

Análise das Despesas com Pessoal dos Poderes Executivos dos Estados do Nordeste Quanto aos Limites Estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal

Analysis of the staff costs of the executive powers of the Northeastern states as to limits on Fiscal Accountability Law

Natanael Carvalho Rabelo¹

Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior²

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, nacionalmente, padrões relacionados às finanças públicas, em que cada ente federativo deve observar os limites de gastos, endividamento, entre outros aspectos. Sabendo disso, o objetivo deste artigo é analisar as despesas com pessoal do Poder Executivo dos estados da região Nordeste no período de 2013 a 2017, identificando o cumprimento dos limites estabelecidos pela mencionada lei, apontando os impactos que a evolução dos gastos com pessoal e da Receita Corrente Líquida trouxe para as finanças públicas desses estados. Para tanto, foi feita pesquisa de natureza descritiva, analisando as despesas e receitas dos estados da região. Os resultados indicaram que a recessão econômica afetou as contas públicas dos estados, notadamente por conta da redução de receitas. Observou-se ainda que, na média geral, o ano de 2015 foi mais atribulado em decorrência das dificuldades ocasionadas

¹ Graduado em Ciências Contábeis, pela Universidade Estadual do Ceará - UECE. Pós-Graduação em Finanças Aplicadas (em realização) pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC MINAS. Funcionário do Banco do Nordeste do Brasil. Professor de Concursos Públicos, ministrando cursos de Conhecimentos Bancários. E-mail: natanaelcr@gmail.com

² Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e professor do curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Ceará. E-mail: msrodriguesjr@gmail.com

pelo primeiro mandato dos governadores eleitos e do agravamento da crise econômica. Notou-se que os governantes reeleitos tiveram dificuldades para controlar os gastos com pessoal.

Palavras-Chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Relatório de Gestão Fiscal. Estados da região Nordeste. Despesa com pessoal. Limites.

ABSTRACT

The Fiscal Accountability Law establishes, nationwide, standards related to public finances where each federative entity must observe the limits of expenses, indebtedness, among other aspects. Knowing this, the objective of this article is to analyze the personnel expenses of the governments of the Northeastern states of Brazil, in the period from 2013 to 2017, identifying compliance with the limits established by that mentioned law, pointing out the impacts of the evolution of personnel and net current income on the public finances of those states. For that, an exploratory research was done, analyzing the expenses and revenues of the states of the Northeast region of Brazil. The findings have indicated that the economic recession affected the public accounts of the states, mainly due to the reduction of revenues. It was also observed that, in general average, the year 2015 was more troublesome in this matter due to the difficulties caused by the first term of the governors-elect and the worsening of the economic crisis. It's been noted that the re-elected rulers had difficulties controlling their personnel expenses.

Keywords: Tax Accountability Law. Fiscal management report. States of the Brazilian Northeast region. Expenses with personnel. Limits.

Recebido: 13/07/2018

Aprovado: 08/08/2018

1 INTRODUÇÃO

As despesas com pessoal, realizadas nas três esferas de governo, são disciplinadas pela Constituição Federal de 1988 e, desde 2000, pela Lei Complementar nº 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esta lei, no seu artigo 19, estabelece limites percentuais de gastos com pessoal para cada ente da federação, além de fixar limites percentuais para os poderes Executivo, Legislativo (incluído o Tribunal de Contas) e Judiciário e o Ministério Público, no seu artigo 20.

Os entes federados publicam suas receitas e seus gastos periodicamente em meio eletrônico. Para o caso da despesa com pessoal, os entes emitem um relatório e dão-lhe publicidade quadrimestralmente, o que se denomina de Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Com isso, os gestores públicos passaram a ter melhor acompanhamento dos gastos realizados com pessoal, sendo obrigados a respeitar os limites estabelecidos pela LRF. Caso os gastos ultrapassem os percentuais fixados, o ente federado sofrerá diversas sanções, como as estabelecidas no artigo 23 da LRF.

A despesa com pessoal é monitorada com base em um percentual da Receita Corrente Líquida (RCL), onde os entes da federação deverão respeitar os limites máximos, bem como os níveis de alerta e prudencial. Segundo Silva (2009), a RCL é a base de cálculo dos limites da LRF, e sobre ela são calculados os percentuais de gastos previstos na lei. A RCL é publicada a cada bimestre pelos governos, estando junto do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), o qual contém todos os valores que compõem esse tipo de receita.

A sociedade brasileira tem direito a transparência dos gastos públicos. Isso ocorre quando os governantes publicam

periodicamente os relatórios de receitas e despesas, permitindo que o povo acompanhe a situação financeira da Administração Pública. Segundo Matias-Pereira (2006), a participação da sociedade no processo de prestação de contas da gestão pública é um avanço na condução das finanças públicas, sendo garantida pela obrigatoriedade da geração de relatórios em linguagem simples.

A justificativa deste estudo consiste em verificar se o propósito da LRF foi respeitado nos estados do Nordeste, pois tanto seu conhecimento como sua aplicação possibilitam identificar as dificuldades dos estados em manter-se dentro dos percentuais estabelecidos por lei.

Diante do exposto, o objetivo deste trabalho é analisar as despesas com pessoal do Poder Executivo dos estados da região Nordeste no período de 2013 a 2017, identificando o cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF e atinando para os impactos que os gastos com pessoal e da RCL trouxeram para as finanças públicas desses estados.

Além disso, os objetivos específicos desta pesquisa são indicar os estados que respeitaram ou não o limite global e os níveis de alerta e prudencial, apontando os motivos que levaram os entes a não cumprirem esses limites e observar o aspecto temporal. Identifica também se os governadores reeleitos tiveram melhores resultados em suas contas em relação aos gestores públicos eleitos pela primeira vez para os cargos de governador.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A gestão das contas públicas praticada de forma irresponsável no século XX, sendo por diversas vezes as despesas

maiores que as receitas, refletiu negativamente na economia. Conseqüentemente, os entes da federação foram obrigados em diversas ocasiões a buscar empréstimos para quitar suas dívidas.

Essa percepção é corroborada por Jaloretto (2009), quando aponta que o governo brasileiro, após a Segunda Guerra Mundial, apresentou resultados fiscais negativos consecutivos, necessitando do auxílio financeiro de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), para realizar os devidos ajustes.

Segundo Sanson (2011), quando o setor público está muito endividado, ele tem problemas ao refinarciar sua dívida. Os investidores em títulos públicos se preocupam com as futuras receitas dos entes federativos, analisando se os governos têm condições de garantir o pagamento dos juros.

A União, juntamente com os estados, municípios e o Distrito Federal, deve buscar a estabilização econômica do país, sendo necessário que todos os governantes locais se coordenem política e economicamente entre si com o objetivo de diminuir o déficit público.

Para minimizar esse tipo de problema e buscar a excelência na gestão dos recursos públicos, a Constituição Federal de 1988 aborda as finanças públicas em seu Título VI, Capítulo II, dividindo o poder financeiro entre os entes da federação e submetendo-os aos princípios, vedações, normas e limites definidos na própria Constituição (Matias-Pereira, 2006).

Dessa forma, para minimizar o risco de as finanças públicas serem encaminhadas a uma situação ruim para a sociedade brasileira, diminuindo ou limitando o atendimento de políticas públicas básicas como educação, saúde, moradia, saneamento, entre outras, foi elaborada a Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 163, inciso I, trata sobre finanças públicas, ressaltando que uma lei complementar deve dispor sobre o assunto. Além disso, nesse mesmo artigo, nos incisos II a VII, determina as matérias que essa lei deve abordar.

Buscando equilíbrio financeiro entre receitas e despesas, em 4 de maio de 2000 foi aprovada a Lei Complementar 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Para Matias-Pereira (2006), foi um instrumento inovador para as finanças públicas, sendo apresentada como um marco institucional e cultural para o Brasil, por viabilizar um controle social.

A LRF surgiu com a finalidade de mudar a administração pública, que era burocrática, e trazer responsabilidade na gestão fiscal, tornando o serviço público mais eficiente para a sociedade e incentivando o desenvolvimento nacional e a expansão econômica do país.

Conforme Almeida et al. (2017), a LRF fixou limites para despesas com pessoal e para a dívida pública, além de determinar que fossem elaboradas metas para o controle de receitas e despesas. Como consequência do cumprimento dessas normas, era de se esperar que houvesse um ajuste tributário que levasse a uma maior disponibilidade de recursos a serem aplicados na melhoria dos serviços públicos e na redução do déficit fiscal.

Sendo assim, além de impor limitações pertinentes, a LRF representou um avanço na relação entre os gestores públicos e os cidadãos, principalmente quanto à transparência da gestão fiscal. Aliás, um dos temas fundamentais da LRF é a limitação desses gastos, alterando, inclusive, a metodologia de cálculo e

os percentuais de limites estabelecidos por normas anteriores.

A Lei Complementar 101/00, que trouxe orientações quanto a receitas e gastos públicos, aborda, ainda, a transparência dessas contas públicas em seu artigo 48. Ressalta que aos instrumentos de transparência da gestão fiscal será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público. Estes instrumentos são os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e os respectivos pareceres prévios; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Segundo Matias-Pereira (2006), a busca por transparência, conforme definido nessa lei, está crescendo e sendo assegurada no Brasil, onde alguns estados e municípios já a estão regulamentando pelo incentivo à participação da população no processo de elaboração dos gastos públicos.

Dessa forma, este trabalho aborda as despesas com pessoal, as quais são partes significativas dos gastos públicos. Foram utilizados dados que os gestores públicos publicam periodicamente, conforme imposto pela LRF.

2.2 Gasto com pessoal

Um dos principais focos de atenção da LRF, desde a sua elaboração, foi a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, conforme previsto no artigo 169 da Constituição Federal de 1988, o qual ressaltava que uma lei complementar deveria dispor sobre os limites com esses gastos.

