

3

AVALIAÇÃO DO PERCENTUAL DE DESPESA COM PESSOAL

Resumo

Depois da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as três esferas do governo são obrigadas a fazer o acompanhamento de seus gastos com pessoal. Todo quadrimestre, cada Ente federativo deve registrar suas despesas com pessoal no sistema de informações contábeis e fiscais do setor público (Siconfi). A LRF determina que o Poder Executivo municipal não gaste mais do que 54% da sua Receita Corrente Líquida (RCL) com pagamento de pessoal e encargos.

Este texto tem como principal objetivo analisar o comportamento do gasto com pessoal e encargos dos Municípios brasileiros no 1º quadrimestre do ano de 2016. É importante manter esse gasto sob controle, pois o aumento descontrolado do gasto com pessoal compromete os recursos para investimentos e custeio das prefeituras, além de gerar problemas legais para os gestores locais.

Palavras-chave

Despesas com pessoal; LRF; responsabilidade fiscal; gastos com pessoal; despesas; municípios; limites; pessoal.

Introdução

Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, quando os Municípios foram considerados Entes autônomos da Federação, a descentralização das políticas públicas se tornou mais intensa. Com isso, os Municípios foram assumindo responsabilidades que eram das esferas estadual e federal. Para fazer frente a essas novas demandas, tiveram de se aparelhar melhor, investindo em capacitação técnica e, sobretudo, em pessoal. Na área de saúde, por exemplo, a União detinha, na década de 1980, cerca de 800 mil servidores e, hoje, conta com cerca de 40 mil. Essa queda no número de servidores federais teve de ser compensada com o aumento de funcionários nas prefeituras para a execução das políticas de saúde pública, como atendimento em postos de saúde, execução do Programa Saúde da Família, os Agentes Comunitários de Saúde, entre outros. Na área de educação, o processo foi semelhante. As políticas de Assistência Social também foram gradativamente municipalizadas e, hoje em dia, as ações da área são basicamente desta esfera.

Além disso, os Municípios estão sofrendo com a queda na arrecadação federal, que influencia diretamente nas transferências de recursos como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Considerando o período de janeiro a junho de 2016, o FPM já apresenta uma queda nominal de 1,39%, e, levando em consideração os efeitos danosos da inflação, esse resultado é ainda pior: uma queda superior a 10%. Esse fato é mais preocupante porque a maioria dos Municípios brasileiros são considerados de pequeno porte, ou seja, com menos de 50 mil habitantes, e de baixo poder arrecadatório, em virtude de uma pequena base tributária. O constituinte deu aos municípios a competência de arrecadar de impostos e taxas gerados nas áreas urbanas, e, como as cidades são pequenas, seus núcleos urbanos são diminutos, o que significa que a arrecadação municipal é dependente das transferências constitucionais.

Em época de crise econômica, o gasto com pessoal funciona como uma grande pressão nas despesas municipais, porque em média 90% do pessoal das prefeituras são concursados e estatutários, e sobre estes não é possível nenhuma intervenção do gestor para reduzir a despesa. Em recente pesquisa realizada pela CNM sobre a crise financeira e econômica que assola os municípios, um percentual significativo de gestores demitiu e/ou extinguiu os cargos em comissão. No entanto, essa ação é muito mais educativa, pois a grande maioria dos servidores são estáveis.

Esse texto tem como principal objetivo demonstrar como está o cenário dos gastos com pessoal nas três esferas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), regulamenta a Constituição Federal no que diz respeito a tributação e orçamento e também atende ao art. 163 da Constituição Federal. Essa lei prevê um mecanismo de maior controle nas contas públicas, uma vez que orienta a conduta dos administradores públicos de todo o país nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e para as três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Os principais objetivos da lei seriam aprimorar a administração das contas públicas no Brasil, por meio do compromisso com orçamento e com metas, que devem ser apresentadas e aprovadas pelo respectivo Poder Legislativo; ou seja, a lei é um mecanismo de fiscalização e transparência para a gestão do setor público brasileiro. A LRF busca reforçar o papel da atividade de **planejamento** e nortear a gestão pública brasileira em todas as esferas governamentais, principalmente quanto à categoria de gastos com pessoal e aos investimentos em educação e saúde.

