

A LRF como Instrumento de Controle das Finanças dos Municípios do Estado da Paraíba em 2018: uma Avaliação de sua Obediência Frente às Despesas com Pessoal

Vanusa Virgínia da Silva (UFPB) - vanusavs@hotmail.com

Fernando Jose Vieira Torres (UFPB) - fjttorres@hotmail.com

Jean SANTOS NASCIMENTO (UFCG) - jean.sn@gmail.com

Resumo:

O objetivo geral desta pesquisa foi investigar como os gastos com pessoal dos municípios do estado da Paraíba no ano de 2018 foram afetados pelo cumprimento das principais normas de finanças públicas adotadas pelos municípios. Para tanto, foram utilizadas a estatística descritiva e um modelo econométrico estimado pelo método dos mínimos quadrados ordinários (MQO) a partir do software Satata 11. A amostra inicial foi composta de 223 municípios e a final, após a aplicação dos filtros tamanho da população e publicização dos dados foi de 77 cidades. Os resultados evidenciaram que 29% dos municípios investigados respeitaram o que determina a LRF no tocante a despesa com pessoal e 71% não cumpriram, a variável tamanho da população é a que guarda maior correlação positiva com DTP, mas também que a correlação desta com as transferências fiscais (TU, TE e IPVA) e com as receitas tributárias é muito forte, já às variáveis binárias (dummies), RF, MAND e ALI, estas mostraram correlações relativamente baixas entre elas e com as demais. As estimativas mostraram que 98,7% das variações em DTP são explicadas pelas oscilações das variáveis explicativas do modelo. A estatística F foi significativa e indica que, em conjunto, as variáveis do modelo explicam a variável DTP, também ficou evidente que o cumprimento do limite com gasto de pessoal determinado pela LRF promove um controle efetivo sobre os gastos, de forma que chega a diminuí-lo, quanto às transferências usadas como variáveis explicativas, a maioria destas afetam positivamente as despesas, assim como a população.

Palavras-chave: *Orçamento Público. Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesa com Pessoal.*

Área temática: *Custos aplicados ao setor público*

A LRF como Instrumento de Controle das Finanças dos Municípios do Estado da Paraíba em 2018: uma Avaliação de sua Obediência Frente às Despesas com Pessoal

RESUMO

O objetivo geral desta pesquisa foi investigar como os gastos com pessoal dos municípios do estado da Paraíba no ano de 2018 foram afetados pelo cumprimento das principais normas de finanças públicas adotadas pelos municípios. Para tanto, foram utilizadas a estatística descritiva e um modelo econométrico estimado pelo método dos mínimos quadrados ordinários (MQO) a partir do *software Satata 11*. A amostra inicial foi composta de 223 municípios e a final, após a aplicação dos filtros tamanho da população e publicização dos dados foi de 77 cidades. Os resultados evidenciaram que 29% dos municípios investigados respeitaram o que determina a LRF no tocante a despesa com pessoal e 71% não cumpriram, a variável tamanho da população é a que guarda maior correlação positiva com DPT, mas também que a correlação desta com as transferências fiscais (TU, TE e IPVA) e com as receitas tributárias é muito forte, já às variáveis binárias (*dummies*), RF, MAND e ALI, estas mostraram correlações relativamente baixas entre elas e com as demais. As estimativas mostraram que 98,7% das variações em DTP são explicadas pelas oscilações das variáveis explicativas do modelo. A estatística *F* foi significativa e indica que, em conjunto, as variáveis do modelo explicam a variável DTP, também ficou evidente que o cumprimento do limite com gasto de pessoal determinado pela LRF promove um controle efetivo sobre os gastos, de forma que chega a diminuí-lo, quanto às transferências usadas como variáveis explicativas, a maioria destas afetam positivamente as despesas, assim como a população.

Palavras-chave: Orçamento Público. Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesa com Pessoal.

Área temática: Custos aplicados ao setor público.

1 INTRODUÇÃO

A gestão pública pode valer-se do orçamento como um mecanismo basilar para gerir os recursos públicos a fim de aplicá-los de forma eficiente visando o bem estar social. Os gestores e a sociedade devem conhecer o orçamento, pois além de ser um instrumento que contém as receitas e as despesas públicas, serve para alocar os recursos financiados pelo contribuinte por meio dos tributos e determinar as metas e carências mais urgentes pela maioria da população no curto, médio e longo prazo.

Para Matias-Pereira (2017), a LRF é adotada como um código de conduta para os governantes no âmbito federal, estadual, municipal e pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Além de caracterizada como um instrumento de modernização das Finanças Públicas no Brasil, sendo um marco institucional e cultural para oportunizar o controle social no país.

O surgimento da LRF promoveu o aumento da busca por informações sobre orçamento público, receitas, despesas e especialmente para controlar as despesas com pessoal, em virtude do elevado percentual possível de comprometimento de recursos com tal elemento de despesa, visto que em alguns municípios esse gasto chega até mesmo num valor maior que o permitido.

Ao propor o estudo e a verificação da questão dos limites de pessoal para subsidiar a gestão pública municipal, Gerigk (2010) destaca a relevância da LRF para os municípios de pequeno porte, porque “contam com menor competência técnica nos seus quadros de

funcionários, estão sujeitos a menor nível de despesa por município e apresentam população de nível de renda mais baixo”. O mesmo autor afirma ainda que “os municípios, nessa estrutura organizacional, têm papel de destaque, pois são vistos como os que mais bem podem atender às demandas da população por estarem mais próximos de seus problemas e, supostamente, de suas soluções”.