Segundo o artigo 18 da LRF:

Entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Sendo assim, a despesa com pessoal não depende da natureza do vínculo empregatício, ou seja, independentemente do regime de trabalho a que estejam submetidos, consideram-se incluídos tanto servidores efetivos quanto aqueles com cargos em comissão, celetistas, empregados públicos, agentes políticos e agentes comunitários de saúde e de combate às endemias. A regra aplica-se a todos esses cargos, quer tenham sido contratados por meio de processo seletivo público ou não, conforme definido no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A despesa total com pessoal ativo e inativo, excetuando-se a computação das despesas previstas nos parágrafos 1º e 2º do artigo 19, em cada período de apuração e em cada ente da federação, não poderá exceder os percentuais com base na RCL. Além disso, há uma divisão dos limites máximos entre os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público (MP), conforme discriminados no Quadro 1.

Quadro 1: Limites globais e limites por Poder ou órgão

| Ente federativo | Percentual do Executivo | Percentual do Legislativo | Percentual do Judiciário | Percentual do MP | Limites globais |
|-------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------|-----------------|
| União | 40,9% | 2,5% | 6% | 0,6% | 50% |
| Estados (sem TCM) | 49% | 3% | 6% | 2% | 60% |
| Estados (com TCM) | 48,6% | 3,4% | 6% | 2% | 60% |
| Municípios | 54% | 6% | - | - | 60% |

Fonte: Elaborado pelos autores, conforme LC 101/00 (artigos 19 e 20).

Vale ressaltar que nos estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), como é o caso da Bahia, de Goiás, do Pará e do Ceará (extinto em 2017), os percentuais serão alterados, conforme Quadro 1.

De acordo com os artigos 19 e 20 da LRF, os gastos com pessoal têm limites globais e por poder ou órgãos fixados com base na RCL. De acordo com o MDF da STN, a RCL é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF.

A RCL é o valor de referência sobre o qual são calculados os limites estabelecidos na LRF, ou seja, quanto maior for essa receita, maiores serão os valores limitantes de gastos com pessoal. Cabe destacar também que, conforme artigo 2 parágrafo 3º da LC 101/00, a RCL será apurada com a soma das receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades, de forma que a apuração dessa receita não seja ape-

nas de um único mês, e sim de um período de doze meses.

A RCL é usada como parâmetro nos limites estabelecidos pela LRF, como evidenciado no Quadro 2.

Quadro 2: Resumo de limites fixados com base na RCL

| Limite | Percentuais |
|-------------------------------------|--|
| Global (teto) | União: 50% da RCL; estados e municípios: 60% da RCL. |
| Limite por Poder ou órgão (subteto) | Conforme especificado no Quadro 1. |
| Prudencial | É o valor de 95% dos subtetos atribuídos a cada Poder ou órgão. |
| Alerta | É o valor de 90% dos subtetos atribuídos a cada Poder ou órgão. |
| Último ano de mandato | Quando estiverem faltando 180 dias para o fim do mandato do governante, não se pode expedir ato aumentando a taxa da despesa de pessoal. |

Fonte: Elaborado pelos autores, conforme LC 101/00 (artigos 19, 20, 21, 22 e 59).

Objetivando resguardar o volume máximo dos gastos e não os exceder, foi estabelecido também um limite prévio das despesas com pessoal, ou seja, o artigo 22 da LRF instituiu um mecanismo limitando essa despesa ao percentual de 95% do teto, conhecido como Limite Prudencial.

Outro percentual que limita os gastos públicos é o de Alerta. No caso de ser atingido, os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% do limite global, conforme estabelecido no artigo 59, parágrafo 1º, inciso II, da LRF.

Por último, é vedado de pleno direito o ato que resulte em um crescimento da despesa com pessoal expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Po-

der ou órgão, conforme parágrafo único do artigo 21 da LRF.

Diante do exposto, serão apresentados alguns estudos que contribuíram para a elaboração deste trabalho, colaborando para o conhecimento e fortalecendo as discussões dos resultados apresentados.

2.3 Estudos anteriores

Analisando a pesquisa de Custódia (2010), nota-se que o autor propôs um estudo dos efeitos dos indicadores previstos na LRF sobre despesas com pessoal da União, tendo como objetivo a apresentação e análise da evolução dessas despesas nos municípios brasileiros em relação à Receita Corrente Líquida. Em seu estudo foi mensurado que, no período estudado, houve crescimento dos referidos gastos, à medida que o autor ressalta a importância de demarcar o crescimento dessa evolução, a fim de não ultrapassar os limites legais e manter o equilíbrio econômico.

No trabalho de Giuberti (2005), pode-se perceber o efeito da LRF sobre os municípios brasileiros. Para essa análise, a autora avaliou a situação fiscal dos municípios: como o limite imposto sobre as despesas com pessoal afeta-os e contribui para a redução dos gastos públicos? Como resultado da pesquisa, observou-se que os problemas de déficit corrente e gasto excessivo com pessoal não aparecem de modo generalizado; ambos se limitam a uma pequena parcela de municípios. Isso indica que o limite imposto pela LRF não afeta a média dos municípios. Porém o impacto da LRF sobre os municípios que enfrentaram um elevado gasto com pessoal mostra que a lei é relevante para controlar este item de despesa.

Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009) também realizaram um

estudo dos possíveis impactos da LRF nos municípios. Para isso, investigaram o comportamento das despesas dos municípios de Minas Gerais. Foram analisados os períodos antes e depois da LRF, com base nos quais se comparou o comportamento das prefeituras municipais em relação às suas políticas de gastos. Inicialmente foi identificada uma convergência da despesa com pessoal nos municípios mineiros. Além disso, verificou-se também um processo de convergência dos gastos com investimento, com relativa redução deste.

Rogers e Sena (2007) propuseram uma análise dos municípios mineiros de grande porte quanto à adequação à LRF. O estudo foi realizado com base nas contas anuais: balanços e demonstrações financeiras, além dos relatórios de gestão obrigatórios e periodicamente divulgados pelos municípios. Como resultado da pesquisa, observou-se que, nos municípios mineiros de grande porte, o impacto da LRF sobre os gastos com pessoal foi considerado satisfatório e compatível com a lei, uma vez que para praticamente todos os municípios analisados os percentuais desses gastos com relação à RCL permaneceram abaixo do limite máximo fixado.

Por sua vez, Costa e Silva (2015) observaram os limites de gasto com pessoal no Poder Executivo dos estados da Região Nordeste no período de início da recessão econômica brasileira. Segundo os autores, com a análise do comportamento da RCL, foi observado que, entre 2014 e 2015, os estados nordestinos, de modo geral, apresentaram retração real da receita. Isso aconteceu devido ao declínio do PIB brasileiro, influenciando negativamente a RCL e, conseqüentemente, reduzindo a base de cálculo para mensuração dos índices estaduais de gastos com pessoal.

Costa, Faroni e Vieira (2006) submeteram uma avaliação

da situação econômico-financeira nos municípios do estado de Minas Gerais (MG) entre 1995 e 2004, com ênfase nos períodos de transição dos gestores públicos municipais, além de observar a obediência à LRF quanto à apresentação dos relatórios por ela estabelecidos. Foi apontado que a LRF teve um impacto positivo quando trata de despesas nos períodos de transição de governo ou leva em consideração o esforço dos gestores públicos em fazer cumprir a legislação.

Por fim, Nascimento (2017) analisou o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal por meio dos resultados obtidos no planejamento fiscal do Rio Grande do Norte, bem como a verificação do cumprimento das metas fiscais determinadas pela lei. Os dados mostram que, quanto às despesas com pessoal, em quase todos os anos, estiveram dentro do limite máximo estabelecido pela lei. Embora a despesa com pessoal tenha aumentado de forma linear, a receita corrente líquida mostrou crescimento proporcional às despesas com pessoal, fazendo que esse limite fosse constantemente respeitado. Contudo, apesar de o estado ter conseguido seguir o planejado em relação ao limite máximo com gastos de pessoal, ele teve que se policiar constantemente para não o ultrapassar, visto que em apenas quatro dos quinze períodos analisados o limite prudencial foi respeitado.

3 METODOLOGIA

A pesquisa realizada foi de natureza descritiva. A escolha desse tipo de pesquisa ocorreu devido à oportunidade de, a partir dela, verificar se os entes estaduais da região Nordeste respeitaram os limites estabelecidos pela LRF. Pesquisas do tipo

descritivas, segundo Vergara (2000, p. 47), expõem as características de determinada população ou fenômeno, estabelecendo correlações entre variáveis e definindo sua natureza. A autora coloca também que a pesquisa não tem o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirvam de base para tal explicação.

3.1 Instrumento da coleta de dados

Para atingir os objetivos estabelecidos na pesquisa, houve a análise dos RGFs, os quais contêm o comparativo com os limites de que trata a LRF (despesa total com pessoal). Esses relatórios são emitidos ao final de cada quadrimestre pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 da LRF, já mencionados neste trabalho, conforme o art. 54 dessa mesma lei.

Após serem analisados os RGFs dos estados da região Nordeste, foram apontados quais desses entes respeitaram o limite global com base na RCL, bem como se verificou quais desses estados respeitaram os níveis de alerta e prudencial.

Foram analisados, também, os RREO, entre os quais está a apuração da RCL, na forma definida no inciso IV do art. 2º da LRF, bem como sua evolução e a previsão de seu desempenho até o final do exercício, conforme o artigo 53 dessa lei.

Por fim, após a verificação desses relatórios, foram apontadas as variações das receitas correntes entre um ano e outro, influenciando, assim, na RCL. Vale lembrar que os limites com despesas de pessoal são calculados com base na RCL; logo, quanto maior for essa receita líquida, maior será a discricionariedade do poder público de aumentar suas despesas. Por outro lado, quanto menor for a RCL, menor será a margem de gastos

a serem realizados pelo governo.

