

ANÁLISE DA DESPESA PÚBLICA COM PESSOAL NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES SOB A PERSPECTIVA DA NORMA FISCAL

Marcio Henrique Coelho¹
Marcio Marconato²
Igor Geteschi³

RESUMO

O objetivo deste artigo foi estabelecer um panorama fiscal da execução do limite de despesa com pessoal nos 399 municípios paranaenses, considerando o balizamento assentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Para tanto, quatro momentos temporais foram selecionados: 2000, ano de aprovação da LRF; 2005, com crescimento do produto nacional e ganhos financeiros reais das receitas de transferências; 2010, sob os reflexos da crise internacional, com redução das receitas de transferências e aumento das despesas correntes; e 2015, delineado por incertezas macroeconômicas, com queda do produto nacional e das receitas totais. As variáveis analisadas foram: receita total, receita de transferências constitucionais, receita corrente líquida, despesa total, despesa de capital e despesa com pessoal. As fontes consultadas foram a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES). A metodologia teve como base a estatística descritiva com a aplicação de medidas de tendência central, de dispersão e de agrupamentos de dados. Os resultados indicaram que no ano 2000 o gasto médio com pessoal atingiu 42,59% da receita corrente líquida (RCL), nos dois períodos seguintes ocorreram reduções para 36,94% em 2005 e para 40,63% em 2010, sendo que no último ano, com grande comprometimento de receitas correntes, com despesas de custeio, o desembolso médio atingiu 49,50%.

Palavras-chave: Prefeituras; Lei de responsabilidade fiscal; Receita corrente líquida; Gestão pública; Paraná.

ANALYSIS OF THE PRUDENTIAL LIMIT OF EXPENDITURE WITH PERSONNEL IN THE MUNICIPALITIES OF PARANÁ

ABSTRACT

The objective of this article was to establish a fiscal panorama of the execution of the limit of expenditure on personnel in the 399 municipalities of Paraná, considering the guidelines established by the Law of Fiscal Responsibility (LRF). To this end, four time points were selected: 2000, year of LRF approval; 2005, with growth in the national product and real financial gains from transfer revenues; 2010, reflecting the international crisis, with a reduction in transfer revenues and an increase in current expenses; and 2015, outlined by

¹ Doutor em Engenharia Florestal pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Professor titular da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). E-mail: marhenco6@gmail.com

² Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM) e Professor Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) e do Centro Universitário de Maringá (UNICESUMAR). E-mail: marconatocd@bol.com.br

³ Graduado em Administração pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) e especialista em Investimentos com Certificação Profissional CPA-20 pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiros e de Capitais (ANBIMA). E-mail: igorgeteschi@gmail.com



macroeconomic uncertainties, with a drop in the national product and total revenues. The variables analyzed were: total revenue, revenue from constitutional transfers, net current revenue, total expenditure, capital expenditure and personnel expenses. The sources consulted were the National Treasury Secretariat (STN), the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and the Paraná Institute of Economic and Social Development (IPARDES). The methodology was based on descriptive statistics with the application of measures of central tendency, dispersion and data clusters. The results indicated that in the year 2000 the average expenditure on personnel reached 42.59% of the current net revenue (RCL), in the following two periods there were reductions to 36.94% in 2005 and to 40.63% in 2010, being that in the last year, a large commitment of current revenues, with expenses, the average disbursement reached 49.50%.

Keywords: City halls; Fiscal responsibility law; Net current revenue; Public administration; Paraná.

JEL: H11

1 INTRODUÇÃO

Na organização teórica do Estado, em sua origem, dois pontos se destacam quanto aos princípios centrais de sua formação. A abordagem naturalista, cujos pressupostos revelam que a desordem e a desigualdade só poderiam ser superadas com uma ordenação política mínima, e a abordagem contratualista, na qual a hipótese de consenso entre a maioria ou a totalidade dos indivíduos, alienava ao Estado a autoridade para executar a lei, preservando os direitos individuais. Em todas as circunstâncias, o Estado deveria realizar o bem comum, acordado através de princípios de justiça, de segurança e de alocações eficientes dos fatores.

