
GASTOS COM PESSOAL NO SERVIÇO PÚBLICO: UM ESTUDO DO IMPACTO DOS GASTOS COM PESSOAL FRENTE À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA OBEDECENDO AOS PRINCÍPIOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Keyte Carneiro da Mota¹

Carlos Vicente Berner²

RESUMO

O presente artigo objetiva analisar os gastos com pessoal no serviço público e estudar o efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), analisando e comparando o cenário, do ponto de vista financeiro e do ponto de vista contábil, antes e depois do custo da folha de pagamento no caixa do governo federal, tendo como intuito responder a seguinte questão: como o governo está gerenciando o limite de 60% (sessenta por cento) estabelecido na LRF destinado à folha de pagamento? A metodologia abordada neste trabalho está de acordo com escopo de estudo, a pesquisa se caracterizou quanto à abordagem qualitativa, com dados retirados de relatórios que teve como ponto de partida um ensaio teórico, e pesquisa bibliográfica e documental. Os gastos do governo são um reflexo das escolhas feitas pelos gestores que devem ser refletidos com o fornecimento de bens e serviços. A disciplina imposta pela LRF significou um importante avanço no controle das contas públicas, no entanto vê-se a necessidade de se controlar de modo mais estreito os gastos públicos, desde a conscientização por parte dos governantes de que o dinheiro público é gerado pelo povo e deve retornar para o povo, até a conscientização da sociedade de que ela precisa passar a acompanhar e fiscalizar o trabalho dos governantes de forma contínua e formalmente organizada. Entretanto, há muito ainda a se fazer para que o Estado Brasileiro possa efetivamente exercer sua função de fornecer serviços públicos de qualidade.

Palavras-chaves: Gasto com Pessoal. Gastos Públicos. Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the expenses with personnel in the public service and to study the effect of the Fiscal Responsibility Law (LRF), analyzing and comparing the scenario, from the financial and accounting point of view, before and after the cost of the sheet of payment in the federal government's cash register, with the purpose of answering the following question: how is the government managing the 60% (sixty percent) limit established in the LRF for payroll and what are the impacts of payroll on management of the current government? The methodology adopted in this study is in accordance with the scope of the study, the research was characterized as regards the qualitative approach, with data taken from reports that had as a starting point a theoretical essay, and bibliographical and documentary research. Government spending is a reflection of the choices made by managers and should be reflected in the provision of goods and services. The discipline imposed by the LRF meant an important advance in the control of public accounts, however, it is necessary to control public expenditure more closely, from the awareness of the government that public money is generated by the people and must return to the people, to the awareness of society that it must follow and monitor the work of the rulers in a

¹ Keyte Carneiro da Mota, bacharel em Ciências Contábeis pela Faculdade Católica do Tocantins. E-mail: keyte.mota@gmail.com

² Carlos Vicente Berner, Professor do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Tocantins (UFT). E-mail: carlosvberner@hotmail.com

continuous and formally organized. However, much remains to be done so that the Brazilian State can effectively carry out its function of providing quality public services.

Keywords: Personnel Expenses. Public Expenses. Fiscal Responsibility Law.

1 INTRODUÇÃO

O artigo tem como foco principal analisar os gastos com pessoal no serviço público e estudar o efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), analisando e comparando o cenário, do ponto de vista financeiro e do ponto de vista contábil, antes e depois do custo da folha de pagamento no caixa do governo federal.

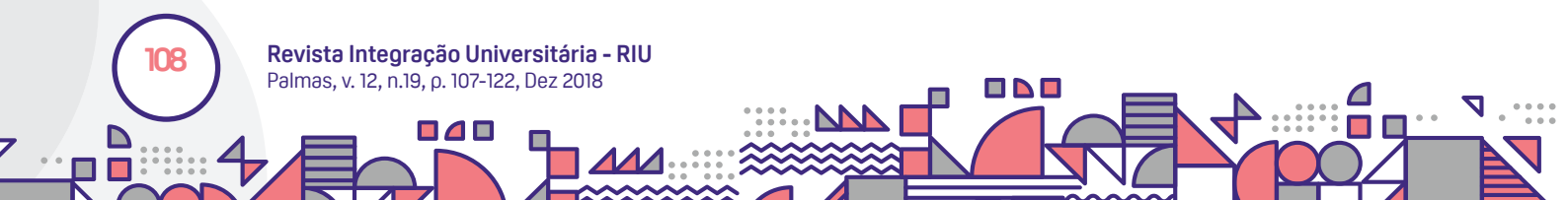
A folha de pagamento tem função operacional, contábil e fiscal, devendo ser constituída com base em todas as ocorrências mensais dos servidores públicos. A partir do cálculo da folha de pagamento, é possível aos gestores identificarem os gastos que a manutenção da mão de obra acarreta para o governo, proporcionando assim a base informacional para o gerenciamento das políticas da entidade, principalmente no que tange a administração de pessoas. A pesquisa objetiva responder a seguinte questão: como o governo está gerenciando o limite de 60% (sessenta por cento) estabelecido na LRF destinado à folha de pagamento e quais são os impactos da folha de pagamento na gestão do atual governo.

A relação entre as despesas com folha de pagamento e a receitas correntes líquidas é um dos indicadores que avalia a “saúde” das finanças públicas, indicando o peso da despesa com pessoal no orçamento do governo. As receitas correntes líquidas são o resultado da arrecadação do governo com tributos e impostos, após o desconto das transferências constitucionais e legais obrigatórias, contribuições para o PIS (Programa Integração Social) e PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Serviço Público) e o pagamento de benefícios previdenciários.

Pode-se dizer que todas as decisões que são tomadas em relação a uma empresa são, na realidade, decisões financeiras, diante de tal necessidade, podemos destacar os principais proventos na folha de pagamento, que são: o salário, as horas extras, adicional de insalubridade, adicional de periculosidade, adicional de penosidade, adicional noturno, salário família, vale transporte, 13º salário, férias, dentro outros.

Segundo o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), entre os anos de 2001 a 2011, é comumente argumentado que o governo federal vem aumentando demasiadamente os gastos públicos com o custeio da máquina e a carga tributária, sem contrapartida na melhoria da qualidade dos serviços públicos. Há um alto grau de centralização fiscal, uma vez que cerca de 70% da carga tributária brasileira é arrecadada na esfera federal. A análise dos dados de execução orçamentária da União nos últimos anos sugere um diagnóstico distinto do que vem sendo popularizado, o gasto direto está relativamente estabilizado e o governo federal tem consolidado um padrão de intervenção de caráter mais canalizador ou redistribuído de recursos.