3.2 Análise dos dados

Segundo Richardson (1999), a pesquisa quantitativa tem como intuito garantir resultados precisos, evitando que as análises e interpretações sejam distorcidas, possibilitando uma margem de segurança quanto a inferências.

Dessa forma, o estudo dos dados foi feito através de uma análise quantitativa, cuja primeira etapa foi a análise dos dados com base no referencial teórico, identificando as convergências e divergências da literatura. Para Zanelli (2002), a pesquisa tem de ser norteada por pressupostos e articulada com referenciais teóricos, pois os dados não falam por si.

Para o complemento dos resultados, o restante da pesquisa foi analisado com o auxílio do programa Microsoft Excel para realização de cálculos e transformação dos dados em gráficos.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A grande importância do estudo foi justamente analisar se estados da região Nordeste respeitaram os limites estabelecidos pela LRF (global, prudencial e de alerta). Vale ressaltar que se buscou identificar, nos relatórios publicados pelos governos estaduais, as possíveis variáveis que afetaram a despesa com pessoal em determinado período.

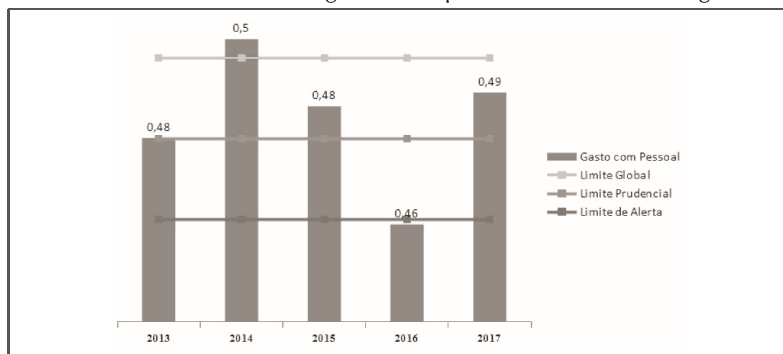
A situação administrativa desejável para todo governo é estar abaixo dos limites fixados pela LRF, tendo em vista que, caso o governante ultrapasse o limite de despesa total com pes-

soal em cada período de apuração (LRF, art. 19 e 20), ele poderá até ter seu mandato cassado (Decreto-Lei nº 201/67, art. 4º, VII).

4.1 Estado de Alagoas

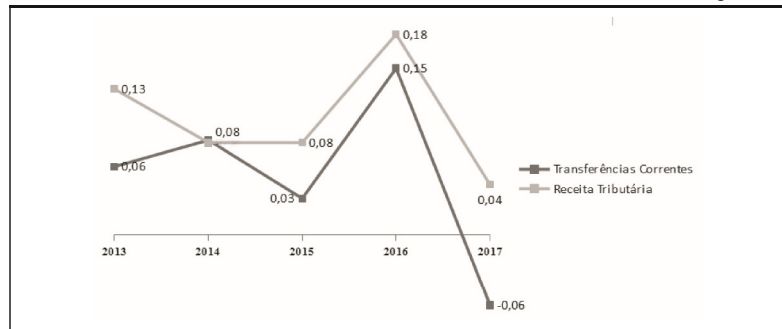
Conforme ilustrado no Gráfico 1, o estado de Alagoas realizou gastos com pessoal acima do limite prudencial e abaixo do limite global nos anos de 2013, 2015 e 2017. Em 2014, o governo teve seu momento mais crítico com despesa de pessoal, ultrapassando o limite máximo estabelecido pela LRF. Por outro lado, em 2016, o governo de Alagoas teve o menor percentual de gastos, abaixo do nível prudencial. Entretanto não atingiu uma situação desejável, pois a despesa esteve acima do limite de alerta.

Gráfico 1 – Percentual de gastos com pessoal do estado de Alagoas



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO de Alagoas. Disponíveis em: <http://www.sefaz.al.gov.br/financas>.

Gráfico 2 – Histórico de crescimento de receitas do estado de Alagoas



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO de Alagoas. Disponíveis em: <http://www.sefaz.al.gov.br/financas>.

Ao ser analisado o ano de 2014, pode-se observar, no Gráfico 2, que a Receita Tributária cresceu 8,22%. Contudo foi um aumento menor que o do ano anterior (2013). Além disso, a Receita com Transferências Correntes cresceu 8,47%, sendo maior que a do ano de 2013. Essas duas receitas, juntas, representaram mais de 90% da arrecadação do estado de Alagoas.

Pode-se destacar, também, o crescimento da despesa com pessoal nesse mesmo período: a rubrica de despesa “Pessoal Ativo” encolheu 10,71%, havendo, por outro lado, aumento significativo da despesa “Pessoal Inativo e Pensionista”. Em 2013, foi registrado um gasto de R\$ 3.777,72 nessa categoria, enquanto no ano seguinte foi de R\$ 670.270.045,25, ou seja, um aumento exorbitante.

Este estudo recomenda que o estado emita notas explicativas para informar à sociedade o motivo dessa variação. O crescimento da RCL em 2014 foi de 9,23%, enquanto as despesas com pessoal cresceram 13,81%, resultando numa elevação do percentual total dos gastos do governo, que ultrapassaram o limite máximo estabelecido por lei.

Nos anos de 2013, 2015 e 2017, as situações foram menos críticas do que em 2014. Em 2013, o aumento dos gastos com pessoal foi de 7,76%, enquanto o da RCL cresceu 8,18%. Já em 2015, o crescimento das despesas com pessoal foi de 3,31% contra um aumento de 6,01% da RCL. Como não houve aumento significativo da receita, nem uma retração expressiva da despesa, o estado de Alagoas se manteve acima do limite prudencial. Em 2017, foi registrado aumento de 4,49% da Receita Tributária, e a Receita com Transferência Corrente encolheu 6,31%. O resultado foi um negativo da RCL de 3,89% contra um crescimento de 1,66% da despesa com pessoal, fazendo que fosse ultrapassado o limite prudencial.

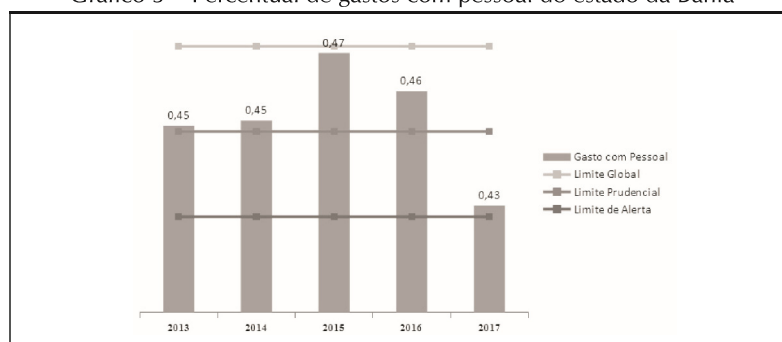
Por outro lado, em 2016, o governo de Alagoas teve seu melhor índice de gastos com pessoal, se comparado com os demais anos. Conforme o Gráfico 2, nota-se que a Receita Tributária e a Receita com Transferências Correntes tiveram seus melhores crescimentos, respectivamente 17,93% e 14,89%, resultando num aumento de 20,81% da RCL contra o crescimento de 14,87% do gasto com pessoal. Logo, nos momentos em que o crescimento da despesa foi maior que o da receita, observa-se que o percentual com gastos de pessoal aumentou e o contrário aconteceu quando o crescimento da receita foi maior que o da despesa.

4.2 Estado da Bahia

O estado da Bahia realizou gastos com pessoal acima do limite de alerta e abaixo do limite prudencial em 2013 e 2014. O ano de 2015 foi o mais crítico vivido pelo governo, pois ultrapassou o limite prudencial. No ano seguinte, o governo conseguiu

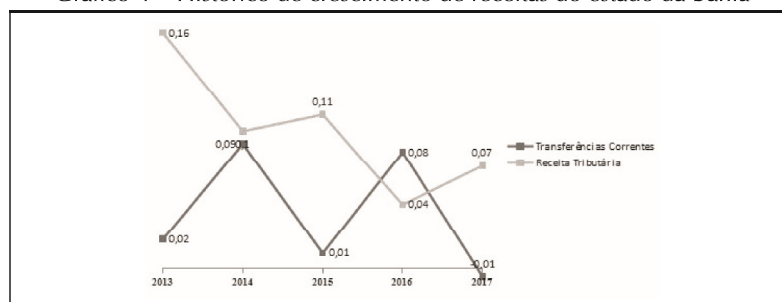
diminuir as despesas com pessoal, entretanto realizou gastos acima do limite prudencial. Em 2017, o estado da Bahia manteve a queda da despesa com pessoal e ficou abaixo de todos os limites.

Gráfico 3 – Percentual de gastos com pessoal do estado da Bahia



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO da Bahia. Disponíveis em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/>.

Gráfico 4 – Histórico de crescimento de receitas do estado da Bahia



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO da Bahia. Disponíveis em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/>.

Conforme ilustrado no Gráfico 3, em 2013 a Receita Tributária cresceu 16,47% e a Receita com Transferência Corrente teve aumento de apenas 2,02%. Este aumento inexpressivo

pode ter sido decorrência do encolhimento da receita “Outras Transferências Correntes” em 9,77%, pois ela representa algo em torno de 20% da Receita com Transferência Corrente. Além disso, recomenda-se que o estado passe a emitir notas explicativas para informar a origem dessa receita. A despesa “Pessoal Ativo”, em 2013, cresceu 11,67%, e a “Pessoal Inativo e Pensionista” aumentou 11,99%, juntos representando mais de 95% da despesa bruta com pessoal. Esses crescimentos resultaram num aumento de 8,55% da despesa com pessoal contra 6,74% de aumento da RCL, fazendo que o Poder Executivo ultrapassasse o limite de alerta.