Considerando isso, os municípios podem ser agentes transformadores da realidade local administrando as fontes de arrecadação e aplicando em projetos e atividades demandados pela sociedade. Isto é, possibilitando a melhor distribuição dos recursos municipais, promovendo a boa gestão do dinheiro público e garantindo também a transparência.

A LRF é uma ferramenta de grande relevância para fiscalizar o planejamento e a execução orçamentária dos municípios, promovendo a transparência das informações aos cidadãos e a todos aqueles interessados com as contas públicas.

Por meio da transparência exigida para divulgação das receitas e despesas, os contribuintes podem acompanhar onde está sendo aplicado o seu dinheiro, desse modo advertindo para que os gestores devam ter mais responsabilidade com o patrimônio público limitando ou reduzindo os desvios dos recursos públicos.

Busca-se evidenciar o papel da LRF junto ao orçamento público como indispensável para melhorar a administração pública, em razão de não ser apenas um mero documento formal, mas de produzir informações para oferecer transparência das ações e possibilitar a comunicação dos gestores com a sociedade para efetivamente exercer o controle social. Neste trabalho, mais especificamente, procura saber se o cumprimento das normas fiscais afetam as despesas com pessoal. Parte-se da hipótese de que esse cumprimento exerce uma redução nestas despesas para o período em que as informações foram apuradas.

Diante o exposto, então, o objetivo principal deste estudo foi investigar como os gastos com pessoal dos municípios do estado da Paraíba no ano de 2018 foram afetados pelo cumprimento das principais normas de finanças públicas adotadas pelos municípios. Para alcançar o objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos: (1) Averiguar o total gasto com pessoal nos municípios paraibanos no ano de 2018; (2) Analisar as estatísticas das despesas com pessoal e a correlação entre todas as variáveis trabalhadas; (3) Verificar o cumprimento dos limites instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/00; e (4) sugerir procedimentos que cuidem da gestão dos gastos com pessoal.

Para o modelo econométrico utilizado nesta pesquisa foram definidas as seguintes variáveis: Despesa Total Pessoal do Município (DTP/ Dependente), População do Município (POP/Independente), Quota Parte do IPVA do Município (IPVA/Independente), Transferências de Receitas Oriundas da União para o Município 9TU/Independente), Transferências de Receitas Oriundas do Estado para o Município (TE/Independente), Receita Tributária Total do Município (RT/Independente), Regras Fiscais LRF (RF/Controle), Segunda Gestão de Prefeito Reeleito (2MAND/Controle), Prefeito Aliado Político do Governador (ALI/Controle). Maiores detalhes são tratados na metodologia do trabalho.

Portanto, diante dos objetivos, esta pesquisa foi realizada com o intuito de fornecer ao gestor público uma visão mais abrangente da situação do gasto com pessoal face aos limites determinados pela LRF, com base nos dados publicados pelos sites no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI, Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Isto posto, o Artigo foi estruturado em quatro seções além desta introdução, a saber: (1) Fundamentação Teórica, (2) Aspectos Metodológicos, (3) Análise dos Resultados e (4) Considerações Finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção é baseada na conceituação e aspectos legais da despesa com pessoal, agregado com estudos anteriores que identificaram variáveis com interferência na sua gradação. São tratadas questões de ordem orçamentária e das normas que as cercam.

2.1 Orçamento público

Além de ser uma peça contábil de instrumento de planejamento da receita e da despesa, o orçamento pode ser utilizado como ferramenta de controle para os gestores e fiscalização pelos cidadãos quanto à correta aplicação dos recursos públicos. As leis orçamentárias orientam a gestão das finanças públicas, porém os valores estimados no orçamento não têm caráter impositivo, assim não é atribuída a gestão realizar todas as receitas previstas e despesas fixadas. No entanto, como são inúmeras as demandas sociais e os recursos para atendê-las são escassos, a administração deve ser adequada, eficaz e eficiente para priorizar os interesses coletivos. O orçamento público tem vários normativos para orientar desde a sua elaboração, execução até o controle e divulgação, que serão apresentados a seguir.

2.2 Principais dispositivos legais do orçamento público

2.2.1 Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 prevê normas gerais do orçamento público brasileiro nos seus Artigos. 165 a 169, logo todas as leis referentes ao orçamento devem estar em consonância com os preceitos da constituição.

Os Municípios possuem receitas classificadas como recursos próprios e de transferências, assim a CF de 88 determina no seu Art. 156 que a competência municipal para instituição de impostos sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, sobre a Transmissão Intervivos Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis – ITBI e sobre os Serviços de qualquer natureza – ISS.