Conforme divulgação do IPEA, em números, as despesas primárias analisadas ampliaram sua participação no PIB em algo próximo a 2,7% de 2001 a 2011, no mesmo período, o consumo do governo observou pequena queda em relação ao PIB e os investimentos aumentaram sua participação em



pouco mais de 0,3%. O restante da expansão das despesas (primárias) se deve, fundamentalmente, às transferências que cresceram em ritmo muito mais acelerado do que o agregado dos gastos diretos.

Entretanto, a expansão das despesas primárias da União tem-se dado principalmente pelo componente das transferências e, em menor medida, pela expansão dos investimentos, deve-se ressaltar que se trata das transferências no agregado e que a ação transferidora tem focos e objetivos distributivos distintos quando canalizada para famílias e instituições privadas ou para governos subnacionais.

Porém, mesmo considerando-se estes detalhes, o aumento dos recursos repassados a outros governos é significativo e pode ser explicado por diferentes fatores. Conforme dados do estudo realizado sobre as contas do governo realizado pelo IPEA, quase toda a expansão (em proporção do PIB) das despesas primárias do governo federal no período de 2001 a 2011 deveu-se às transferências, seja pelo lado das transferências previdenciárias e assistenciais às famílias, seja pelas transferências aos estados e municípios.

Não obstante, houve relativa estabilidade das despesas de consumo intermediário (custeio restrito) e mesmo do consumo do governo federal. Mostrou-se que as principais causas da expansão das transferências estão relacionadas à área social, ampliação de recursos dos programas de saúde e educação repassados para os governos regionais; e ampliação dos benefícios assistenciais e previdenciários para as famílias ou, de maneira mais específica, a estratégia do governo de promover redistribuição de renda via gasto social.

Cumprir observar que as raízes deste processo remontam ao período anterior, desde as mudanças estruturais previstas na Constituição de 1988 ou na década de 1990, seja via consolidação da estrutura de proteção social consagrada na Constituição ou do arcabouço que pactuou com estados e municípios que as responsabilidades de gestão na área de saúde e educação seriam descentralizadas. No entanto, houve um aprofundamento destas tendências desde 2002, diante da estratégia explícita de promover redistribuição de renda via gasto social. Conforme a LRF, os limites para a despesa com pessoal estão discriminados da seguinte forma: limites Máximo, Prudencial e de Alerta, embora a lei não se reporte a eles diretamente com essa terminologia.

Dado que a verificação do cumprimento dos limites ocorre quadrimestralmente, caso o limite legal seja ultrapassado, o art. 23 impõe a eliminação de toda parcela excedente, sendo ao menos um terço no primeiro quadrimestre. Caso não ocorra essa redução, e enquanto houver a parcela excedente, fica proibido ao ente em questão o recebimento de transferências voluntárias e garantias de outros entes, além de haver limitações na contratação de determinadas operações de crédito.

Conclui-se que o governo federal está consolidando um padrão de intervenção que se revela mais canalizador ou redistributivo de recursos, cujos efeitos sobre a economia são indiretos no que diz respeito à oferta e demanda de bens e serviços, tornando-se financiador indireto de parcela considerável do consumo das famílias e das despesas de consumo e investimentos do governo.

Entretanto, reconhecer tais avanços não implica negar que persistem inúmeras iniquidades no âmbito da distribuição social e regional da renda nacional do país e, de maneira mais precisa, no sistema tributário e de transferências intergovernamentais. Desse modo, apesar do avanço da estrutura de proteção social, há crescentes questionamentos sobre as condições fiscais de sua sustentação a médio e longo prazo ou mesmo sobre a possibilidade de que os efeitos contrários ao crescimento e à equidade

derivados da majoração da carga tributária sob o atual sistema tributário e de repartição de características regressivas venham a neutralizar os efeitos benéficos da ampliação do gasto social. É prudente, portanto, que o Brasil avance no sentido de promover uma política tributária mais justa e eficiente, incorporando-se medidas adicionais que aliviem o peso distributivo atribuído quase exclusivamente ao gasto social, como aquelas destinadas a ampliar a progressividade da estrutura de impostos do país e aprimorar os mecanismos de equalização de receitas.

O estudo busca o aprofundamento das pesquisas teóricas, empíricas e quantitativas que podem nortear para o desenvolvimento do projeto de trabalho de conclusão de curso. Para tanto, o estudo se pautou em uma análise dos gastos com pessoal no serviço público e o efeito do cumprimento dos percentuais estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

2 REVISÃO DA LITERATURA

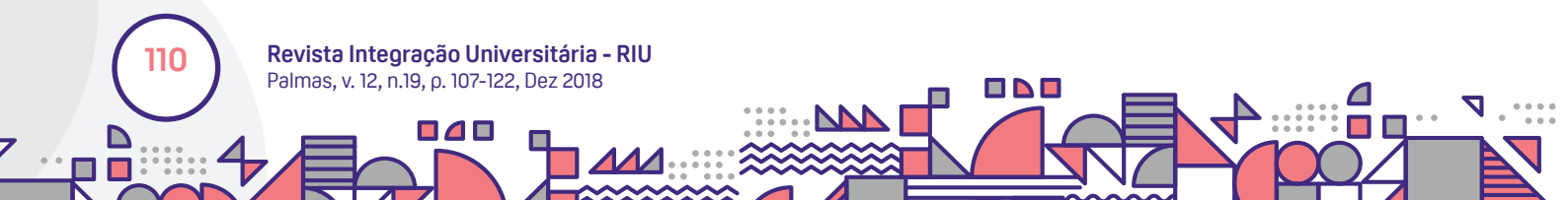
2.1 FUNÇÃO DO ESTADO

Weber (1994) define o Estado como uma comunidade humana que pretende o monopólio do uso legítimo da força física dentro de determinado território, assim é a única fonte do direito de uso à violência e se constitui numa relação de homens dominando homens e essa relação é mantida por meio da violência considerada legítima. Define também o Estado moderno como uma associação de dominação com caráter institucional que tratou, com sucesso, de monopolizar dentro de um território a violência física legítima como meio de dominação e que, a este fim, reuniu todos os meios materiais em mãos de seu dirigente e tem apropriado a todos os servidores públicos estes que antes dispunham deles por direito próprio, os substituindo com suas próprias hierarquias supremas.