Já em 2014, o maior impacto foi a queda do crescimento com a arrecadação de tributos, pois houve aumento de 9,61%, sendo menor que no ano anterior. Por outro lado, a Receita com Transferência Corrente aumentou 9,61%, melhor que em 2013. Entretanto, não houve um freio nos gastos do governo, pois a despesa “Pessoal Ativo” cresceu 11,67% e a “Pessoal Inativo e Pensionista” aumentou 13,99%, resultando num aumento de 12,42% no gasto total com pessoal contra um crescimento de 12,09% da RCL, mantendo o estado da Bahia acima do limite de alerta.

No Gráfico 4, nota-se que houve crescimento de 10,76% da Receita Tributária e de apenas 1,04% da Receita com Transferência Corrente em 2015. Este pequeno aumento pode ser resultado de uma retração de 11,73% da rubrica “Outras Transferências Correntes”. Além disso, em 2015, os gastos com “Pessoal Ativo” cresceram 14,85%, enquanto os gastos com “Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” cresceram mais de 100%, resultando num crescimento da Despesa Total com Pessoal de 10,10% contra o aumento de 5,17% da RCL,

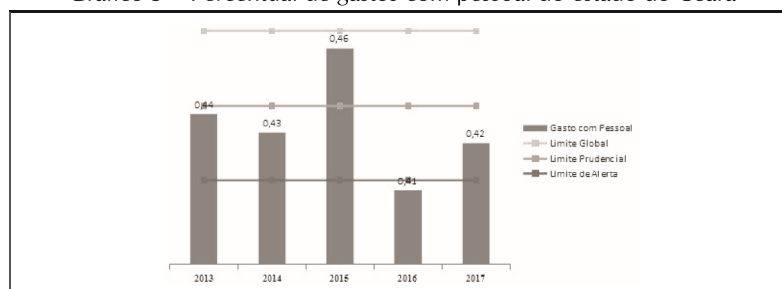
fazendo que o Estado da Bahia ultrapassasse o limite prudencial.

Em 2016, apesar de ultrapassar o limite prudencial, o governo diminuiu os gastos, sendo o crescimento de apenas 2,69% e com um aumento de 5,54% da RCL. Conseqüentemente, o percentual apresentou leve queda. Em 2017, o estado da Bahia apresentou o melhor índice, pois, apesar da Receita Tributária crescer 7,20% e da Receita com Transferência encolher 0,60%, a despesa “Pessoal Ativo”, a qual representa cerca de 70% da despesa bruta com pessoal, encolheu 1,50%; ou seja, contribuiu para um resultado negativo do gasto com pessoal em 3,11% contra um crescimento 4,22% da RCL. Isso fez que o Poder Executivo ficasse abaixo de todos os limites fixados pela LRF.

4.3 Estado do Ceará

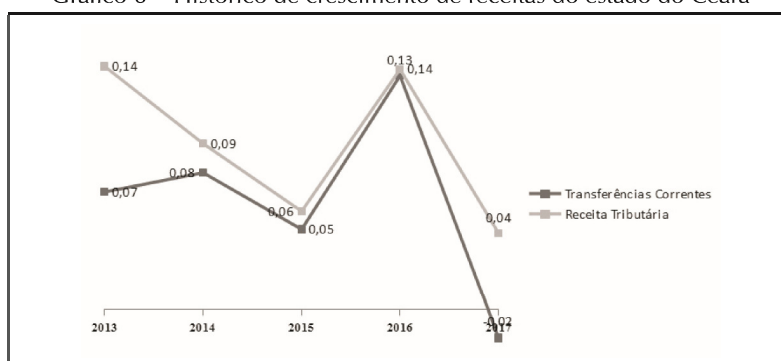
Vale lembrar que os percentuais estabelecidos pela LRF para os Poderes Executivos dos estados da Bahia e do Ceará são menores, pois esses entes possuíam Tribunais de Contas dos Municípios no período de análise desta pesquisa.

Gráfico 5 – Percentual de gastos com pessoal do estado do Ceará



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO do Ceará. Disponíveis em: <https://bit.ly/2Ms1FP8>.

Gráfico 6 – Histórico de crescimento de receitas do estado do Ceará



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO do Ceará. Disponíveis em: <https://bit.ly/2Ms1FP8>.

Nota-se no Gráfico 5, mesmo com os percentuais reduzidos, que o estado do Ceará conseguiu se manter abaixo dos níveis estabelecidos por lei em todos os quadros analisados nesta pesquisa, com exceção do ano de 2015, quando foi ultrapassado o limite de alerta.

No Gráfico 6 pode-se notar que a Receita Tributária, a qual corresponde a mais da metade da Receita Corrente, cresceu menos a cada ano entre 2013 e 2015, além de registrar um aumento menor da Receita com Transferência Corrente em 2015 que no ano anterior. Conseqüentemente, a RCL apresentou crescimento menor. Por outro lado, em 2016 houve crescimento de 13,67% na arrecadação tributária e de 13,31% na Receita com Transferência Corrente, o que aumentou a RCL, contribuindo para um resultado positivo para o controle das despesas do estado.

Ao ser analisado o ano de 2015, além do impacto da queda do crescimento da Receita Tributária e da Receita com Transferência Corrente, deve-se levar em consideração o gasto com “Pessoal Inativo e Pensionista”, pois houve crescimento de

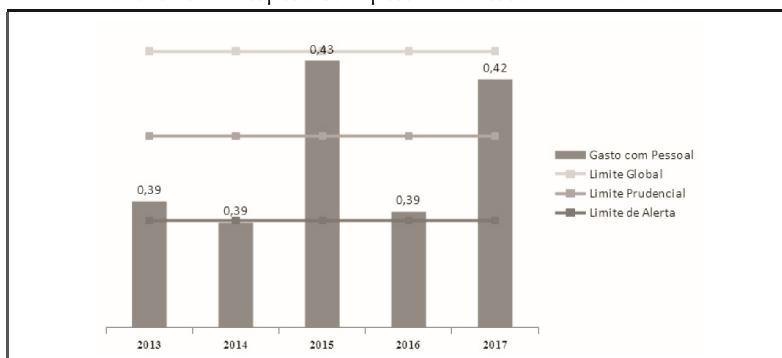
39,76% dessa rubrica, a qual representa mais de 20% da despesa bruta com pessoal. Pode-se acrescentar ainda que a despesa com pessoal cresceu 13,05% contra um aumento de 5,43% da RCL em 2015, resultando num aumento do percentual total de gastos com pessoal (45,93%) e ultrapassando o limite de alerta. Por outro lado, em 2016 a despesa aumentou 4,13%, e a receita, 17,50%, resultando no menor índice de gastos com pessoal. Ou seja, nota-se que, assim como visto em outros estados, quando o crescimento da despesa foi maior que o da receita, o percentual com gasto de pessoal aumentou, e vice-versa.

Nos demais anos (2013, 2014 e 2017), pode-se observar que, quanto menor é o crescimento de arrecadação de tributos, maiores são as dificuldades enfrentadas pelo estado do Ceará em manter os gastos controlados. Em 2013 a arrecadação com tributos cresceu 13,83%, contribuindo para um crescimento da RCL de 10,30%, entretanto, houve aumento de despesa “Pessoal Ativo” de 9,57% e a “Pessoal Inativo e Pensionista” de 16%, contribuindo para um aumento de 14,41% da despesa total com pessoal. Ou seja, o percentual total relativo a esses gastos foi de 43,53%, muito próximo do limite de alerta. Isso aconteceu de modo similar nos demais períodos.

4.4 Estado do Maranhão

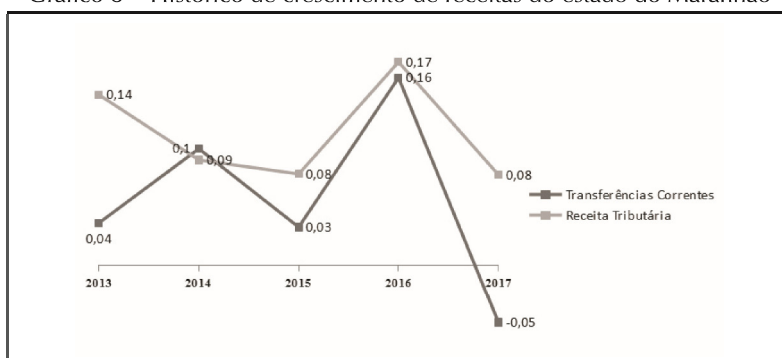
Na situação mais desejável pelos governos estaduais, apenas o estado do Maranhão conseguiu manter-se abaixo de todos os níveis fixados pela LRF durante todo o período estudado, conforme ilustrado no Gráfico 7.

Gráfico 7 – Despesa com pessoal do estado do Maranhão



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO do Maranhão. Disponíveis em: <https://bit.ly/2PgYqc3>.

Gráfico 8 – Histórico de crescimento de receitas do estado do Maranhão



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO do Maranhão. Disponíveis em: <https://bit.ly/2PgYqc3>.

Nos gráficos 7 e 8, pode-se notar que o estado do Maranhão se manteve abaixo dos percentuais estabelecidos pela LRF, tendo, contudo, dificuldades financeiras em 2015 e 2017. De forma muito similar ao Ceará, o estado do Maranhão apresentou

cada vez menos arrecadações com tributos entre 2013 e 2015, além de ter apresentado queda na Receita com Transferência Corrente em 2015, valendo ressaltar que juntos esses indicadores representam mais de 90% da Receita Corrente do estado.

