em sua maioria pelas cidades com população menores.

Conforme mostraram os dados, os limites fixados pela LRF e pela Lei 9.717/98 para o gasto com pessoal ativo, inativos e pensionistas não afeta a média dos municípios e nos casos de gastos excessivos, ambos se restringem a uma pequena parcela das capitais, o que indica que o limite imposto pela Lei não afeta na média a amostra.

Concluiu-se, portanto resultado satisfatório da LRF e das Leis que regem a reforma previdenciária para as capitais brasileiras durante o período de análise.

Referências

AFONSO, J. R., FERREIRA, S. G., ARAUJO, E. A.; OLIVEIRA, P. A. S.

Responsabilidade Fiscal Municípios: Quanto custa as Câmaras de Vereadores?

Disponível em <<http://www.federativo.bndes.gov.br>> Acesso em: 20 abril 2006

ANDRADE, N.A. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal: Novos Métodos após a LC nº 101 de 2000 e as Classificações Contábeis Advindas da SOF e STN.** São Paulo: Atlas, 2002.

ARAUJO, E. A.; MORAES, T. C. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): balanço preliminar e impactos sobre governos municipais. **Relatório do Programa Iniciação Científica – CNPq / NPP/EAESP-FGV.** Ago 2002

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES.. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>> Acesso em: 11 abril 2007

BOTELHO, R. **Determinantes do Ajuste Fiscal dos Estados Brasileiros.** In: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. VII Prêmio STN de Monografias. Brasília: ESAF, 2002. 77 f.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Brasília:** Senado Federal, 1988.

_____. Lei Complementar nº 96/99. Revoga a Lei Complementar nº 82 de 27 de Março de 1995. **Diário Oficial da União:** Poder Executivo, 1999

_____. Emenda Constitucional nº 25 de 14 de fevereiro de 2000. Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas

com o Poder Legislativo Municipal. **Diário Oficial da União: Poder Executivo**, 14 de fevereiro de 2000.

_____. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União: Poder Executivo**, 05 de maio de 2000.

_____. Lei Federal 10.028 de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da União: Poder Executivo**, 20 de outubro de 2000.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia Científica: para uso dos estudantes universitários**. 3ª.ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1983

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 3ª.ed., São Paulo: Atlas, 1991.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1999.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2002.

MELO, L. P. A. A Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Congresso Nacional. Brasília: UNB, 2002. <<http://www.federativo.bndes.gov.br>> Acesso em 15/10/2005

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei Complementar nº 101/2000 – Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 3ª ed. Brasília, 2001.

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

NUNES, S. P. & NUNES, R. C. **Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: Uma Avaliação dos Resultados à Luz do Modelo do Fundo Comum**. Brasília: UNB, 2002. <<http://www.federativo.bndes.gov.br>> Acesso em 15/10/2005

NÓBREGA, M. **Lei de Responsabilidade Fiscal e leis orçamentárias**. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira. 2002.

OLIVEIRA, W. de. Lei de Responsabilidade Fiscal, margem de expansão e o processo legislativo federal. **In: IX Prêmio Tesouro Nacional: coletânea de monografias**. Brasília: ESAF, 2005.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (orgs.) Reforma do estado e administração pública gerencial. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005