Na visão de Weber (1994), o Estado moderno é a única entidade com a obediência dos cidadãos com poder de delegar e empregar seu uso, se tratando de uma dominação legítima. O Estado necessita disso para fazer prevalecer a ordem, prevendo assim ações de contra forças que as opõe, como crimes, roubos, invasões externas, interesses comerciais hostis e manifestações não estabelecidas pelas instituições vigentes.

a. Gestão Pública

Gestão Pública é um termo mais recente, que indica utilização de práticas novas na administração do setor público, algumas importadas do setor privado, outras recuperadas dos porões da história, outras desenvolvidas nas últimas décadas. Qualquer um dos poderes tem como atividade típica a administração pública. Esta não se encontra definida em um documento único, mas em códigos e leis esparsas. Já a Administração Pública está ligada ao conjunto de pessoas e órgãos contratados pelos entes governamentais, seja ele Federal, Estadual ou Municipal, como forma de prestação de serviços públicos, fiscalização e regulação, operacionalizadas decisões voltadas ao atendimento de necessidades da sociedade como um todo. Verifica-se que a Administração Pública poderá ser utilizada por meio de dois sentidos: o primeiro dos executores da administração; e a segunda, da própria atividade. O artigo n. 37, da Constituição Federal, define como Administração Pública o exercício da função administrativa do Estado, sendo organizada e elaborada com interesse à sociedade, de acordo com as normas vigentes



na constituição e princípios constitucionais: da legalidade; impessoalidade; moralidade; publicidade e eficiência.

b. Gastos do Governo Federal

No que se refere à transparência, no site da Secretaria do Tesouro Nacional, estão disponíveis diversos relatórios para qualquer cidadão que deseje conhecer como o Governo Federal gasta os recursos arrecadados. Entretanto, há muito ainda a se fazer para que o Estado Brasileiro possa efetivamente exercer sua função de fornecer serviços públicos de qualidade. Desde a conscientização por parte dos governantes de que o dinheiro público é gerado pelo povo e deve retornar para o povo, até a conscientização da sociedade de que ela precisa passar a acompanhar e fiscalizar o trabalho dos governantes de forma contínua e formalmente organizada.

Como as informações sobre os gastos do governo sempre foram organizadas com vistas às necessidades da administração, o governo sempre teve noção de quanto precisaria cortar, em decorrência do equilíbrio macroeconômico, mas nunca soube ao certo como e onde deveria efetuar-lo. O governo não tem como saber em quanto cada tipo de despesa contribui para os resultados obtidos e também quais as atividades agregam valores ao resultado final das ações de governo. A melhoria no desempenho de uma organização governamental requer sistemas de informações gerenciais que dêem sustentação aos processos decisórios, contemplando medidas de resultado e custo para obtê-los.

Em decorrência de não haver um sistema de custo vigente na administração, o governo e a sociedade não sabem quanto custam os serviços públicos, não sendo possível, portanto, a mensuração da eficiência da administração pública, pois a eficiência é a relação entre os resultados e os custos de obtê-los. A LRF, com o objetivo de proporcionar o equilíbrio das contas públicas, trouxe a obrigatoriedade da demonstração do impacto orçamentário financeiro, quando houver aumento de despesa. O administrador público, com o advento da LRF, para realizar despesas, deve atender ao disposto no art. 16 da referida Lei:

Art 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

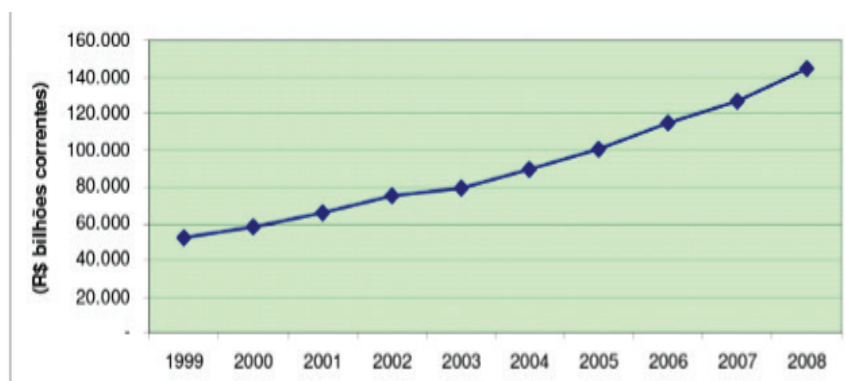
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

(BRASIL, 2016, s/p)

c. Despesas com Pessoal

As despesas com pessoal no governo federal têm alguns dados disponíveis no site do MPOG (Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão), que apresentam o total gasto pelo Governo Federal para pagamento dos servidores civis e militares, incluindo ativos, aposentados, beneficiários de pensão civil e contratos temporários. Quando se analisa o total gasto para pagamento desses servidores, verifica-se que houve um aumento em torno de 166%, passando de R\$ 51 bilhões em 1999 para R\$ 144 bilhões em 2008.

Gráfico 1 - Comportamento da despesa com pessoal no Governo.



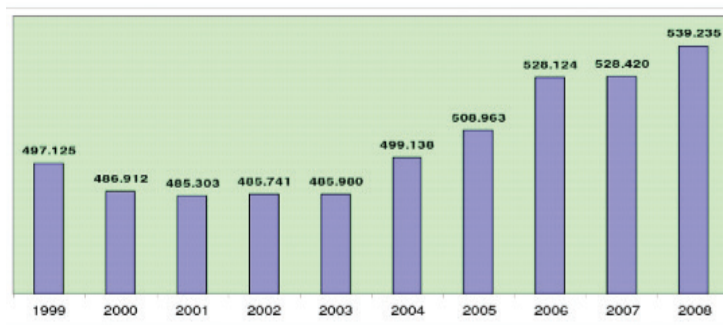
Fonte: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão- Brasília; v. 13 n. 154, fev. 2009.

Verifica-se que a referida despesa aumentou consideravelmente ao longo dos últimos anos, caracterizados pelo aumento inerente às particularidades de cada categoria e carreira do serviço público federal, pela contratação de novos servidores e, principalmente, pelas mudanças realizadas a partir do ano de 2003.