Em 2015, o governo aumentou seus gastos, sendo 15,79% com “Pessoal Ativo” e 18,60% com “Pessoal Inativo e Pensionista”, resultando num crescimento da despesa com pessoal de 16,87%. Já a receita cresceu menos, conforme demonstrado no Gráfico 8, sendo um crescimento de apenas 7,62% e 3,16% da Receita Tributária e da Receita com Transferência Corrente, respectivamente, resultando num crescimento da RCL de 5,51%, muito inferior ao crescimento da despesa em 2015. Contudo, o Poder Executivo conseguiu manter seus gastos abaixo dos níveis estabelecidos por lei.

É importante destacar que, em 2017, a Receita com Transferências Correntes encolheu 4,88%. Isso se deveu à diminuição dos repasses do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) pelo Governo Federal, juntos representando mais de 90% dessa rubrica, afetando, dessa forma, as contas públicas do estado. O mesmo ocorreu com todos os demais estados objeto desta pesquisa.

Pode-se destacar também o ano de 2013, visto que, apesar de se manterem os gastos abaixo dos níveis estabelecidos por lei, houve aumento do percentual com despesa de pessoal. A rubrica “Pessoal Ativo” cresceu 7,70%, e a “Pessoal Inativo e Pensionista”, 16,48%, resultando no incremento da despesa total com pessoal em 9,36%, contra um crescimento de apenas 2,69% da RCL. Ou seja, em 2012 o percentual com esses gas-

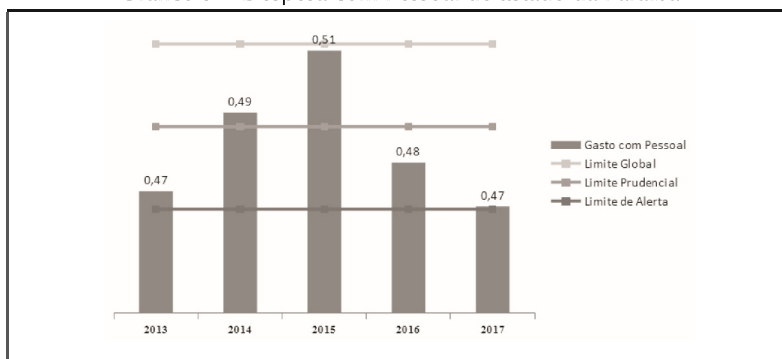
tos foi de 36,85%, e em 2013 foi de 39,25%.

Nos demais anos analisados, o governo do Maranhão conseguiu aumentar a arrecadação de suas receitas e controlar o crescimento de suas despesas, obtendo bons resultados financeiros para a Administração Pública.

4.5 Estado da Paraíba

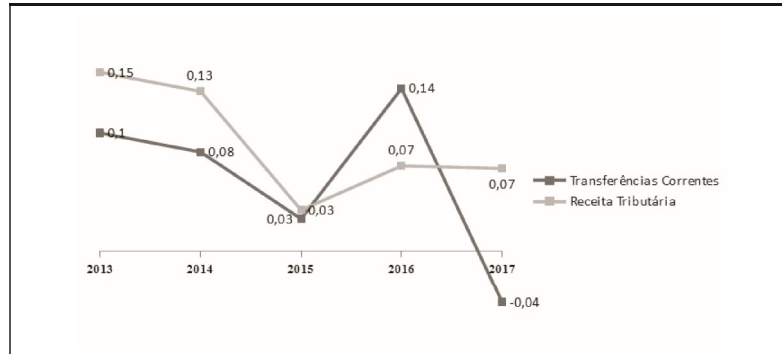
O estado da Paraíba não conseguiu manter seus percentuais de gastos com pessoal em nenhum dos anos analisados, sendo 2014 e 2015 os períodos mais críticos, pois foi ultrapassado o limite máximo estabelecido pela LRF. Em 2013 e 2016, o governo ultrapassou o limite prudencial, entretanto manteve-se abaixo do limite global. Em 2017, nota-se melhora da situação no estado da Paraíba, estando seu percentual abaixo do limite prudencial, contudo acima do limite de alerta.

Gráfico 9 – Despesa com Pessoal do Estado da Paraíba



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme os RGF e RREO da Paraíba.
Disponíveis em: <https://bit.ly/2MiCFup>.

Gráfico 10 – Histórico de Crescimento de Receitas do Estado da Paraíba



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme os RGF e RREO da Paraíba.
 Disponíveis em: <https://bit.ly/2MiCFup>.

O Gráfico 10 ilustra que o crescimento da Receita Tributária e da Receita com Transferências Correntes apresentou queda no crescimento entre 2013 e 2015. Conseqüentemente, a RCL cresceu menos a cada ano. Foi registrado bom aumento dessas duas receitas em 2016, e em 2017 caiu o crescimento com a arrecadação de tributos e as transferências encolheram.

Em 2013 houve o maior crescimento registrado com arrecadação de tributos e transferências correntes. Por outro lado, a despesa “Pessoal Ativo” aumentou 14,33% e a rubrica “Pessoal Inativo e Pensionista” encolheu 4,21%, de forma que a despesa total com pessoal aumentou 9,34% e a RCL cresceu 12,67%, resultando numa diminuição do percentual com esses gastos, já que em 2012 o percentual foi de 48,66%, e em 2013 foi de 47,23%.

Como pode ser observado no Gráfico 10, a Receita Tributária e a Receita com Transferências Correntes registraram queda de crescimento entre 2014 e 2015. Além disso, o crescimento, em 2014, da despesa “Pessoal Ativo” foi de 9,64% e

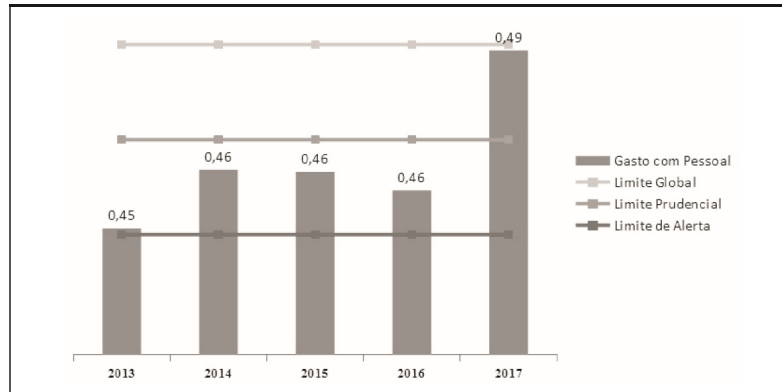
a “Pessoal Inativo e Pensionista” foi de 12,94% – consequentemente, a despesa total com pessoal aumentou 14,01%. Em 2015, o crescimento da despesa “Pessoal Ativo” foi de apenas 0,40% e a “Pessoal Inativo e Pensionista” foi de 7,46% – resultando que a despesa total com pessoal aumentou 6,25%. Como o crescimento da RCL em 2014 e 2015 foi de 9,22% e 2,84%, respectivamente, o estado da Paraíba esteve em situações ruins nesses dois anos.

O governo conseguiu melhorar sua situação financeira em 2016, pois as receitas mais significativas apresentaram bons crescimentos se comparados com os dois anos anteriores, e consequentemente a RCL cresceu 11,26%. Além disso, o crescimento da despesa total com pessoal foi de 4,82%, resultando numa situação melhor que nos anos de 2014 e 2015. Em 2017, o Poder Executivo conseguiu manter a diminuição de seus gastos, pois a despesa “Pessoal Ativo”, a qual representa mais de 60% da despesa bruta com pessoal, encolheu 3,80%. Sendo assim, o crescimento do gasto com pessoal foi de apenas 0,70%, sendo menor que o aumento da RCL no mesmo período (3,19%), mantendo os gastos abaixo do limite prudencial.

4.6 Estado de Pernambuco

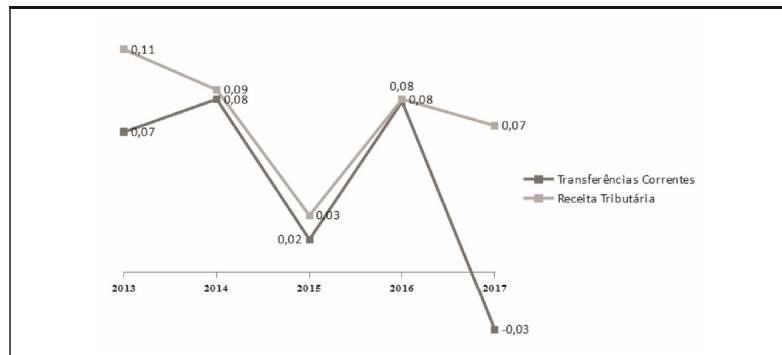
O estado de Pernambuco manteve seus gastos abaixo do limite prudencial nos anos de 2013 a 2016, entretanto suas despesas com pessoal estiveram acima do limite de alerta, conforme ilustrado no Gráfico 11. Em 2017, o governo apresentou gastos acima do limite prudencial, estando muito próximo de ultrapassar o limite global.

Gráfico 11 – Despesa com pessoal do estado de Pernambuco



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO de Pernambuco. Disponíveis em: <https://bit.ly/2vR2pnj>.

Gráfico 12 – Histórico de crescimento de receitas do estado de Pernambuco



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO de Pernambuco. Disponíveis em: <https://bit.ly/2vR2pnj>.

Conforme ilustrado no Gráfico 12, a Receita Tributária apresentou queda em seu crescimento entre os anos de 2013 e 2015, teve um melhor desempenho em 2016, e voltou a crescer

menos em 2017; e a Receita com Transferência Corrente apresentou variações entre os anos, sendo mais crítica no último.