Quanto às transferências constitucionais regulamentadas nos Art. 158 e 159, incluem que o **Estado** deve destinar 25% do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS e 50% do imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA. Enquanto a **União** deve destinar aos municípios:

- 23,5% do imposto sobre produtos industrializados – IPI e do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza – IR ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
- O produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza – IR, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos municípios, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;
- 25% do IPI-Exportação destinados aos Estados exportadores;
- 25% da contribuição de intervenção no domínio econômico – CIDE;
- 50% do imposto sobre a propriedade territorial rural – ITR;

Deste modo, apresentamos abaixo a tabela com as principais receitas atribuídas aos municípios tanto por meio próprio como através de transferências:

Tabela 01: Principais Receitas Municipais

Receitas Próprias de Imposto e Contribuição	Percentual da receita de impostos e contribuições, da União e dos Estados, transferidos aos municípios, conforme tipo de imposto	
Município	Estado	União
ISS	25% do ICMS	FPM (23,5% do IPI e do IR)
IPTU	50% do IPVA	IR retido na fonte pela Prefeitura (*)
ITBI		25% da Cide destinada aos Estados
Contribuição do Regime Próprio de Previdência, quando houver		25% do IPI-Exportação (Estados exportadores) 50% do ITR

Nota: (*) Por orientação da Secretaria do Tesouro Nacional, a retenção do IR pelas prefeituras deve ser classificada como receita própria. Base sobre a qual incide o desconto do Fundeb.

Fonte: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM; UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP. Instituto de Economia. Construindo o diagnóstico municipal: uma metodologia. Coordenação de Anselmo Luís dos Santos e Fátima Fernandes de Araújo. São Paulo, 2008. 160 p. (Eleições Municipais 2008).

Gerigk (2010) afirma que os municípios para desempenhar suas atividades e cumprir seus fins necessitam adquirir meios financeiros através da exploração de seu patrimônio, das contribuições representadas pelos tributos municipais e da participação nas receitas do Estado e da União.

2.2.2 Lei nº 4.320/64

A Lei nº 4.320/64 regulamenta normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Essa lei estabelece a discriminação da receita e da despesa da Lei do Orçamento; o conteúdo, a forma e a elaboração da proposta orçamentária; a elaboração do orçamento; o exercício financeiro; os créditos adicionais; a execução orçamentária da receita e da despesa, além da programação da despesa; os fundos especiais; o controle da execução orçamentária, quanto ao controle interno e externo; a contabilidade Orçamentária e Financeira, Patrimonial e Industrial e os balanços.

O Art. 34 da Lei nº 4320/64 determina que o exercício financeiro coincida com o ano civil, portanto a execução do orçamento começa no dia 1º de janeiro e encerra em 31 de dezembro. Silva (2014) afirma que para atender a anualidade do orçamento é essencial que não apenas o município, mas o Estado e a União aprovelem seus orçamentos até o término do ano anterior, em razão de parte considerável dos recursos municipais serem originados de transferências legais e constitucionais.

2.2.3 Lei complementar nº 101/2000

O advento da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF estabelece normas e limites para as finanças públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, subsidiando os gestores na administração do patrimônio público.

A LRF visa reforçar a atividade de planejamento através do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA, com a vinculação entre esses instrumentos e a execução dos gastos, passando a gerar de fato resultados para o acompanhamento da gestão. Assim, dando maior ênfase ao aspecto gerencial do orçamento para o controle das contas públicas por parte da população e dos gestores. De acordo com o Art. 5º da Lei Complementar nº 101/2000 o projeto de lei orçamentária anual, deverá ser compatível com o PPA, com a LDO e com aquela própria lei.

A Receita Corrente Líquida (RCL) é o parâmetro utilizado para aplicar os limites de gastos com pessoal de acordo com as esferas e os poderes, sendo obtida segundo o Art. 2º, IV da LRF pelo:

Somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do Art. 201 da Constituição. (BRASIL, 2000).

Quanto a Despesa Total com Pessoal – DTP, a LRF conceitua no Art. 18 como:

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).

Além disso, acrescentam-se a despesa total com pessoal no Art. 18 § 1º da LRF os gastos com contratos de terceirização de mão-de-obra quando substituem servidores e empregados públicos, os quais serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

O Art. 18, § 2º da LRF descreve que para apuração da despesa total com pessoal (DTP) é somado o valor efetuado no mês com os gastos dos onze meses imediatamente anteriores conforme o regime de competência.

A DTP não poderá ultrapassar os limites sobre a RCL estabelecidos para União, Estados e Municípios em cada período de apuração de acordo com os Art. 19 e 20 da LRF, verificados ao final de cada quadrimestre, discriminados no quadro abaixo:

Tabela 02 – Limite de gastos com pessoal baseado na LRF

Gastos com pessoal	Esfera federal	Esfera estadual	Esfera municipal
Executivo	40,90%	49,00%	54,00%
Legislativo	2,50%	3% (incluindo TCE)	6% (incluindo TCM)
Judiciário	6,00%	6,00%	-
Ministério Público	0,60%	2,00%	-
TOTAL	50,00% da RCL	60,00% da RCL	60,00% da RCL

Fonte: Elaborado pelos autores.

Além dos limites máximos de 50% (cinquenta por cento) da RCL para a União e de 60% (sessenta por cento) da RCL para os Estados e Municípios, a LRF também estipula dois níveis de gastos com pessoal. Caso ultrapasse 90% (noventa por cento) da RCL denomina-se limite de Alerta e quando exceder a 95% (noventa e cinco por cento) da RCL denomina-se limite Prudencial. Estes níveis proporcionam maior controle por parte dos gestores públicos, a fim de realizar medidas antes de extrapolá-los para equilibrar as contas públicas.