É importante frisar que a LRF regulamenta os gastos de toda a administração governamental, ou seja, todos os Entes devem respeitar as disponibilidades orçamentárias resultantes da arrecadação de impostos e de outras fontes de recursos do governo. As regras e limites da gestão estabelecidos na lei trabalham em conjunto com a Lei Federal 4.320/1964, que normatiza as finanças públicas no país, controla os orçamentos e balanços e estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal.

Receita Corrente Líquida (RCL)

Um conceito importante e necessário para entender como funciona a lei é a formação da Receita Corrente Líquida (RCL), uma vez que ela é a base para percentuais importantes na gestão governamental. A RCL é o somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes. São deduzidos alguns valores em cada Ente da federação, quais sejam:

- na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, as contribuições para a previdência social do empregador que incidem sobre a prestação de serviços de terceiros, as contribuições à previdência feitas pelos trabalhadores e também as contribuições para o Programa de Integração Social (PIS);
- nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- na União, nos Estados e nos Municípios, as contribuições dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre diferentes sistemas de previdência.

Diferença entre limite do Executivo e Legislativo

Os gastos com a folha de pagamento de pessoal representam o principal item de despesas de todo o setor público brasileiro. De acordo com a LRF, entende-se como despesas de pessoal:

- reformas e pensões;
- adicionais de qualquer natureza;
- despesas com inativos e pensionistas;
- mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias;
- gratificações, horas extras e vantagens pessoais;
- encargos sociais.

Na LRF, há limites de gastos com pessoal que são determinados pelo percentual das receitas, para os três poderes. A saber, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, como pode ser visto na Tabela 1, têm limites distintos para os gastos com pessoal e uma diferenciação dos percentuais entre os diferentes poderes. A esfera municipal tem como limite máximo de gastos de pessoal, somando os poderes, 60% da sua RCL, assim como os Estados. Já a União tem o limite de gastos um pouco inferior: 50% da RCL.

Tabela 1 – Limites de Gastos por Entes (% da RCL)

Setores	Limites por Entes		
	União	Estados	Municípios
Executivo	40,9%	49%	54%
Judiciário	6,0%	6%	
Legislativo	2,5%	3%	6%
Ministério Público	0,6%	2%	
Total	50,0%	60,0%	60,0%

Fonte: Departamento de Estudos Técnicos.

Para os Municípios, os limites máximos para gastos com pessoal (60% da RCL) têm 6% destinados para os gastos do Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, e 54% para o Executivo, incluindo autarquias, fundações e empresas dependentes (art. 20, inc. III, a e b).

Ao atingir 95% do limite de 54% da RCL, ou seja, os gastos com pessoal atingirem o percentual de 51,3% da RCL, é vedado ao Município: concessão de vantagens, aumentos, reajuste ou adequações de remuneração a qualquer título; criação de cargo, provimento de cargo público; emprego ou função; admissão ou contratação de pessoal; alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa.

Antes da LRF, os limites para despesa de pessoal estavam previstos na Lei Complementar 96/1999, denominada Lei Rita Camata II, aprovada pelo Congresso Nacional. Ocorre que os poderes Legislativo e Judiciário ficavam fora do alcance dessa lei. Com a LRF, e os limites foram aplicados a todos os poderes e às três esferas de governo. Se o governante verificar que ultrapassou os limites para despesa de pessoal, deverá tomar providências para se enquadrar dentro do prazo de oito meses. As providências podem ser uma redução das despesas com cargos de confiança, a redução temporária da jornada de trabalho, com adequação dos vencimentos, a exoneração dos servidores não estáveis e a exoneração dos servidores estáveis. Se continuarem a existir excessos depois de passado o prazo estabelecido, o gestor municipal sofrerá penalidades.

O descontrole das despesas com pessoal pode ter consequências nefastas à administração pública municipal, uma vez que os municípios são os maiores prejudicados caso não estejam de acordo com a lei. Na seção seguinte, é possível verificar a dimensão dos problemas enfrentados pelos gestores municipais.