Destacam-se a criação de novas carreiras e a reestruturação das tabelas salariais de diversas categorias. Ressalta-se ainda que nesse período foram concedidos para os servidores públicos federais apenas dois reajustes lineares mais expressivos. Em 2002, o aumento foi de 3,5% e em 2003 de 1%. Em 2008, foram editadas duas Medidas Provisórias que concederam aumentos salariais à grande maioria dos servidores públicos federais, a Medida Provisória nº 431, de 14 de maio de 2008, convertida na Lei nº 11.784 de 22 de setembro de 2008 reestruturou as carreiras e remunerações de aproximadamente 780 mil servidores. Já a MP nº 441, de 29 de agosto de 2008, convertida na Lei nº 11.709, de 02 de fevereiro de 2009, reestruturou as tabelas salariais de 27 carreiras da administração pública federal.

Em 1999, ano anterior à publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o número de servidores no poder executivo federal era de 497.125, já em 2008 foram contabilizados 539.235 servidores civis. Nesse período, como consequência dos inúmeros concursos autorizados e realizados pela Administração Pública Federal houve um aumento de aproximadamente 8% no número de servidores que trabalham em órgãos que compõem o Poder Executivo Federal.

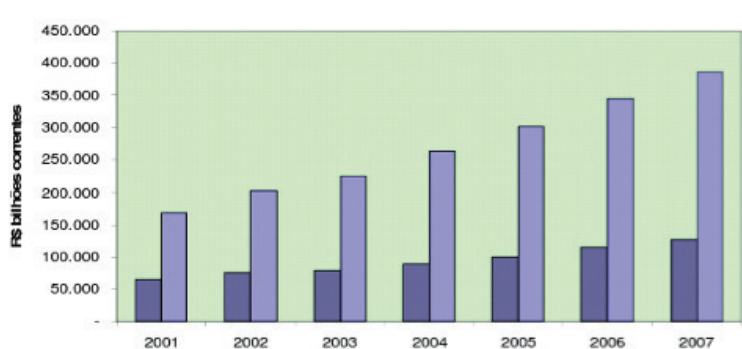
Gráfico 2 - Evolução quadro de servidores no período de 1999 a 2008.



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Recursos Humanos, Brasília, 2008.

Na esfera federal quando se compara a despesa de pessoal e a Receita Corrente Líquida no período de 2001 a 2007, conforme demonstrado no gráfico 3, verifica-se que, apesar do aumento da despesa com pessoal ter sido significativo, o aumento da Receita Corrente Líquida foi ainda maior.

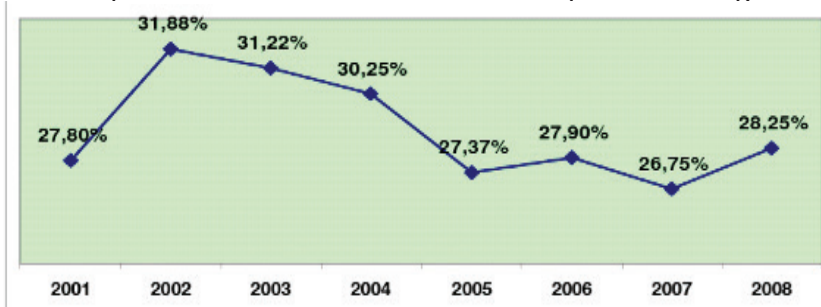
Gráfico 3 – Análise comparativa entre despesas com pessoal e Receita Corrente Líquida (RCL)



Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional, Brasília, 2008.

No gráfico 4, verifica-se que, entre os anos de 2001 e 2002, houve um aumento do percentual gasto no pagamento das despesas com pessoal. A partir de 2003, houve uma queda na relação despesa com pessoal/receita corrente líquida. Em 2008, o percentual voltou a crescer.

Gráfico 4 – Análise percentual de Receita Corrente Líquida versus gasto com Pessoal



Fonte: www.sef.sc.gov.br-2008.

Ressalta-se, entretanto que as alterações nas tabelas remuneratórias previstas para serem implantadas em 2009, 2010 e 2011 dependem da existência de disponibilidade orçamentária e financeira. Essa condicionante está disposta no art. 322 da Lei nº 11. 907, de 02 de fevereiro de 2009. Em relação aos limites fixados para a despesa com pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal, o objetivo é possibilitar que os administradores públicos passem a gastar o dinheiro público na prestação de serviços públicos de qualidade para a sociedade, afinal essa é a função do Estado.

Quando se analisa a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Governo Federal, pode-se dizer que, em relação ao limite para a despesa com pessoal, a Lei vem sendo cumprida. Mesmo com o aumento significativo da referida despesa, conforme pode ser observado no período de 1999 a 2008, existe uma margem considerável na relação com a Receita Corrente Líquida, conforme demonstrado no gráfico 4.

Ressalta-se, entretanto, que na análise da despesa com pessoal foram considerados os valores

nominais efetivamente gastos pelo Governo. Dessa forma, não é possível afirmar que os aumentos concedidos pelo Governo aos servidores acompanharam os índices da inflação no mesmo período. Essa é uma questão que pode ser estudada em pesquisas futuras.

Contudo, a magnitude das demandas sociais, os interesses envolvidos, a competição por recursos limitados torna inexorável a definição de prioridades. É por isso que tal questão mobiliza aspecto razoável de autores sociais, que vão desde dirigentes e burocratas do governo federal, de estados e municípios, a empresários, produtores de bens e serviços, pesquisadores, políticos e setores populares.

Diante de tais fatos, adotaram-se a conceituação de Fernandes (2000) e Comenetti e Ruiz (1994) para o GPS (Gasto Público Social), que compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento de necessidades e direitos sociais e que corresponde ao pagamento dos custos de bens e serviços, inclusive bens de capital e transferências, sem deduzir o valor de recuperação (depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos).

d. Gasto Social Federal

O Gasto Social Federal (GSF) envolve os dispêndios diretamente efetuados pelo governo federal, bem como a transferência negociada de recursos a outros níveis de governo ou as instituições privadas, referentes a programas e ações desenvolvidas nas áreas de atuação social. Para compreender a evolução do gasto no período proposto, é necessário ressaltar os principais acontecimentos político-econômicos da década de 1990. No fim de 1992, Itamar Franco assumiu o governo em um delicado contexto político institucional, decorrente do impeachment do então presidente Fernando Collor.