Em 2013, o estado de Pernambuco teve bom crescimento de suas principais receitas, e, conseqüentemente, a RCL cresceu 10%. A despesa bruta com pessoal teve acréscimo de 8,48%, contribuindo, assim, para a diminuição do percentual total dos gastos, sendo registrados, em 2012, 45,18% e, em 2013, 44,90%.

No ano seguinte (2014), o governo teve um acréscimo da despesa “Pessoal Ativo” de 11,69% e da “Pessoal Inativo e Pensionista” de 25,13%, esta última representando mais 40% da despesa bruta. O aumento da despesa total com pessoal foi de 10,17%, enquanto a RCL cresceu 7,58%, pois houve redução no crescimento de suas principais receitas, conforme ilustrado no Gráfico 12. Logo, houve aumento do percentual total de gastos com pessoal.

Por outro lado, em 2015, a Administração Pública controlou bem as suas despesas, sendo de 4% o crescimento do gasto com “Pessoal Ativo” e havendo uma retração de 7,84% do gasto “Pessoal Inativo e Pensionista”. Contudo, as receitas no período tiveram péssimos desempenhos, especialmente no recolhimento de tributos, pois o governo teve aumento na arrecadação de ICMS de apenas 1,46% (essa rubrica representa mais de 80% das Receitas Tributárias). Com isso, o aumento da RCL foi de apenas 6,35%, permanecendo os gastos acima do limite de alerta. Ao contrário de 2015, as receitas em 2016 tiveram crescimentos melhores na arrecadação de tributos e nas transferências correntes, apesar de o gasto com “Pessoal Inativo e Pensionista” ter crescido 24,38%, representando mais de 40% da despesa bruta. Conseqüentemente, a despesa total com pessoal aumentou 5,17% contra um crescimento de 6,13% da RCL,

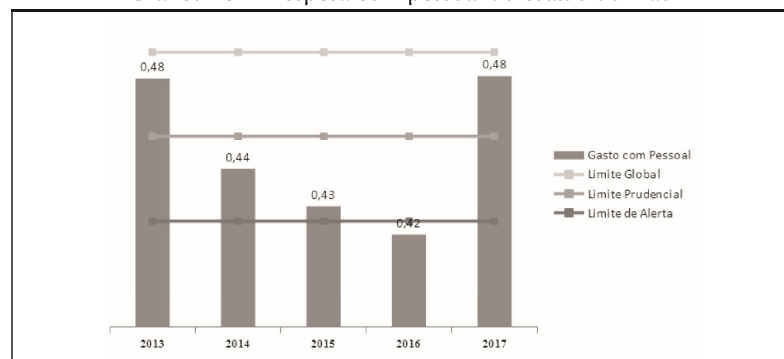
mantendo o estado de Pernambuco acima do limite de alerta.

No ano de 2017, o maior impacto sentido foi na Receita com Transferências Correntes, a qual encolheu 2,80%. A rubrica mais afetada foi a “Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)”, encolhendo 3,34%. Conseqüentemente, houve baixo aumento da RCL no período, apenas 3,16%. Além disso, o crescimento do gasto com “Pessoal Ativo” foi de 9,00% e com “Pessoal Inativo e Pensionista” foi de 23,18%, contribuindo para o aumento de 10,36% da despesa total com pessoal, maior que o da RCL. Com isso, o estado de Pernambuco ultrapassou o limite prudencial e quase atingiu o limite global.

4.7 Estado do Piauí

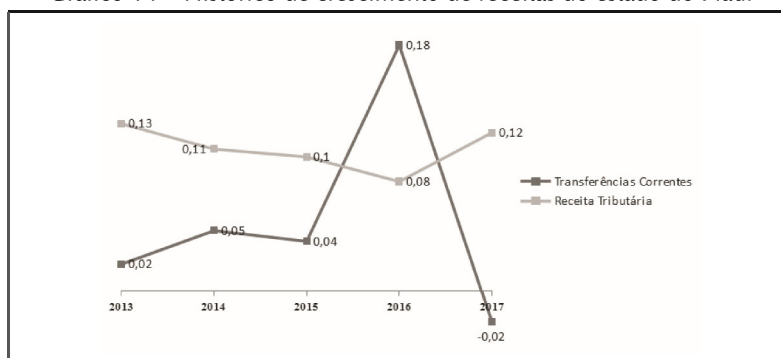
O estado do Piauí apresentou quedas sucessivas em seus percentuais de gastos com pessoal entre os anos de 2013 e 2016, voltando a aumentar seu percentual em 2017, conforme ilustrado a seguir.

Gráfico 13 – Despesa com pessoal do estado do Piauí



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO do Piauí. Disponíveis em: <https://bit.ly/2MR23Ug>.

Gráfico 14 – Histórico de crescimento de receitas do estado do Piauí



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO do Piauí. Disponíveis em: <https://bit.ly/2MR23Ug>.

Conforme o Gráfico 13, o governo ultrapassou o limite prudencial nos anos de 2013 e 2017, além de atingir o limite de alerta em 2014. Nos anos de 2015 e 2016, o Poder Executivo conseguiu manter seus percentuais de gastos com pessoal abaixo dos limites estabelecidos pela LRF.

Pode-se notar no Gráfico 14 que as Receitas Tributárias cresceram menos a cada ano, obtendo um bom índice em 2017, enquanto as Receitas com Transferências Correntes apresentaram oscilações, obtendo o pior resultado também no último ano. Ressalta-se que, juntas, representaram mais de 90% da receita bruta corrente do estado do Piauí.

No ano de 2013, a arrecadação com Transferência Corrente, a qual representa mais de 50% da receita bruta, cresceu apenas 2%. Consequentemente, a RCL teve um acréscimo de apenas 3,76% contra um aumento de 10,83% da despesa total com pessoal, pois, nesse mesmo período, o gasto com “Pessoal Ativo” cresceu 14,74% e com “Pessoal Inativo e Pensionista”

aumentou 13,43%, os quais representam mais de 95% da despesa bruta. Com isso, o estado teve um de seus piores resultados nos gastos com pessoal, estando acima do limite prudencial.

Apesar da queda de crescimento das receitas nos anos seguintes, a RCL em 2014, 2015 e 2016 cresceu 7,20%, 6,43% e 14,83%, respectivamente, enquanto as despesas foram controladas nesses anos. Isso aconteceu especialmente em 2014, quando a despesa total com pessoal encolheu 0,67%, pois houve crescimento de 69,72% na rubrica “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, a qual representa mais de 90% das despesas não computadas (essa rubrica é uma conta redutora da despesa bruta com pessoal). Em 2015, o gasto total com pessoal cresceu apenas 2,92%. Já no ano de 2016 a despesa cresceu 11,88%, contudo o percentual com crescimento da RCL foi maior. Esse controle dos gastos com pessoal nesses anos fez que o estado do Piauí conseguisse diminuir seu percentual de gastos, conforme ilustrado no Gráfico 13.

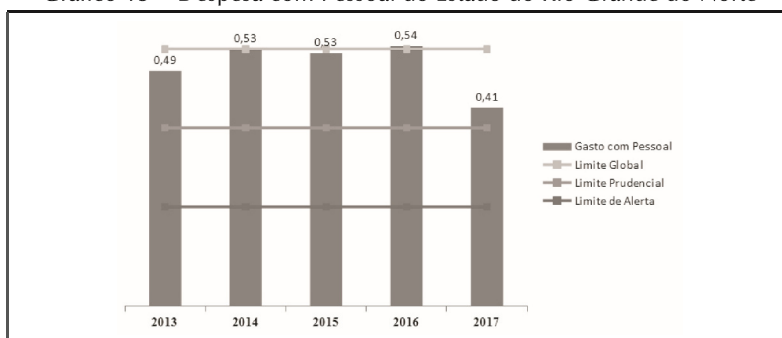
Contudo, em 2017 o governo encolheu as rubricas não computadas em 29,10%, enquanto a despesa “Pessoal Ativo” cresceu 9,17% e a “Pessoal Inativo e Pensionista” encolheu 3,76%. Isso resultou num acréscimo de 21,12% da despesa total com pessoal, enquanto a RCL cresceu apenas 7,41%. Consequentemente, o estado do Piauí voltou a realizar gastos acima do limite prudencial.

4.8 Estado do Rio Grande do Norte

O estado do Rio Grande do Norte, diferentemente de todos os outros estados estudados nesta pesquisa, apresentou, em todos os anos analisados, dois Relatórios de Gestão Fiscal, um

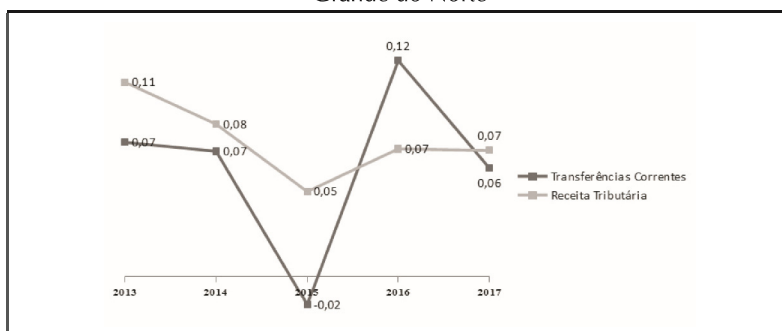
com base na Secretaria do Tesouro Nacional e outro com base numa decisão do Tribunal de Contas do Estado do RN. Para esta pesquisa, foram utilizados os relatórios com base nas orientações da STN, por dois motivos: todos os demais estados estudados publicaram seus gastos conforme orientações da STN e os relatórios escolhidos apresentam situações mais críticas que os do TCE.

Gráfico 15 – Despesa com Pessoal do Estado do Rio Grande do Norte



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO do Rio Grande do Norte. Disponíveis em: <https://bit.ly/2MnijqX>.