Os problemas enfrentados pelos municípios

Para analisar o gasto com pessoal e os encargos, o presente estudo utiliza as informações dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) que formam uma base de dados atualmente disponível no site do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

O RGF é definido no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) da seguinte maneira:

O RGF é um dos instrumentos de Transparência da Gestão Fiscal criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Especificamente, o RGF objetiva o controle, o monito-

ramento e a publicidade do cumprimento, por parte dos entes federativos, dos limites estabelecidos pela LRF: Despesas com Pessoal, Dívida Consolidada Líquida, Concessão de Garantias e Contratação de Operações de Crédito. Todos esses limites são definidos em percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL).

A amostra, retirada dos relatórios e utilizada nesse estudo, foi composta por 1.697 Municípios que entregaram o RGF e corresponde a 30,5% do total de Municípios. Os relatórios utilizados referem-se ao 1º quadrimestre de 2016.

De acordo com o levantamento feito pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), 32,47%, ou 551 desses Municípios, estão com o limite de pessoal estourado, ou seja, estão com o percentual dos gastos superiores a 54% da sua RCL. Outros 502 Municípios se encontram em situação emergencial, ou seja, estão com gastos entre 51% e 54% da RCL, e apenas 44 Municípios têm uma boa classificação.

Tabela 2 – Classificação por avaliação por Municípios

Classificação	Nº de Municípios	%
Boa	44	2,59%
Ajustada	291	17,15%
Limítrofe	309	18,21%
Emergencial	502	29,58%
Limite estourado	551	32,47%
Total	1.697	100,00%

Fonte: Departamento de Estudos Técnicos

Para o Poder Executivo dos Municípios, o ideal seria atingir até o limite prudencial das despesas com pessoal, ou seja, até 51,3%. Ultrapassado esse ponto, o Município é classificado como emergencial, isto é, conforme dito nos incs. I, II e III do art. 20 da LRF, o Municípios passar a ter uma série de obrigações para tentar reduzir esse valor.

O cálculo do limite prudencial para os municípios é 95% dos 54%, o que equivale a 51,3% da RCL. Diante disso, foram criadas cinco faixas com diferentes percentuais qualificando a situação dos Municípios, como abordado na Tabela 3.

Tabela 3 – Limites dos gastos com pessoal

Menor que 41%	De 41% a 45,9%	De 46% a 51%	De 51% a 54%	Acima de 54%
Boa	Ajustada	Limítrofe	Emergencial	Limite estourado

Fonte: Departamento de Estudos Técnicos/CNM.

Quando os dados são abertos para cada uma das unidades federativas, é possível verificar a problemática dos gastos de pessoal em todo o Brasil. Uma situação crítica ocorre no Amapá, onde apenas um Município enviou informações, e este está com o limite estourado. Outros dois Esta-

dos que estão em situações críticas são Paraíba e Sergipe, que têm mais de 80% dos Municípios classificados como limite estourado. Já os Estados do Amazonas e Tocantins não têm nenhum de seus Municípios com o limite estourado.

**Tabela 4 – Despesa total de pessoal e apuração do cumprimento do limite legal
– % da RCL (avaliação da situação de despesa com pessoal por UF)**

UF	Boa	Ajustada	Limítrofe	Emergencial	Limite estourado	Total	% do Total
AC	-	1	-	1	3	5	60,0%
AL	2	1	1	2	6	12	50,0%
AM	-	2	-	-	-	2	0,0%
AP	-	-	-	-	1	1	100,0%
BA	15	17	20	76	110	238	46,2%
CE	-	7	10	44	55	116	47,4%
ES	-	5	2	6	3	16	18,8%
GO	3	18	7	22	15	65	23,1%
MA	-	1	6	12	11	30	36,7%
MG	2	25	28	48	19	122	15,6%
MS	-	1	6	4	3	14	21,4%
MT	2	14	7	3	1	27	3,7%
PA	1	4	3	3	18	29	62,1%
PB	-	3	2	6	74	85	87,1%
PE	-	4	12	39	110	165	66,7%
PI	1	2	2	3	8	16	50,0%
PR	-	14	19	19	4	56	7,1%
RJ	2	8	5	6	6	27	22,2%
RN	-	-	1	4	15	20	75,0%
RO	-	2	3	6	6	17	35,3%
RR	-	-	1	-	3	4	75,0%
RS	3	27	13	20	13	76	17,1%
SC	1	33	46	64	11	155	7,1%
SE	-	-	2	4	24	30	80,0%
SP	11	101	111	109	32	364	8,8%
TO	1	1	2	1	-	5	0,0%
BR	44	291	309	502	551	1.697	32,5%

Fonte: Departamento de Estudos Técnicos - Dados do Siconfi

O ano de 2016, por se tratar de um ano atípico de final de mandato, teve expansão de responsabilidades e compromissos financeiros dos prefeitos. Somado a isso, o momento tem recursos cada vez mais escassos que reduzem a RCL e ampliam, assim, o percentual de gastos relativos a essa receita.