Os acontecimentos econômicos do século XVIII, nos quais se estruturaram as bases do capitalismo comercial, impuseram ao Estado o papel de guardião dos fluxos comerciais, com a adoção de práticas que interferiram no crescimento das nações, ante uma perspectiva de rivalidade entre os países.

Nos limites, a economia clássica, alicerçada ao abrigo de ajustes automáticos dos elementos de produção, com a efetivação do pleno emprego, delegou ao Estado um papel secundário, não intervencionista, e em contradição a economia socialista propôs uma repartição mais equitativa das riquezas e das mercadorias, objetivando corrigir os abusos e os desequilíbrios, tracejando um Estado mais atuante, com os interesses coletivos se sobrepujando aos interesses individuais.

Inegavelmente, já no século XX, o peso do Estado pouco a pouco se tornou maior, englobando atribuições e condutas mais generosas. A sua importância como formulador de políticas públicas, suscitou o debate a cerca de seu tamanho e de sua

capacidade de destinação dos recursos tributários. Com o tempo, a agregação de novas incumbências e o aumento da oferta de bens e serviços, evidenciou a pertinência do planejamento fazendário e da qualificação da mão de obra.

No Brasil, o ordenamento jurídico determina a formatação do planejamento público, tendo como parâmetros o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O emprego público, que desfruta de posição de destaque na estruturação das estimativas governamentais, é considerado por alguns como um ônus pesado para o contribuinte e para outros como insuficiente para o atendimento da coletividade. A regulamentação da função pública veio através da Constituição Federal (CF) de 05 de outubro de 1988, quanto ao ingresso, e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 04 de maio de 2000, quanto ao balizamento financeiro.

As ações do setor público, espalhadas pelo mundo, acomodam mais de 450 milhões de trabalhadores, o equivalente a 22% da mão de obra ocupada, gerando um custo médio de aproximadamente 12% do PIB mundial. No Brasil o serviço público responde por algo em torno de 11% do total dos trabalhadores ocupados, com uma equivalência próxima dos 12% do PIB nacional (OCDE, 2019).

Nesse contexto, este artigo analisa os resultados fiscais dos 399 municípios que compõem o estado do Paraná, à luz da observância do limite prudencial de despesas com pessoal. Para tanto, serão considerados os anos de 2000, sem o concurso da LRF, mas ante a perspectiva de sua aprovação; de 2005, que combinou crescimento do produto nacional com ganhos financeiros reais nas receitas de transferências; de 2010, sob os reflexos da crise internacional, com aumento nas despesas correntes e reduções nas receitas de transferências; e de 2015, delineado por incertezas macroeconômicas e quedas no produto nacional e nas receitas totais. A hipótese central repousa na premissa de que a LRF impôs aos gestores maior rigor no gasto público, embora o nível de atividade econômica tenha favorecido os indicadores, uma vez que a receita total cresceu em média o dobro da taxa de inflação, auxiliando na manutenção das despesas com funcionários frente as metas pactuadas pela norma jurídica.

Na organização do texto, as abordagens teóricas do Estado, com o debate acerca das origens, das funções e dos gastos, estão sequenciadas por comentários a respeito da LRF, pela metodologia, pela análise e pelas considerações finais.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Gasto público e crescimento do governo

Na origem do Estado, a visão naturalista de Thomas Hobbes sustentava que os homens não viviam em harmonia e quando ameaçados, no momento em que suas vidas estavam em risco, a desordem e a injustiça só poderiam ser superadas com a adoção de uma estrutura mínima, com direitos assegurados a coletividade. O Estado era um mal necessário para o alcance da estabilidade (HOBBS, 2003).

Por sua vez, o contratualista John Locke considerava que para superação do estado de natureza, os cidadãos deveriam transferir ao Estado o direito de aplicar as leis, tendo como postulados a preservação das liberdades, num conceito de tolerância mútua, isto é, um contrato social onde o Estado era o detentor do poder político, se comprometendo em preservar os direitos individuais (MATIAS-PEREIRA, 2009).