2.3 Transparência das Contas Públicas

A participação dos cidadãos é bastante importante para o atendimento das demandas coletivas sociais. Apesar da dificuldade em encontrar e interpretar as informações sobre as contas públicas, cada vez está sendo dada maior clareza ao planejamento, as receitas e despesas executadas pelo governo.

Para Silva (2011) os estudos dos ciclos políticos de curto prazo, compreendidos como a execução do orçamento de receita e despesa, apontam que a transparência tem grande

vinculação com a responsabilidade fiscal uma vez que evidencia a capacidade de resposta dos governos aos cidadãos, isto é, o dever de informar e explicar seus atos na gestão pública.

Assim, a transparência obteve mais publicidade com a promulgação da LRF para proporcionar a sociedade acesso as informações concernentes aos atos dos governantes, pois a lei fixa no seu Art. 48 como instrumentos de transparência da gestão fiscal:

- Os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias.
- As prestações de contas e o respectivo parecer prévio.
- O Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal.
- As versões simplificadas desses documentos.

Quanto ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária, deve ser apresentado com periodicidade bimestral, contendo balanço orçamentário e também demonstrativos de execução das receitas e das despesas, como a apuração da receita corrente líquida conforme os Art. 52 e 53 da LRF.

Com relação ao Relatório de Gestão Fiscal, esse tem periodicidade quadrimestral e inclui comparativo com os limites da despesa total com pessoal especificando o valor com inativos e pensionistas segundo os Art. 54 e 55 da LRF.

2.3.1 Lei Complementar nº 131/2009

A Lei Complementar nº 131/2009, também conhecida como Lei da Transparência, modificou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal nos dispositivos relativos à transparência da gestão fiscal.

Essa lei alterou o Art. 48 da LRF, determinando que a transparência será assegurada também através do apoio à participação popular e realização de audiências públicas, no decorrer da elaboração e discussão das leis orçamentárias; da disponibilização a sociedade de informações pormenorizadas em tempo real em meios eletrônicos de acesso público a respeito da execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; além da adoção de sistema integrado de administração financeira e controle.

2.4 Estudos anteriores

Pesquisas anteriores destacaram a importância da despesa com pessoal no entendimento do gasto público, assim como as variáveis que foram estabelecidas neste estudo, dentre as publicações mais recentes, pode-se destacar o trabalho de Lucena e Filho (2018) que buscaram avaliar se as receitas tributárias (receitas próprias) e as transferências constitucionais (FPM) tem relação com o desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Já Souza, Silva e Moraes (2017) investigaram se existe manipulação fiscal em períodos eleitorais avaliando qual a influência dessa composição sobre a probabilidade de reeleição do grupo político do gestor público, as evidências apontaram que os gastos com pessoal e encargos sociais (PES) e investimentos (INV) exercem influência negativa e positiva respectivamente, a pesquisa concluiu que, de modo geral, a composição dos gastos públicos influencia de forma significativa a probabilidade de reeleição do grupo.

Moraes, Queiroz e Souza (2017) analisaram a influência de fatores políticos sobre o índice de gastos com pessoal (IGP) definido pela lei de responsabilidade fiscal, considerando o IGP uma variável fiscal com limitações legais, para analisar a presença de manipulações políticas, foram verificados a influência de três fatores políticos: o ano eleitoral (QAM), a mudança de prefeitos (MPM) e o mandato eleitoral (PME), a pesquisa concluiu que a presença de limitações legais pode amenizar os ciclos político-orçamentários.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Considerando os objetivos do trabalho, nesta seção são destacados os procedimentos metodológicos para a realização do estudo.

A pesquisa em questão pode ser classificada quanto à natureza como aplicada, quanto aos objetivos como exploratória e descritiva, quanto aos procedimentos como bibliográfica e documental e quanto à forma de abordagem do problema como quantitativa. A seguir destacam-se os seguintes pontos: descrição da amostra, tipo de dados, estatísticas básicas das variáveis, modelo econométrico e coleta e interpretação dos dados.

3.1 Descrição da amostra

A Paraíba é uma Unidade Federativa localizada na região Nordeste do Brasil, possui como principais atividades econômicas: agricultura, pecuária, serviços e turismo. Segundo o último censo do IBGE (2010) é o décimo quarto Estado mais populoso do país com 3.766.528 habitantes (urbanos 2.838.678 e rurais 927.580), renda per capita de R\$ 14.133, apresenta um IDH de 0,658, analfabetismo de 16,5%, expectativa de vida de 73 anos, formada por 223 municípios divididos em quatro mesorregiões (sertão, Borborema, agreste e mata), destes, 88 com mais de 10.000 habitantes e 135 abaixo (39% e 61%, respectivamente do total).

A amostra inicial foi composta por 223 municípios, desse total foram desconsiderados os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes, passou a ser de 88, em seguida houve a identificação das cidades que disponibilizavam todas as informações necessárias para o estudo, sendo excluídos mais 11 municípios, conseqüentemente, o estudo foi realizado com 77 municípios, no período de março a julho de 2019.

3.2 Tipo de dados

O universo da pesquisa compreendeu os 223 municípios do Estado da Paraíba, a amostra final foi composta por 77 municípios, que corresponde a 34,53% do universo. A amostra classifica-se como não probabilística intencional devido à aplicação de filtros sendo reduzida para 77 cidades, de acordo com os seguintes critérios adotados: (1) cidades acima de 10.000 habitantes e (2) todas as variáveis disponíveis para a coleta. Conseqüentemente, foram excluídos 146 municípios paraibanos em função de terem população inferior a 10.000 habitantes ou não apresentarem os dados relativos a todas as variáveis analisadas.