Para os Estados

Dos 27 Estados, 26 enviaram o RGF, incluindo o Distrito Federal. O Estado que não encaminhou os relatórios foi o Mato Grosso do Sul. Os Estados devem gastar até 49% da RCL com pessoal do Executivo e, em semelhança à metodologia que foi aplicada nos dados dos Municípios, existem faixas de qualificação distintas para os mesmos.

Tabela 5 – Limites prudenciais dos gastos com pessoal

Menor que 41,8%	De 41,9% a 44,1%	De 44,2% a 46,5%	De 46,6% a 49%	Acima de 49%
Boa	Ajustada	Limítrofe	Emergencial	Limite estourado

Fonte: Departamento de Estudos Técnicos

De acordo com a pesquisa, existem 5 Estados que já estão com o limite do gasto com pessoal estourado, ou seja, estão gastando com pessoal mais que 49% da RCL. Os Estados estão classificados como em situação emergencial somam 11, o que corresponde a mais de 42% do total. Entretanto, 7 Estados estão em situação limítrofe, gastando até 46,5% – o que serve de alerta, uma vez que estão muito próximos de entrar em classificação emergencial.

Tabela 6 – Classificação por avaliação por unidades da Federação

Classificação	Nº de Estados	%
Boa	1	3,85%
Ajustada	2	7,69%
Limítrofe	7	26,92%
Emergencial	11	42,31%
Limite estourado	5	19,23%
Total	26	100,00%

Fonte: Departamento de Estudos Técnicos

Para a União

A União, por sua vez, tem a limitação de gastar até 50% de sua RCL com despesas de pessoal, incluindo todos os poderes, e de 40,9% com estas despesas no Executivo. Fazendo uma análise dos últimos três anos, é possível perceber que a situação da União, no que tange a esse tipo de gasto, é bem mais tranquila e equilibrada do que a dos demais Entes subnacionais. Mesmo em 2015, em que o percentual atingiu seu maior valor, os gastos do Executivo federal ficam bem abaixo do limite estabelecido, ao contrário do cenário de Estados e Municípios.

Tabela 7 – Gasto com pessoal do Executivo da União

Ano	% do Gasto com pessoal
2014	22,86%
2015	26,13%
2016	25,36%

Fonte: STN - RGF

Conclusão

O principal objetivo deste estudo foi analisar o comportamento do gasto com pessoal dos três Entes da federação com uma metodologia que cria faixas de análises a partir do limite prudencial determinado pela LRF. Em razão do problemático momento que os gestores públicos estão passando, os números só corroboram a crise que está instalada nas prefeituras e nos governos de Estados.

Da amostra, 32,47% dos Municípios analisados estão com limites com pessoal estourados, bem como 19,23% dos Estados. Se a análise incorpora a quantidade de Municípios e Estados classificados na faixa emergencial, o cenário é pior. Nos Municípios, os que estão classificados como emergenciais e/ou estão com os limites estourados ultrapassam 62% do total da amostra. Para os Estados, essa mesma situação corresponde a mais de 61%.

Esse cenário está sendo mais agravado pelo fato de a arrecadação estar em tendência de queda e pelo fraco desempenho econômico, com baixas expectativas para o PIB nos próximos anos.

A Confederação acredita que a LRF é uma boa ferramenta de controle dos gastos, mas acha preocupante que o Poder Legislativo federal imponha políticas de valorização salarial sem ter uma fonte de financiamento. Por exemplo: mesmo sem dar nenhum aumento salarial, o gasto com pessoal de uma prefeitura irá sofrer acréscimo, pois o piso do magistério garante aumento real aos professores, só que a receita do Fundeb não segue a mesma tendência.