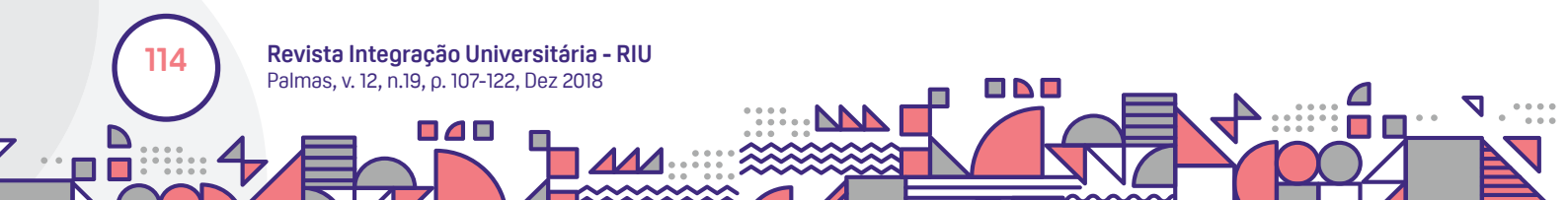
Este último havia marcado sua gestão pela implantação de políticas neoliberais, gerando grave desorganização financeira com a ampla abertura da economia nacional ao mercado internacional. Além disso, deixou como herança, na área social, um conjunto de programas e políticas sociais caracterizados pelos traços da fragmentação, clientelismo, centralização dos recursos em nível federal e, ainda, de baixo poder de combate à pobreza e de capacidade redistributiva.

No que diz respeito aos gastos sociais, de acordo com Oliveira (1999), durante a administração Collor, os gastos sociais reduziram-se sensivelmente, como parte integrante da estratégia implementada para a realização de um ajuste fiscal, visando viabilizar o processo de estabilização, sem que maiores esforços tenham sido desenvolvidos no sentido de aumentar sua eficiência e equidade, e adequar à ação governamental, nessa área, às novas demandas das políticas sociais.

A análise desenvolvida sobre a evolução e dinâmica dos gastos sociais no Brasil, entre os anos de 1995 e 2001, permitiu distinguir dois períodos distintos, de 1995 a 1998, o qual engloba o primeiro governo de FHC; e o período seguinte, de 1999 a 2001, correspondente à grande parte da segunda gestão de FHC.

No primeiro período, observa-se que o governo federal expandiu o GSF constantemente e em ritmo mais acelerado que o crescimento econômico e populacional, configurando um momento de descolagem do ciclo econômico sem preocupações quanto ao ajuste fiscal. Essa dinâmica é consequência da obrigação de se cumprir as determinações advindas da Constituição Federal, como também do atendimento das pressões dos setores sociais, consubstanciando uma ênfase na prioridade fiscal destinada ao gasto social, facilitada pela recuperação do crescimento econômico e pela estabilização da moeda.

No segundo período, apesar de o GSF ter se mantido em patamar não inferior ao do período anterior,



predominou uma tendência de oscilações seguindo o ciclo econômico e os ajustes dos gastos fiscais do governo, principalmente com um deslocamento da prioridade para o pagamento de juros da dívida pública, o que acarretou grande aumento dos gastos financeiros do governo.

No fim do período, é a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza que vai agregar mais recursos para as políticas sociais, contribuindo para a manutenção do volume de gastos. Esse tipo de evolução está relacionado com o baixo crescimento econômico e o aumento da prioridade fiscal do período. Analisando os valores do gasto social *per capita* e do GSF como um todo, observa-se que o GSF cresce em termos reais durante o período, concluindo-se, portanto, que o aumento do GSF não acompanha o crescimento populacional, ou parte dele é absorvida por esse crescimento.

Comparando o GSF com o total de dispêndios do governo federal em suas várias dimensões, verifica-se que a prioridade fiscal dada ao gasto foi irregular, pois há momentos de aumento e outros em que a fração da despesa efetiva destinada à área social cai. Por sua vez, a prioridade do gasto social em relação à despesa não financeira do governo também manteve trajetória irregular, embora registre significativo aumento no período como um todo.

A estimativa do gasto social das três esferas de governo mostra que o indicador relativo do gasto público consolidado em relação ao PIB coloca o Brasil em um patamar compatível aos dos países da América Latina que mais gastos efetuam na área social. Analisando o GSF pela ótica das áreas de atuação demonstra-se que, em resposta aos requerimentos e às demandas sociais, o governo federal concentra seus esforços na cobertura da crescente demanda previdenciária da população, no atendimento das exigências colocadas pelo mercado de trabalho e na oferta de serviços para a população de baixa renda (Assistência Social e Saneamento).

Quanto à utilização do GSF como mecanismo de combate à pobreza e à desigualdade, as comparações efetuadas mostram um duplo movimento: até metade da década, o crescimento do gasto social foi um dos responsáveis pela diminuição da pobreza; e, no segundo momento, o gasto não foi suficiente para diminuir a pobreza e reduzir a desigualdade. Neste último momento, se por um lado o GSF não contribuiu diretamente para reduzir as proporções de pobres e de indigentes, por outro, foi um dos elementos responsáveis por evitar seu aumento.

Portanto, alguns desafios estão colocados para a efetiva implementação das políticas sociais nos próximos anos. Entre os mais importantes, está o de proteger a política social e, conseqüentemente o gasto social diante de conjunturas adversas. Os dados revelam a vulnerabilidade dos gastos sociais durante os períodos de crise, observando-se uma dinâmica em que o GSF se expande quando existe recurso orçamentário disponível e pouca restrição fiscal, e se contrai quando piora a situação financeira do setor público, em geral acompanhando o baixo crescimento do PIB, em conjunto com movimentos de restrições fiscais decorrentes de processos de ajustes.

Ainda deve ser vista como desafio a estruturação do gasto social de tal forma que ele consiga se adaptar às mudanças significativas na composição etária brasileira, as quais tendem a se acentuar nas próximas décadas e causarão impactos na demanda por políticas sociais.

O perfil demográfico atual mostra redução nas taxas de crescimento dos grupos etários mais jovens, ao passo que os idosos têm crescido em importância no conjunto da população. Por fim, deve-se pensar que parte razoável das necessidades sociais da população brasileira ainda não foi atendida,

o que vai exigir a ampliação do acesso a bens e serviços sociais existentes e a serem criados.