A técnica da documentação indireta utilizada nesta pesquisa documental incluiu como tipo de instrumento as fontes primárias e secundárias, o estudo quanto ao horizonte de tempo apresentou corte transversal, com dados relativos ao exercício de 2018, esta seleção ocorreu em virtude de ser o mais recente ano das demonstrações contábeis divulgadas pelas prefeituras do estado da Paraíba. De acordo com o modelo adotado nesta pesquisa foram utilizadas as seguintes variáveis dependentes e independentes para análise do comportamento das despesas com pessoal das prefeituras, sendo apresentado de forma resumida no quadro abaixo:

Quadro 01 – Resumo das Variáveis

Variáveis	Descrição	Fonte
Dependentes		
DTP	Despesa Total com Pessoal do Município	SICONFI
Independentes		
POP	População Total do Município	SICONFI/IBGE
IPVA	Quota PArte do IPVA do Município	SICONFI
RF	<i>Dummy</i> para as Regras Fiscais LRF	SICONFI/LRF
TU	Transferências de Receitas Oriundas da União para o Município	SICONFI
TE	Transferências de Receitas Oriundas do Estado para o Município	SICONFI
RT	Receita Tributária Total do Município	SICONFI
2MAND	<i>Dummy</i> para Segunda Gestão de Prefeito Reeleito	TSE
ALI	<i>Dummy</i> para Prefeito Aliado Político do Governador	TSE

Fonte: Elaborado pelos autores, adaptado de TCE/PB, IBGE, TSE, LRF, SICONFI, 2018.

3.3 Coleta e tratamento dos dados

A coleta de dados foi realizada no período de março a julho de 2019, após este procedimento, eles foram tabulados em planilha eletrônica. De modo mais específico, foram realizados os seguintes passos para tratamento dos dados e obtenção das referidas variáveis:

- 1) No site do SICONFI, em consulta a base de dados Finanças do Brasil – FINBRA foram baixadas informações do Relatório de Gestão Fiscal – RGF e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO relativas ao exercício de 2018, tendo como escopo os municípios do estado da Paraíba e o Poder Executivo;
- 2) No site do IBGE foi obtido o quantitativo da população estimada de 2018 na Paraíba e o PIB dos municípios;
- 3) No site do TSE foi consultado no resultado das eleições se era a segunda gestão de prefeito reeleito e também se o prefeito de cada município era aliado político do governador, sendo os dados transformados em classificação binária conforme variável *dummy*;
- 4) Em seguida, foram filtradas a informações em planilha eletrônica os dados dos municípios com mais de 10.000 habitantes; e
- 5) Posteriormente, foram comparadas no Tableau as informações constantes dos municípios que possuíam todas variáveis do estudo, obtendo-se a amostra final, para assim efetuar a regressão linear múltipla.

3.4 Estatísticas básicas das variáveis

A variável de maior interesse na pesquisa são as Despesas com Pessoal (DPT). Desta forma, esta seção evidencia as estatísticas básicas desta variável para 77 municípios paraibanos em 2018, bem como a correlação entre todas as variáveis utilizadas no modelo econométrico cujo tamanho da amostra é também de 77 observações. O objetivo é permitir uma melhor avaliação das informações resultantes das manipulações dos dados.

O Quadro 02 destaca as estatísticas básicas de DPT, quais sejam: média, desvio padrão, valores mínimos e máximos e amplitude. Uma breve observação já mostra que o desvio padrão de DPT é mais que o dobro da média da variável. Isso evidencia a heterogeneidade entre os dados municipais de tal forma que aparecerão problemas de heterocedasticidade no modelo econométrico a ser utilizado adiante, demandando, portanto, as devidas correções.

Quadro 02 – Estatísticas básicas da variável Despesas com Pessoal dos municípios paraibanos em 2018

Estatística	Valor em R\$
Média	48.133.792,34
Desvio Padrão	118.141.531,92
Valor mínimo	11.180.522,30
Valor máximo	944.042.731,10
Amplitude	932.862.208,80

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa, 2019.

Ao se observar a diferença entre o valor máximo e mínimo, a amplitude, chega-se a R\$ 932.862.208,80, muito próximo ao valor máximo, indicando novamente que há grande dispersão entre os valores e a necessidade de ajustes mais sofisticados para contornar problemas com os coeficientes da regressão. Adianta-se que se aplicou logaritmo aos dados e correção para a heterocedasticidade.

Quadro 03 – Correlação entre as variáveis

Variáveis	DPT	POP	IPVA	TU	TE	RT	RF	2MAND	ALI
DPT	1,000								
POP	0,996	1,000							
IPVA	0,976	0,975	1,000						
TU	0,994	0,997	0,983	1,000					
TE	0,992	0,981	0,972	0,978	1,000				
RT	0,966	0,960	0,996	0,969	0,971	1,000			
RF	0,085	0,100	0,142	0,116	0,104	0,148	1,000		
2MAND	0,206	0,214	0,212	0,214	0,204	0,204	0,109	1,000	
ALI	-0,137	-0,152	-0,133	-0,153	-0,112	-0,118	-0,058	0,000	1,000

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa, 2019.