Gráfico 16 – Histórico de Crescimento de Receitas do Estado do Rio Grande do Norte



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO do Rio Grande do Norte. Disponíveis em: <https://bit.ly/2MnijqX>.

Pode-se notar, no Gráfico 15, que o estado do Rio Grande do Norte foi o ente estudado com pior situação em seus gastos com pessoal, pois apenas em 2017 obteve resultado satisfatório. No Gráfico 16, observa-se que houve queda no crescimento da arrecadação de tributos. Já na Receita com Transferências Correntes, ao invés de acréscimo, houve decréscimo em 2015, o que pode ter acontecido por ter havido retração de 22,85% na rubrica “Outras Transferências Correntes”, que representa mais de 20% da arrecadação com Transferências Correntes.

Em 2013, conforme ilustrado no Gráfico 16, houve aumento das arrecadações do estado. Contudo, as despesas apresentaram aumentos significativos, pois o gasto com “Pessoal Ativo” cresceu 5,97% e com “Pessoal Inativo e Pensionista” aumentou 30,56%, este representando mais de 35% da despesa bruta. Conseqüentemente, o gasto total com pessoal cresceu 8,41%, e a RCL teve acréscimo de 8,56%, fazendo que o gasto do Poder Executivo se mantivesse acima do limite prudencial e muito próximo do limite máximo.

A situação ficou mais crítica no ano seguinte, 2014, pois a despesa “Pessoal Inativo e Pensionista” continuou a crescer (14,01%) e as despesas não computadas encolheram 23,13%, principalmente por causa do resultado negativo de 25,30% da rubrica “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, esta representando mais de 90% dos gastos não computados. Conseqüentemente, a despesa total com pessoal cresceu 17,19%, enquanto a RCL teve acréscimo de 7,23%, aumentando o percentual total de gastos e ultrapassando o limite global. Já em 2015 a despesa “Pessoal Ativo” teve aumento de 15,06%, contudo o gasto com “Pessoal Inativo e Pensionista” encolheu 12,07%. Conseqüentemente, a despesa total com pessoal cresceu ape-

nas 0,83%, enquanto a RCL teve crescimento de 2,50%, mantendo o estado acima do limite máximo estabelecido pela LRF.

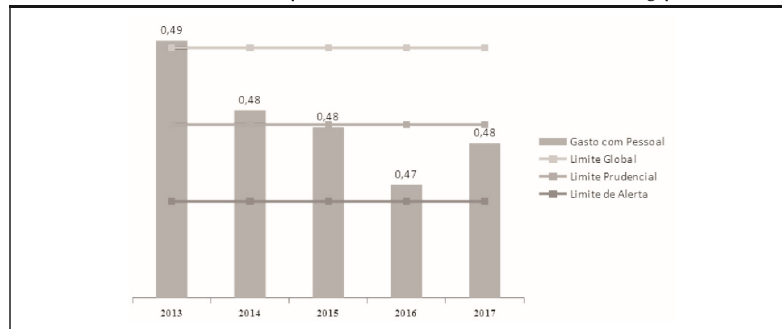
No ano de 2016, o percentual de gasto com pessoal continuou a crescer, chegando a 53,97%, conforme ilustrado no Gráfico 15. Pode-se notar que as principais receitas tiveram crescimentos relativamente bons, se comparadas às de outros anos. Contudo, a despesa total com pessoal cresceu 10,63%, o que se deveu ao aumento do gasto com “Pessoal Inativo e Pensionista” de 11,59%, enquanto a RCL cresceu 7,68%, sendo inferior ao aumento percentual da despesa total. Isso fez que o estado do Rio Grande do Norte se mantivesse acima do limite global.

Em 2017 a situação foi melhor, apesar das receitas não crescerem significativamente, pois a RCL encolheu 0,07%. O governo controlou bem as suas despesas, pois encolheu a despesa total com pessoal em 23,66%. Isso ocorreu por causa do pouco crescimento do gasto com “Pessoal Ativo” (2,75%), e o aumento das despesas não computadas foi de 174,99%, resultando num bom resultado para o estado do Rio Grande do Norte.

4.9 Estado de Sergipe

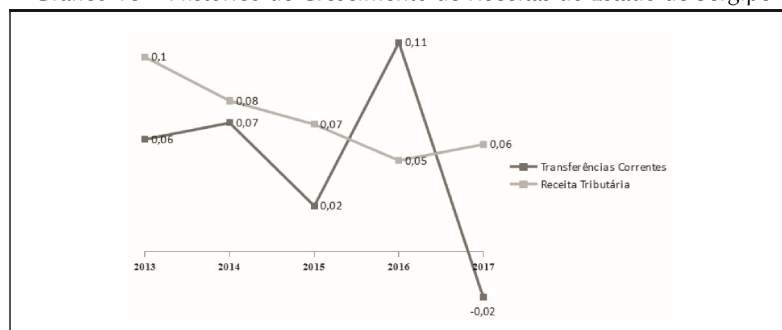
O estado de Sergipe registrou gastos com pessoal acima do limite prudencial em todos os anos analisados, porém pode-se observar que a cada ano o percentual da despesa com pessoal diminuiu.

Gráfico 17 – Despesa com Pessoal do Estado de Sergipe



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO de Sergipe. Disponíveis em: <https://bit.ly/2OIAHA7>.

Gráfico 18 – Histórico de Crescimento de Receitas do Estado de Sergipe



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO de Sergipe. Disponíveis em: <https://bit.ly/2OIAHA7>.

A Receita Tributária representa mais de 35% da arrecadação bruta corrente do estado de Sergipe. Como pode ser observado no Gráfico 18, a arrecadação com tributos cresceu menos a cada ano e a Receita com Transferências Correntes apresenta oscilações.

Em 2013, a despesa “Pessoal Ativo” encolheu 0,70%; por outro lado, o gasto com “Pessoal Inativo e Pensionista” cresceu 8,93%, este representando mais de 30% da despesa bruta. Conseqüentemente, o gasto total com pessoal cresceu 6,81% contra um aumento de 5,80% da RCL, fazendo que o estado de Sergipe aumentasse seu percentual de gastos e ficasse acima do limite prudencial.

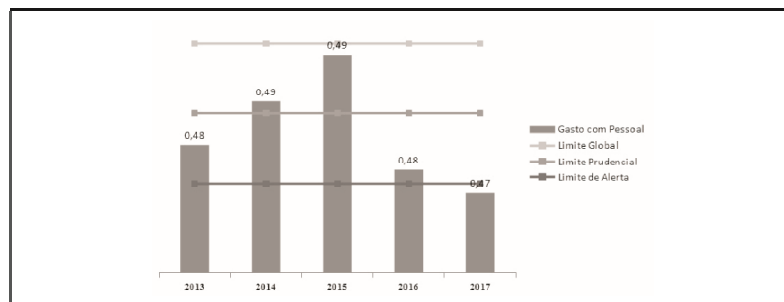
No ano seguinte, a Receita com Transferências Correntes teve crescimento melhor, 6,78%. Vale ressaltar que essa arrecadação representa um percentual de mais de 50% da receita bruta corrente do estado. Com isso, apesar do crescimento do gasto com “Pessoal Inativo e Pensionista” ser de 14,30%, a despesa total cresceu 6,66%, menor que o aumento da RCL no período, que foi de 8,29%. Conseqüentemente, houve leve queda no percentual total dos gastos. Entretanto, o estado se manteve acima do limite prudencial. Em 2015, a despesa “Pessoal Ativo” encolheu 1,30%; portanto, a despesa total com pessoal aumentou 5,79%, enquanto a RCL cresceu 6,20%, contribuindo para uma leve queda do percentual total das despesas, conforme ilustrado no Gráfico 17.

Em 2016 e 2017, as despesas continuaram controladas, ocorrendo crescimento de 5,48% e 2,38%, respectivamente. Além disso, houve melhora na arrecadação com Transferências Correntes em 2016, contribuindo para que o crescimento da RCL fosse maior que a despesa, 6,83%. Em 2017, a Receita com Transferências Correntes encolheu 2,47%, entretanto o aumento da RCL foi maior que o da despesa, 5,24%. Conseqüentemente, o percentual total com gastos de pessoal teve leve aumento.

4.10 Reeleição

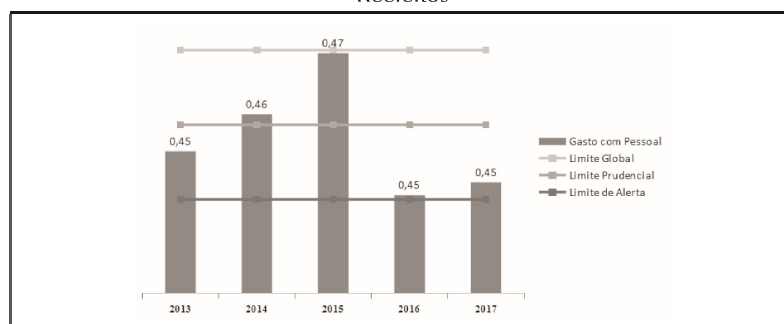
Os gráficos 19 e 20 permitem a comparação da média dos gastos com pessoal entre os estados nos quais o governador foi reeleito – Paraíba e Sergipe – e os demais estados, com governador no primeiro mandato. Ressalte-se que os novos mandatos se iniciaram em 2015.

Gráfico 19 – Despesa com Pessoal Média dos Estados com Governadores Reeleitos



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF dos estados indicados anteriormente.

Gráfico 20 – Despesa com Pessoal Média dos Estados sem Governadores Reeleitos



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF dos estados indicados anteriormente.

Inicialmente, destaca-se que, mediante a aplicação do teste t de *Student*, foi possível confirmar diferença estatisticamente significativa entre as médias dos estados nos quais o governador foi reeleito e as dos demais estados, o que permite o prosseguimento das análises.