Nesse caso, o desafio maior diz respeito ao fato de que a margem para expansão das receitas públicas encontra-se reduzida, em grande parte em razão do significativo crescimento da carga tributária verificado em período recente. No entanto, é possível se pensar na reorientação de uma parcela do gasto público para o atendimento das necessidades sociais, utilizando-se principalmente aquela parte do gasto que está esterilizada para remuneração da dívida pública, sobretudo em decorrência das altas taxas de juros atualmente praticadas. A parcela dos recursos das Contribuições Sociais que está sendo retida para outros fins deveria voltar para o financiamento da área social, como originalmente previsto. Nos marcos da democracia e do federalismo, o Sistema Único de Saúde - SUS construiu uma estrutura institucional complexa para coordenar as ações dos três níveis de governo e de provedores de serviços de saúde públicos e privados.

Dada a distribuição de funções entre os níveis de governo no modelo SUS e dado o fato de que a municipalização da atenção básica já ocorreu, os governos locais tornaram-se essenciais na provisão de serviços de saúde. Na estrutura institucional do SUS, eleitores e representantes dos usuários e da sociedade civil dispõem de instrumentos para controlar e fiscalizar a ação dos governos locais. A posição do Ministério da Saúde nessa estrutura também lhe permite ter expressivo poder de indução sobre as decisões e ações dos governos locais, ao passo que estes dispõem de direitos institucionalizados de participação nas decisões do Ministério da Saúde que lhes dizem respeito.

Em conjunto, estes instrumentos deveriam produzir incentivos para que os governos locais fossem comprometidos com uma gestão responsável e eficaz dos serviços de saúde, o que compreende a eficiente regulação dos provedores públicos e privados. A despeito dos limites de nossas análises e avaliações, as evidências sugerem que os instrumentos da estrutura institucional ainda não são plenamente explorados pelos atores diretamente interessados em suas ações, contudo se trata mais de aprofundar e amadurecer o uso dos instrumentos existentes e menos de redesenhar essa estrutura.

e. Receita Líquida Corrente de 60%

Um dos principais objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 04 de maio de 2000, era o controle de gastos e do endividamento excessivo, por parte dos governos subnacionais. A LRF estipulou um limite de gastos com pessoal de 60% da receita corrente líquida para estados e municípios e de 50% para a União. Para evitar o endividamento excessivo, a lei determinou uma relação de 1,2 entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida, tanto para estados quanto para municípios.

Acredita-se que, ao atingir-se controle e equilíbrio permanentes das contas públicas dos estados e municípios, haverá melhores condições para o crescimento sustentado de tais entes. Durante o período de inflação alta, até 1994, o processo inflacionário disfarçava a situação das finanças públicas, forçando um equilíbrio fictício. No caso das despesas, por exemplo, a inflação corroía seu valor real em razão da defasagem de tempo entre o período da contratação dos serviços e o do efetivo pagamento desses. Pelo lado das receitas, a indexação delas favorecia um crescimento irreal da arrecadação.

Entre o período de 2001 a 2004, a maioria dos municípios concentrou-se na classe imediatamente anterior àquela que contém o limite imposto pela lei. Os 2.037 municípios pertencentes a essa classe apresentam gastos com pessoal entre 44% e 60% da receita corrente líquida. Os municípios do Rio Grande

do Sul ainda aparecem com elevados gastos com pessoal, no entanto, nota-se que não há qualquer município gaúcho acima do limite imposto pela lei. O mesmo acontece com o Estado de Rondônia. O número de municípios que gastavam mais de 60% da receita corrente líquida diminuiu consideravelmente. Após a LRF, têm sido poucos os municípios que apresentam gastos com pessoal excessivos.

Observa-se que, sob o aspecto dos gastos, a LRF gerou impactos sobre poucos municípios, pois a média de gastos permaneceu inalterada. Nesse contexto, um estudo relevante seria a análise do perfil dos municípios que apresentaram alterações de gastos após a promulgação da lei. Há que se saber se a lei afetou o perfil de gastos dos municípios em seu conjunto, por exemplo, incentivando gastos com outros custeios.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS


Quanto à abordagem, a pesquisa caracteriza-se como bibliográfica e documental, segundo Cunha (1985 p. 37) é um método de pesquisa que permite encontrar uma quantidade restrita de periódicos essenciais que se supõe possuir os artigos mais relevantes publicados sobre um determinado assunto, “partindo da prática estabelecida na comunidade científica de fornecer as referências bibliográficas de qualquer trabalho”.

3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Na análise da evolução dos gastos do governo, os gastos com pessoal ganham destaque, tais gastos não só têm maior peso na estrutura geral das despesas orçamentárias como são aqueles que apresentam maiores taxas de crescimento apontando para uma situação insustentável do ponto de vista de equilíbrio fiscal. No que se refere aos gastos com pessoal, o grande desafio é estabilizar e, ao mesmo tempo, corrigir a defasagem salarial dos servidores produtivos. O esquema de remuneração do servidor não deve tomar o serviço público como uma segunda opção de carreira, ao mesmo tempo em que deve evitar crescimento excessivo de gastos com pessoal. A adoção de planos de cargos e salários com remuneração flexível segundo o desempenho do servidor, e do próprio órgão público, parece ser uma alternativa viável. A remuneração final do servidor é definida em função de resultados e tarefas, e não apenas em função de cargos.

É importante também a eliminação de salários abusivos a partir de adoção de tetos salariais, tais salários são, na maioria, frutos de excessivo número de benefícios financeiros, extra-salário incorporados nos planos de cargos estaduais os quais, na maioria das vezes, não apresentam efetiva contrapartida em termos de desempenho funcional. De acordo com o levantamento do aumento real, as despesas com servidores públicos inativos entre 2014 e 2015 foi de 28,41% no caso dos Estados e do Distrito Federal, e de 12,1% para os municípios (TESOURO NACIONAL, 2015).

Este crescimento puxou as despesas com pessoal, maior fonte de preocupação nas contas dos governos locais, na avaliação do Tesouro, em 2015. O estudo demonstra que os servidores inativos representaram 24% em média das despesas com pessoal dos Estados, tais despesas têm sido de difícil controle por parte dos Estados, seu crescimento restringe a margem para que o poder público enfrente as restrições financeiras atuais e futuras.