Com relação às correlações das variáveis utilizadas no modelo de regressão, o Quadro 02 mostra que há fortes correlações positivas entre as variáveis DPT, POP, IPVA, TU, TE e RT, todas não binárias. Esse fato indica que o modelo apresentar multicolinearidade, e foi o que aconteceu. A literatura econométrica sugere alguns procedimentos corretivos, como a retirada de uma ou mais variáveis ou até mesmo ‘nada fazer’. Esta foi a opção adotada, pois se entendeu que o benefício das informações prestadas pelos coeficientes das variáveis mantidas no modelo superaria os custos da ausência destes.

Destaca-se que o tamanho da população é a que guarda maior correlação positiva com DPT, mas também que a correlação desta com as transferências fiscais (TU, TE e IPVA) e com as receitas tributárias é muito forte.

Com relação às variáveis binárias (*dummies*), RF, MAND e ALI, estas mostraram correlações relativamente baixas entre elas e com as demais variáveis. A variável RF é emblemática, pois, apesar de apresentar baixa correlação com as variáveis, esta é ainda mais baixa com a variável DPT, sugerindo que o cumprimento com as regras da LC 101/2000 e CF/88 tem pouca relação com o aumento das despesas com pessoal, entretanto, vale alertar que apenas 29% dos municípios (22/77) cumpriram com as regras. Assim, pode-se sugerir que uma obediência maior implicaria numa correlação também maior (e positiva).

A variável ALI, além de ter mostrado baixa correlação com as variáveis, apresentou valores negativos com todas elas, com exceção de MAND cuja correlação foi nula. Esse fato indica que estar

aliado ao governo estadual se relaciona inversamente, apesar de fraca, com DPT e demais variáveis fiscais e políticas.

3.5 Modelo econométrico

O modelo econométrico estimado com todas as variáveis em logaritmos, exceto as *dummies*, foi o seguinte:

$$LN_DTP_i = \alpha_0 + \alpha_1 LN_POP_i + \alpha_2 LB_IPVA_i + \alpha_3 LN_TU_i + \alpha_4 LN_TE_i + \alpha_5 LN_RT_i + \alpha_7 RF_i + \alpha_8 2MAND_i + \alpha_9 ALI_i + w_i \quad 01$$

Em que:

LN_DTP _i =	despesas como pessoal do município <i>i</i> no ano de 2018, sendo <i>i</i> o <i>i</i> -ésimo município, tal que <i>i</i> = 1, 2, ..., n;
LN_POP _i =	população do município <i>i</i> ;
LB_IPVA _i =	quota-pArte do IPVA do município <i>i</i> ;
LN_TU _i =	Transferências da União para o município <i>i</i> ;
LN_TE _i =	Transferências do estado para o município <i>i</i> ;
LN_RT _i =	Receita tributária do município <i>i</i> ;
RF _i =	<i>Dummy</i> indicadora do cumprimento da LRF e CF no município <i>i</i> , sendo 1 se o município cumpre as regras e 0 em caso contrário;
2MAND _i =	<i>Dummy</i> indicadora se o prefeito do município <i>i</i> está no segundo mandato, sendo 1 se ele está no segundo mandato e 0 em caso contrário;
ALI _i =	<i>Dummy</i> indicadora se o prefeito do município <i>i</i> é aliado político do governador do estado, sendo 1 se ele é aliado e 0 em caso contrário; e
w _i =	termo de erro das estimativas de DPT _i .

O modelo foi estimado pelo método dos mínimos quadrados ordinários (MQO) a partir do *software Satata 11*. Sobre os resultados foram aplicados testes de multicolinearidade e heterocedasticidade. No primeiro caso, aplicou-se o teste de Inflação da Variância e o problema foi detectado, entretanto, nada foi feito por quis saber a importância da informação de cada variável. No segundo caso, aplicou-se testes de Breusch-Pagan e White e o problema foi encontrado. Neste caso, aplicou-se a correção de White para corrigir os erros associados aos coeficientes.

No modelo econométrico, o uso de variáveis em logaritmo ocorreu em virtude de se querer mostrar os efeitos em percentuais. A vantagem de tal abordagem é que o resultado já é a elasticidade de uma variável contra a outra e ele não carece de unidade de medida, basta apresentá-lo e fazer a devida interpretação. As variáveis *dummies* são interpretadas em termos de efeito incremental em relação às variáveis do modelo. Em todos os casos, os coeficientes são estimados mantendo tudo o mais constante, ou seja, em termos de efeitos parciais, analisando uma variável de cada vez considerando todas as demais inalteradas.

4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Na terceira seção são expostos os resultados encontrados de acordo com o modelo econométrico já descrito anteriormente, em seguida feita uma comparação entre a DTP e as variáveis POP, IPVA, TU, TE, RT, MAND e ALI.

Quadro 04 – Efeito de variáveis selecionadas sobre a despesa pública com pessoal em municípios paraibanos em 2018

Variável dependente: DTP (Despesas com Pessoal)		
Variáveis Explicativas	Coefficientes	<i>p</i> -valores
LN_POP	0,3708	0,005
LN_IPVA	- 0,0980	0,027
LN_TU	0,3915	0,001
LN_TE	0,2525	0,000
LN_RT	0,0660	0,169
RF	- 0,2027	0,000
2MAND	- 0,0039	0,893
ALI	- 0,0106	0,757
Constante	3,2113	0,003
Estatísticas de pós estimação		
<i>n</i> = 77	F(8, 68) = 426,12	0,000
R ² ajustado = 0,9780	Breusch-Pagan = 0,92	0,338
	White = 53,50613	0,091

Fonte: Elaborado pelos autores.