Notou-se que os governantes reeleitos não conseguiram controlar os gastos no ano de 2015, sendo ultrapassado o limite prudencial em Sergipe e o limite máximo na Paraíba. Além disso, a redução média que ocorreu em 2016 foi menor nos estados com governador reeleito.

Nos demais estados, Alagoas, Piauí e Pernambuco conseguiram controlar os percentuais de despesas com pessoal, mesmo tendo governantes não reeleitos, sendo que os dois primeiros reduziram mais significativamente os gastos.

Destaca-se ainda que a média geral do percentual dos gastos com pessoal foi maior em 2015 para ambos os grupos. Este fato está associado ao agravamento da crise econômica, pois foi o ano em que houve redução do PIB nacional, caracterizando um período de recessão. Isso impactou diretamente nas transferências correntes, computadas na RCL, que, como já citado, é um aspecto relevante para a análise do limite dos gastos com pessoal.

4.11 Análise geral dos resultados

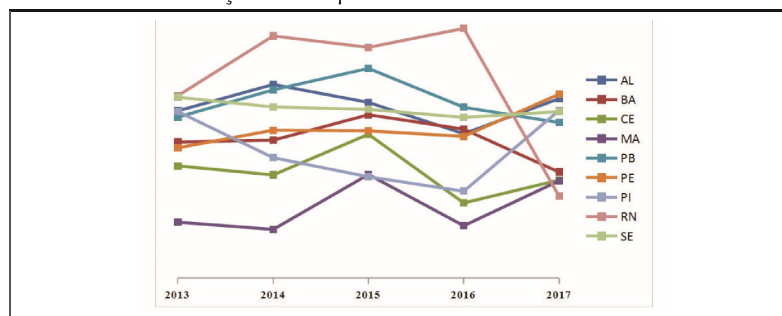
Assim como apontado por Costa e Silva (2015), pode-se observar que a recessão econômica iniciada em 2013 afetou as contas públicas dos estados da região Nordeste. Alguns foram mais afetados, principalmente pelo baixo crescimento da RCL,

em especial nos anos de 2014, 2015 e 2017.

Como apontado no resultado desta pesquisa, recomenda-se que os governos adotem métodos que possam contribuir para uma melhor transparência das contas públicas, através de notas explicativas. Isso porque foi observado que em certos momentos havia variações de uma receita ou de uma despesa entre um ano e outro, não se conseguindo, entretanto, identificar os motivos de tais variações. Por isso, a necessidade de notas explicativas: para que a sociedade possa ter explicações detalhadas quanto a distorções presentes nas contas públicas.

É importante destacar que, em 2017, as Receitas com Transferências Correntes dos Estados da região Nordeste encontraram em decorrência da diminuição dos repasses do Governo Federal ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Juntos, tais fundos representam mais de 90% desta rubrica, afetando as contas públicas dos estados.

Gráfico 21 – Evolução da Despesa com Pessoal dos Estados do Nordeste



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF.

Diante do exposto neste resultado, e como pode-se depreender da consolidação de dados ilustrada no Gráfico 21, observa-se que o estado do Maranhão conseguiu manter seus percentuais abaixo dos demais estados em três momentos, além de ter o segundo melhor resultado nos outros dois períodos. A segunda melhor contenção de despesas com pessoal foi do estado do Ceará, tendo uma trajetória parecida com a do Maranhão, sendo registrado o pior resultado em 2015, pois ultrapassou o limite de alerta. Outros estados que obtiveram evolução de gastos favorável foram Bahia e Piauí. O primeiro controlou bem os gastos em 2017, enquanto o segundo conseguiu estar abaixo dos limites da LRF em 2015 e 2016.

Por outro lado, assim como observado também por Nascimento (2017), o Rio Grande do Norte teve os piores resultados, ficando acima do limite máximo entre 2014 e 2016, recuperando-se apenas em 2017, como se verifica no Gráfico 21. O segundo pior resultado foi do estado da Paraíba, sendo os anos de 2014 e 2015 os períodos com percentuais acima do limite máximo estabelecido pela LRF.

Observou-se que os entes que arrecadaram mais com tributos do que com transferências, como é o caso da Bahia, do Ceará, da Paraíba, de Pernambuco e do Rio Grande do Norte, apresentaram queda de crescimento em suas Receitas Tributárias ao longo dos anos estudados. Isso pode ser observado em especial entre 2013 e 2015, voltando a ter melhor crescimento em 2016, se comparado com o do ano de 2015. Dessa forma, os gastos públicos desses estados foram afetados, principalmente em 2015, excetuando-se o estado de Pernambuco, que apresentou pior resultado em 2017. Logo, conclui-se que esses entes apresentaram dificuldades para manter seus gastos con-

trolados, pois suas maiores receitas foram afetadas com a recessão econômica brasileira. Entretanto, não se pode concluir que foram mais afetadas do que as dos demais estados, que arrecadaram mais com transferências correntes, pois ora controlavam seus gastos, ora ultrapassavam os níveis estabelecidos pela LRF.

Outro fato interessante foi observar a hipótese de que parte dos governadores que assumiram pela primeira vez o cargo de gestor público principal em 2015, devido ao auge da recessão político-econômica pela qual passou o Brasil, teve dificuldades para manter os gastos públicos controlados em seu primeiro ano de governo. Isso também ocorreu como os governantes que foram reeleitos, mesmo estes tendo conhecimento detalhado das contas públicas. Entretanto, outros governos conseguiram manter os gastos com pessoal controlados, corroborando o estudo de Costa, Faroni e Vieira (2006), no qual foi observado que a LRF teve impacto positivo quando trata de despesas nos períodos de transição de governo, bem como o esforço dos gestores públicos em fazer cumprir a legislação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi analisar as despesas com pessoal do Poder Executivo dos estados da região Nordeste no período de 2013 a 2017, identificando se o cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF foi atingido.

Vale ressaltar que foram examinados os Relatórios de Gestão Fiscal, comparados com os limites da LRF, apontando os estados que respeitaram ou não o limite global e os níveis de alerta e prudencial. Juntamente, foram observados os motivos

que levaram os entes a cumprirem ou não esses limites.

Os resultados indicaram que a recessão econômica afetou as contas públicas dos estados, notadamente por conta da redução das receitas. Observou-se ainda que, na média geral, o ano de 2015 apresentou o maior percentual de despesas com pessoal, em decorrência das dificuldades ocasionadas pelo primeiro mandato dos governantes e pelo agravamento da crise econômica.

O ano de 2017, por sua vez, foi caracterizado pelo impacto decorrente da diminuição das Receitas com Transferências Correntes devido à diminuição dos repasses do FPE e Fundeb pelo Governo Federal, o que pode denotar a dependência dos estados em relação a estes recursos repassados pela União.

Além disso, foi identificado que os governadores reeleitos não tiveram melhores resultados do que os eleitos pela primeira vez em suas contas no ano de 2015 em relação aos demais gestores públicos. Importante frisar, ainda, que a redução média ocorrida em 2016 foi menor nos estados com governadores reeleitos.

Por fim, sugere-se a continuidade do estudo, tendo em vista que é relevante observar os gastos do Poder Executivo com pessoal utilizando outras variáveis socioeconômicas, demográficas e políticas. Novos trabalhos podem abranger outros poderes ou órgãos, possibilitando uma análise mais abrangente das contas públicas.

A pesquisa contribuiu para o progresso do conhecimento na medida em que corroborou os resultados de pesquisas anteriores, como a de Costa, Faroni e Vieira (2006), confirmando que os limites impostos pela LRF são salutares para a manutenção do equilíbrio fiscal nos períodos de transição de governo, e a de Costa e Silva (2015), comprovando que as despesas com pessoal são sensíveis aos períodos de recessão econômica.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. M. V. et al. Gasto Público: uma análise das despesas com pessoal nos municípios paraibanos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 24, 2017, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Associação Brasileira de Custos. Disponível em <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4323>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Imprensa Oficial, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei Nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0201.htm>. Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 14 ago. 2018.

COSTA, A. J.; SILVA, S. W. Lei de Responsabilidade Fiscal: Observância dos Limites de Gastos com Pessoal no Poder Executivo dos Estados da Região Nordeste de 2013 a 2015, Período de Início da Recessão Econômica Brasileira. **Revista Controle**,

Fortaleza, v. 14, n. 2, 2016. Disponível em <<https://bit.ly/2Pd-GHlx>> . Acesso em: 15 ago. 2018.

COSTA, D. M. D.; FARONI, W.; VIEIRA, R. S. Avaliação econômico-financeira dos Municípios Mineiros à Luz da Lei de Responsabilidade Fiscal no Período de Transição de Governo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 2006, 13, 2006. Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Associação Brasileira de Custos.

CUSTÓDIA, I. S. d. S. **Despesas de pessoal e a lei de responsabilidade fiscal**: evolução e método de cálculo. 2010. 27 p. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso)–Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/25726>> . Acesso em: 05 ago. 2018.

GIUBERTI, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre os gastos com pessoal dos municípios brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33, 2005, Natal. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpec, 2005.

JALORETTO, C. **Seis Décadas de Déficit Público no Brasil**. Brasília, DF: STN, 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2006.

NASCIMENTO, R. L. B. d. **A Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de planejamento na administração pública**:

análise de resultados obtidos no Rio Grande do Norte. 2017. 59p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração)–Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

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, v.1, n. 8, p. 99-119, jul./dez., 2007.

SANSON, J. R. Teoria das finanças públicas. Florianópolis: UFSC, 2011.

SANTOLIN, R.; JAYME JR., F. G.; REIS, J. C d. Lei de responsabilidade fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 895-923, out./dez., 2009.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ZANELLI, J. C. Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pes-



soas. **Estudos da Psicologia**, Natal, v. 7, n. spe, p. 79-88, 2002.