Porém, como já acontece a nível federal, a tendência é de estes superarem os gastos com os servidores ativos, na medida em que estes gastos são de forma crescente financiados pelos Tesouros Estaduais e não pelos institutos de previdência. A melhora das contas públicas estaduais passa, nesse caso, necessariamente por um equacionamento de tal problema. No que se refere a despesas com pessoal, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o administrador público não pode criar despesas que ultrapassem exercícios futuros, ou até mandatos, sem que haja receita para cobrir tais despesas. Essas limitações visam manter o equilíbrio das contas públicas, caso contrário o resultado seria o aumento da carga tributária ou o aumento das dívidas públicas ou o corte de recursos para áreas essenciais.

Pretendia-se fundamentalmente a manutenção da estabilidade como uma das condições necessárias para a promoção do bem-estar social, o governo federal recolocou na agenda as políticas sociais, o que gerou um crescimento do Gasto Social Federal. Segundo o IPEA (2002), um dos maiores impactos nos gastos fez com que o número de benefícios aumentarem significativamente, a extensão extraordinária da cobertura iniciou-se em 1992 e teve fim em 1994, quando o aumento da quantidade de benefícios rurais passou a ser determinado principalmente por fatores demográficos e administrativos. A extensão de cobertura, nesse período, foi de 2,4 milhões de benefícios, pois aumentou de 4,1 milhões, em 1992, para 6,5 milhões, em 1994.

4 CONCLUSÃO

É notório que os gastos no governo federal são amplamente debatidos no artigo, que busca os seus determinantes não apenas nos fatores econômicos de um país, mas também nas suas características político-institucionais. Com isso, observou-se que, até o ano de 2010, grande parte dos Estados destinavam 34% (trinta e quatro por cento) da receita corrente líquida apurada para custeio da folha de pagamento de pessoal; de 2011 a 2015, esse percentual subiu para 63% (sessenta e três por cento), com isso, comprometeu-se o custeio, a máquina administrativa e seus investimentos.

Entretanto, quando se olha a situação fiscal dos municípios brasileiros, os problemas de endividamento excessivo e alto gasto com pessoal não aparecem de modo generalizado como no caso dos Estados. Em relação aos limites fixados para a despesa com pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal, o objetivo é possibilitar que os administradores públicos passem a gastar o dinheiro público na prestação de serviços públicos de qualidade para a sociedade, afinal essa é a função do Estado.

No que se refere à transparência, no site da Secretaria do Tesouro Nacional estão disponíveis diversos relatórios para qualquer cidadão que deseja conhecer como o Governo Federal gasta os recursos arrecadados, no entanto esses relatórios para serem entendidos exigem do cidadão certo conhecimento técnico. Ganhou força a tese de que os gastos com pessoal no serviço público induzem a formação de governos e a um número grande de partidos, que tendem a influenciar de modo positivo o gasto público.

A disciplina imposta pela LRF é um importante avanço no controle das contas públicas, no entanto vê-se a necessidade de se controlar de modo mais estreito os gastos públicos, desde a conscientização por parte dos governantes de que o dinheiro público é gerado pelo povo e deve retornar para o povo, até a conscientização da sociedade de que ela precisa passar a acompanhar e fiscalizar o trabalho dos governantes de forma contínua e formalmente organizada. Entretanto, há muito ainda a se fazer para que o Estado Brasileiro possa efetivamente exercer sua função de fornecer serviços públicos de qualidade.

Cabe ressaltar que o Governo Federal apenas autoriza as novas operações de crédito mediante comprovação dos órgãos competentes, mas não é responsável pelo controle dos demais entes, punições pessoais, que incluem perda de cargo, inabilitação para exercício de função pública, prisão e multa que integram a Lei 10.028/00, conhecida como Lei de Crimes Fiscais. No caso das dívidas será divulgada, mensalmente, na internet a lista dos que descumpriram os limites estabelecidos pelo Senado. Assim, a Lei procura cobrir as lacunas no controle do gasto público com transparência e controle social, que pune a má gestão através da disciplina do mercado e do próprio processo político.

Nesse sentido, constitui também um grande avanço institucional, tais medidas foram implementadas sob o comando do Poder Executivo central, muitas foram adotadas por meio da edição e da reedição de Medidas Provisórias. O Plano Real, por exemplo, foi regido por MPs por dois anos. Porém, a Lei Rita Camata previa metas de gastos com o funcionalismo sem amparo legal para promover cortes de gastos que afetassem outros Poderes, entretanto, no mais das vezes, o esforço de gasto concentrou-se no Executivo, um quadro que foi alterado com a LRF.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Marcos. (1996). **Contabilidade Pública Gerencial**. São Paulo. Ed. RSP

_____. (1996) **“Por um sistema de custos para o Serviço Público”**. Nota Técnica n. 05. Documento interno do Ministério da Administração (MARE).

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio**. 1997.

BRASIL. **Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009**. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11907.htm>. Acesso em: 02 set. 2016

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual técnico de demonstrativos fiscais aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2008. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MTDF1_Volumelll.pdf>. Acesso em: 11 set. 2016

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. **Boletim estatístico de pessoal**. Brasília; v. 13 n. 154, fev. 2009. Disponível em:<http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_08/Bol150_out2008.pdf>. Acesso em: 04 out. 2016

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. **Cartilha sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília; Disponível em:<http://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/lei_resp_fiscal/CARTILHA.pdf>. Acesso em: 25 set. 2016

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 76, de 28 de novembro de 2013. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 dez. 2016.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 24 de janeiro de 1967. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 27, de 28 de novembro de 1985. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Disponível em: <<http://www>.

planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/_EMCs_CF1967.htm>. Acesso em: 6 dez. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 22 Dezembro. 2016.

COSTIN, C. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: ELSEVIER - CAMPUS, 2010.

CUNHA, M. V. Os periódicos em ciência da informação: uma análise bibliométrica. **Ciência e Informação**, Brasília, v. 14, n. 01, p. 37-45, 1985.

DE BENEDICTO, Samuel Carvalho et al. Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 15, n. 2, 2013.

DE JESUSA, Igor Rosa Dias; COSTAB, Helder Gomes. A Nova Gestão Pública como indutora das atividades de Engenharia de Produção nos órgãos públicos. **Production**, v. 24, n. 4, p. 887-897, 2014.