Notas: As estatísticas para heterocedasticidade de Breusch-Pagan e White se referem aos resultados antes da aplicação da correção robusta de White, que corrigiu os erros.

O presente modelo foi estimado e aplicaram-se testes de detecção de heterocedasticidade de Breusch-Pagan e White, cujos valores são mostrados no Quadro 04. Neste caso, os testes foram divergentes, sendo que a indicação de heterocedasticidade foi feita pelo teste de White e, por isso, fez-se a correção dos erros pela estimação robusta de White.

As estimativas no Quadro 04 mostram que 98,7% das variações em DTP são explicadas pelas variações das variáveis explicativas do modelo. A estatística *F* foi significativa e indica que, em conjunto, as variáveis do modelo explicam a variável DTP.

Com relação aos coeficientes, os resultados mostram que a variável LN_DTP é afetada com significância aceitável por quase todas as variáveis, com exceção das *dummies* 2MAND e ALI, que representam o segundo mandato do prefeito e se este é aliado político do governador, respectivamente. O termo “Constante” tem apenas interpretação mecânica e não receberá comentários, entretanto, o efeito diferencial das *dummies* leva em consideração as outras variáveis de referências e a Constante absorve os efeitos destas variáveis.

Atenção é dada à variável LN_RT, cujo nível de significância foi de 16,9%. Esse valor mostra a probabilidade de se cometer o Erro do Tipo I, de forma que, em estimativas em 100 amostras repetidas e obtidas de forma aleatória, o valor do coeficiente estimado (0,0660) estaria errado em aproximadamente 17 vezes dos casos. Para muitos estudos em Ciências Sociais, esse valor é considerado alto pois tendem a aceitar 10% ou menos de significância, mas outros aceitariam uma significância até maior que 16,9% por se tratar justamente de um estudo que envolve a natureza humana das Ciências Sociais. Então, a situação fica por conta do cientista.

Verifica-se, então, que, tudo o mais constante, um aumento de 1% na população municipal faz com que os gastos com pessoal aumentem em 0,37% em média. Também poder-se-ia o múltiplo 10 e dizer que se o aumento na população é de 10% os gastos aumentam em 3,7%. Este fato mostra novamente a pressão populacional exercida sobre este tipo de conta pública. E novamente pode-se pensar de forma inversa, apontando-se que uma redução de 1%

na população provoca uma redução dos gastos com pessoal em 0,37% aproximadamente (ou em 3,7% se se explorar o múltiplo 10).

Quanto ao efeito percentual do IPVA sobre as despesas com pessoal, os resultados mostram que, em média, quando a quota desse tributo recebida pelos municípios aumenta em 1%, as despesas caem 0,1%, aproximadamente. Como antes, quando se apresentou os resultados em nível na seção 2.2, este efeito merece uma discussão à parte, apesar de que algo já foi dito nesta seção.

Quanto às transferências fiscais, um aumento de 1% naquelas recebidas pela União provoca um aumento de 0,39% nos gastos enquanto as recebidas pelo estado fazem estes aumentarem em 0,25%. Isso mostra que as transferências originadas na União têm um efeito expansionista ainda mais forte que as do próprio estado, confirmando os resultados dos valores em nível, como discutido na seção 2.2.

À parte a discussão sobre significância da variável representativa da arrecadação tributária, o coeficiente de LN_RT mostra que 1% de aumento na arrecadação expande os gastos com pessoal em 0,07% aproximadamente, que é bastante inferior aos efeitos das transferências apontados anteriormente. Isso parece indicar que angariar receitas a partir dos esforços do fisco municipal acaba por exercer um controle maior sobre os gastos com pessoal do que quando receitas são recebidas simplesmente via transferências, sem sacrifícios dos recursos do município.

Por fim, se os municípios cumprem as regras da LRF e da CF, os gastos com pessoal diminuem em 0,21% aproximadamente, indicando novamente um controle sobre essa conta. Este fato é evidenciado pelo coeficiente de RF, que indicam esse cumprimento. Isso mostra novamente a importância de se seguir as normas de finanças públicas de forma responsável. Cabe considerar que no conjunto de municípios tratados apenas 29% cumpriram com estas normas fiscais. Então fica evidenciado a importância da obediência normativa no controle dos gastos com pessoal, e, como consequência, do total dos gastos, dado que aquele é de longe a mais importante das despesas.

Conclui-se, portanto, que, enquanto o aumento populacional e a entrada de recursos nos cofres municipais em forma de transferências e arrecadação tendem a expandir as despesas com pessoal, a obediência à legislação de finanças públicas permite um controle maior sobre esses gastos. Essa constatação permite traçar políticas e práticas de gestão orientadas para o controle dessas variáveis a fim de se obter uma administração pública mais eficientes, obedecendo, por tabela, os princípios constitucionais que cercam essa atividade tão crucial para o bem estar das localidades.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão pública ganhou com a edição da LRF, pois possibilitou o maior controle das contas e transparência a população, acarretando mais responsabilidade por parte dos gestores uma vez que determina vedações e penalidades se houver o descumprimento dos limites.

A essência da LRF é estabelecer um normativo a fim de evitar atos desmedidos pelos gestores com relação ao uso indevido de recursos públicos nas três esferas, buscando a transparência com o dinheiro público e o controle por parte dos seus detentores, a população.

Um índice importante de despesa com pessoal compromete a administração e a continuidade da prestação de serviços a sociedade, visto que os cidadãos geram os recursos e são os principais interessados em garantir o equilíbrio das contas.

Após a análise dos resultados, foi observado que, enquanto o tamanho populacional e a maioria das transferências contribuem para a expansão dos gastos com pessoal, o cumprimento das normas fiscais quanto os diminui, servindo, portanto, como elemento comprovado empiricamente para o controle de uma importante despesa pública municipal.

Diante esse fato, recomenda-se fortemente novas normas que aumentem o controle sobre esse tipo de despesas, como o Projeto de Lei 248/2016, que estabelece maiores restrições para o aumento das despesas de pessoal em fim de mandato titular de Poder ou órgão.

Vale considerar também a tramitação do PL 229/2009, ou Lei da Qualidade Fiscal, que Estabelece normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública, voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável e dá outras providências.

Ver-se, portanto, que já tramitam inovações nas normas fiscais que buscam melhorias na gestão das finanças públicas, mas a Administração Pública é mais que finanças. Desta forma, cabe aos gestores aplicar políticas e práticas de gestão que conduzam a melhor utilização dos recursos humanos de forma mais econômica, algo que já pode ser feito efetivamente por eles independentemente de novas normas, dado que vários dos municípios paraibanos vêm enfrentando sérias crises fiscais. Implementar políticas focalizadas nas verdadeiras necessidades dos munícipes e, a partir daí, traçar planos de utilização e controle dos fatores que entreguem os serviços adequados com a maior economicidade, efetividade e eficácia possível.

Por outro lado, recomenda-se também a todos os cidadãos que tenham interesse na gestão pública que exerçam o controle social de forma efetiva, desde a escolha dos gestores ao acompanhamento de suas atividades. Para tanto, o uso de informações disponíveis, como nos portais de transparências, e acompanhamento de tramitação de projetos nas câmaras municipais, além das devidas cobranças aos eleitos, se fazem extremamente importantes. Em suma, todos são responsáveis pelo desempenho do setor público, cabendo uma ação proativa para que ele seja o melhor possível, de gestão para gestão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 jul. 2018.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 6 jul. 2018.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 6 jul. 2018.

CGE PB LRF. Disponível em:

http://www.siaf.cge.pb.gov.br/CGE/jspServMenuPrincipal_aux?opcao=7&EXERCICIO=2018. Disponível em: 15 de jul. 2019.

DEMONSTRATIVOS FISCAIS PARAÍBA. Disponível em:

<http://transparencia.pb.gov.br/orcamento/demonstrativos-fiscais>. Acesso em: 10 jul. 2019.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM; UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP. Instituto de Economia. **Construindo o diagnóstico municipal: uma metodologia**. Coordenação de Anselmo Luís dos Santos e Fátima Fernandes de Araújo. São Paulo, 2008. 160 p. (Eleições Municipais 2008).

GERIGK, Willson; CLEMENTE, Ademir; TAFFAREL, Marinês. **O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios: o caso do Paraná.** REPeC - Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, Brasília, v. 4, n. 3, Art. 3, p. 44-69, set/dez. 2010.

GUJARATI, Damodar N. **Econometria básica.** São Paulo: Makron Books, 2005.

HILL, C.; GRIFFITHS, W.; JUDGE, George. **Econometria.** São Paulo: Saraiva, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 13 jul. 2019.

LUCENA, Rafael Silva; FILHO, João Eudes Bezerra. **Relação entre as receitas tributárias e transferências constitucionais (fpm) e o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros.** Disponível em: <http://login.semead.com.br/21semead/anais/index.php>. Acesso em 14 de Jul. 2019.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MORAIS, Livia Maria Freire de; QUEIROZ, Dimas Barrêto de; SOUSA, Rossana Guerra de. **Ciclo Político no índice de gasto com pessoal: um estudo nos municípios paraibanos.** Disponível em: <file:///C:/Users/fjtto/Downloads/6109-13819-1-SP.pdf>. Acesso em 16 de jul. 2019.

RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL. Disponível em: <http://tce.pb.gov.br/gestao/relatorio-de-gestao-fiscal>. Acesso em: 6 jul. 2019.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública.** 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, Moacir Marques da. **Lei de responsabilidade fiscal: enfoque jurídico e contábil para os municípios.** São Paulo: Atlas, 2014.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO (SICONFI). Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 13 jul. 2019.

SOUZA, Arthur Guilherme Silva Ferreira de; SILVA, Vanessa Karla Rebouças da; MORAIS, Livia Maria Freire de. **Composição dos gastos públicos e resultados eleitorais: um estudo nos municípios do nordeste brasileiro.** Disponível em: <http://conferencias.unb.br/index.php/ccgunb/ccgunb3/paper/viewFile/6046/1593>. Acesso em 15 de jul. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE/PB). Disponível em: <http://tce.pb.gov.br/>. Acesso em: 13 jul. 2019.

WOOLDRIGE, Jeffrey. **Introdução à econometria: uma abordagem moderna.** São Paulo: Thompson, 2006.