FRANCISCO NETO, João. **Responsabilidade fiscal e gasto público no contexto federativo**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

FERNANDES, M. A. **Mensuração do Gasto Público Social**: a metodologia desenvolvida na Diretoria de Estudos Sociais do Ipea. Brasília, DF: IPEA, 2000.

FREIRE, Marcos Paulo; ARAÚJO, Clayton. **Planejamento Estratégico no Setor Público**: Limites, Desafios e Oportunidades. Ouro Preto, 2015. Disponível em http://www.academia.edu/23175979/Planejamento_Estrat%C3%A9gico_no_Setor_P%C3%BAblico_Limites_Desafios_e_Oportunidades. Acesso em 02/06/2018.

BRASIL. **Gasto social das três esferas de governo – 1995**. Brasília: Ipea, outubro de 1998. (Texto para Discussão, n. 598)

GIAMBIAGI, F., ALÉM, A. C. D. **Finanças Públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

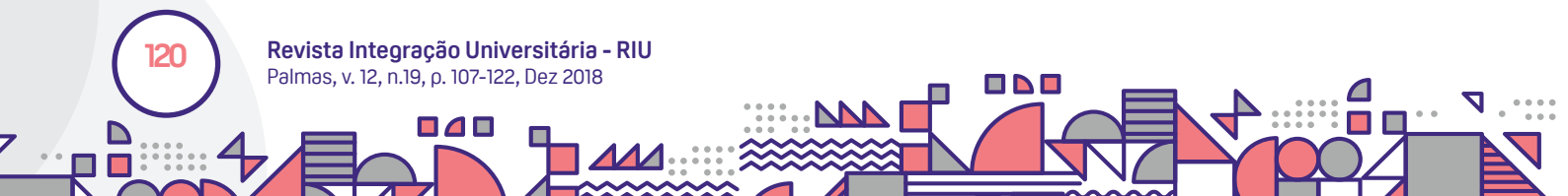
GIUBERTI, A. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. Brasília: Esaf, 2005. 46 p. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XPremio/conteudo_mono_pr10_tema4.html>. Acesso em: 30 ago. 2016.

HOCAYEN-DA-SILVA, Antônio João; ROSSONI, Luciano; FERREIRA JÚNIOR, Israel. Administração pública e gestão social: a produção científica brasileira entre 2000 e 2005. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 4, p. 655-680, 2008.

HOLANDA, Marcos Costa. **Gastos com pessoal em contexto de ajuste fiscal, o caso dos Estados do Ceará, Maranhão e Piauí**. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1997.

IPEA, Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. www.ipea.gov.br. Brasília: IPEA 2002

IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARION, José Carlos. **Contabilidade Comercial**: Atualizado Conforme Novo Código Civil. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.



BRASIL, **Decisão nº 358/2000 – Plenário**, relatório de auditoria realizada na Fundação Universidade de Brasília, Tribunal de Contas da União, 1999.

_____. **Lei nº 10.180**, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 07 de fevereiro de 2001. Acesso em: 30 ago. 2016

_____. **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 República Federativa do Brasil, Brasília, de 05 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XPremio/conteudo_](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XPremio/conteudo_mono_pr10_tema4.html)

[mono_pr10_tema4.html](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XPremio/conteudo_mono_pr10_tema4.html)>. Acesso em: 30 ago. 2016.

MOTTA, E. F. & S. **Ética na Administração Pública**. 3. ed. São Paulo: Elsevier, 2007.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de Custos**: inclui o ABC. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MENEGHETTI, Francis Kanashiro. O que é um ensaio teórico. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 2, p. 320-332, 2011.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Desoneração da folha de pagamentos**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2012/cartilhadesoneracao.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

MOURA, José Flávio de Melo. **O sistema de contabilidade do governo federal na mensuração dos custos dos programas de governo e das unidades gestoras**. Dissertação (pós graduação em ciências contábeis) apresentada a Universidade de Brasília, 2003.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei Complementar no 101/2000**. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. Brasília: Tesouro Nacional, 2000.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de; CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto. **Gestão social e esfera pública**: aproximações teórico-conceituais. 2010.

PALUDO, Augustinho Vincente. **Administração pública**. São Paulo, Elsevier, 2010, ISBN-13 978-8530978549.

PLATT NETO, O. A. Contabilidade Pública: atualizada e focada. **Livro didático da Disciplina Contabilidade Pública II do Curso de Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)**. 10. ed. rev. e atual. p. 44, 2. sem. 2013.

PANTALEÃO, Sérgio Ferreira. **Insalubridade - Não Basta Somente O Laudo Pericial**. Disponível em Acesso em: 12 set. 2016.

RIBEIRO, Osni Moura. **Contabilidade Comercial Fácil**. 15. ed. São Paulo: Saraiva 2003.

RIBEIRO, Márcia Lemos. **“Desoneração da folha de pagamento: aspectos que são controversos na contribuição previdenciária substitutiva”**. 2013. Disponível

em: dspace.bc.uepb.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/2965. Acesso em: 01 out. 2016

ROGERS, P.; SENA, L. B. Análise Agregada dos Municípios Mineiros de Grande Porte Quanto à

Adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, ano 4, v. 1, Jul-dez/ 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/1958>>. Acesso em: 4 dez. 2016.

SCHWARZER, H. **Impactos Sócio-Econômicos do Sistema de Aposentadorias Rurais no Brasil – Evidências Empíricas de um Estudo de Caso no Estado do Pará**. Texto para Discussão n. 729. Rio de Janeiro: Ipea, junho de 2000a.

SENA, Randal. **Práticas Trabalhistas e Previdenciárias**. 4. ed. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2007.

SOUZA, Acilon Batista de. **Contabilidade de Empresas Comerciais**. São Paulo: Atlas, 2002.

TABELA do Imposto de Renda Retido na Fonte. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-rapido/tributos/irpf-imposto-de-renda-pessoa-fisica>. Acesso em: 12 out. 2016.

TABELA de contribuição da Previdência Social. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/todos-os-servicos/gps/tabela-contribuicao-mensal/tabela-de-contribuicao-historico>. Acesso em: 12 out. 2016

VIEIRA, Carolina Belli et al. Motivação na Administração Pública: considerações teóricas sobre a aplicabilidade dos pressupostos das teorias motivacionais na esfera pública. **Revista ADMpg Gestão Estratégica**, v. 4, n. 1, p. 1-12, 2011.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva** (vol. 1). Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994.