De mesma forma, Jean Jaques Rousseau inferia que os homens nasciam livres e iguais, e que a alienação de direitos e de autonomias em favor do Estado, representava um ato de subjugação social, com o intuito de instituir a justiça e a paz, igualmente ao forte e ao fraco, permitindo a transposição de obstáculos que sozinhos não conseguiriam (ROUSSEAU, 2002).

Contemporaneamente, James Madison argumentava que o embrião do Estado esteve associado à inevitabilidade de acolhimento da sociedade contra a opressão de outra parte, mais forte e com possibilidades de impor suas vontades aos mais fracos. Tal autor refletiu também, sobre a necessidade de harmonia entre os poderes, com pesos e contrapesos (LIMA, 2015).

Em concordância com a tese de que através do gasto público o Estado intervém nas atividades produtivas, assimilando o dispêndio como um conjunto de alocações financeiras, distribuídas entre as várias funções e atividades, cabe salientar que nem sempre a atuação se estabelece com base nos princípios de racionalidade econômica e/ou social.

Sustentadas em premissas de que a oferta de determinados sistemas por parte do governo encontra origem na ineficiência produtiva e alocativa do setor privado, situada aquém do nível ótimo, a visão clássica do crescimento do gasto público de Adolph Wagner, considerada uma abordagem não institucional, repousa

no argumento de que a ampliação dos desembolsos traz como consequências naturais o desenvolvimento social, corporificado no aumento da população, da urbanização e na consolidação de mudanças tecnológicas.

Assim, Silva (1998, p. 41) corrobora que:

Wagner constatou, através de comparações na história e no espaço, um desenvolvimento regular da atividade do Estado e da atividade pública exercida ao lado do Estado por diversas administrações autônomas nos povos civilizados em vias de progresso. Isto se manifesta do ponto de vista extensivo e intensivo: o Estado e os ditos corpos autônomos se encarregam cada vez mais de novas atividades e executam de maneira cada vez mais completa e perfeita aquilo que é o objeto de suas atividades antigas e novas.

Ainda, sob a mesma base, Alan Turner Peacock e Jack Wiseman, citados por Riani (2009, p. 60), elencam um fator psicológico, no qual o aumento do gasto está associado à possibilidade de ampliação das receitas públicas, para o atendimento subsequente das demandas das sociedades, evidenciando a negligência com o planejamento financeiro.

Pormenorizando, GIACOMONI (1992, p. 22), assevera que:

Essa hipótese, vinculada a uma espécie de “teoria da oferta de bens públicos” [...]. A demanda de bens e serviços públicos por parte dos indivíduos é anulada pela não-disposição dos mesmos indivíduos em contribuir, via sistema tributário, para o financiamento dos encargos decorrentes desses bens e serviços. Tal equilíbrio é encontrado em épocas de normalidade e de estabilidade econômica. Em situações de excepcional gravidade – guerras, por exemplo --, o equilíbrio é rompido, pois os indivíduos, reconhecendo a importância da ação pública nesse momento, não opõem maior resistência ao aumento da carga tributária, ao cessar a anormalidade, continuam aceitando os novos níveis tributários.

De outra forma, as abordagens institucionais consideram que no processo de tomada de decisão, o ambiente político e as pressões dos participantes, levam ao crescimento do gasto público. Os fundamentos da *Public Choise* indicam que muitas vezes as contradições entre os interesses econômicos e os políticos, podem ocasionar expansão dos gastos públicos, sob a circunstância de que a concentração de renda e a exclusão social são ocorrências comuns em economias de mercado (HILL, 1999, p. 2).

Cabe relatar, também, a possibilidade da existência da *Fiscal Illusion*, na qual: “[...] à percepção errada por parte dos eleitores, que interpretariam gastos maiores no presente como benefícios diretos e visíveis, não percebendo integralmente os

custos maiores ou gastos públicos maiores no futuro [...]", e da *Common Tragedy*, com os quais "[...] o orçamento seria votado por parlamentares com interesses em expandir os benefícios de seus eleitores, buscando ao máximo ampliar os gastos destinados aos seus distritos eleitorais [...]" (LIMA, 2015, p. 231-232).

Por conseguinte, a formulação de políticas públicas com acolhimento das demandas dos menos favorecidos economicamente, implica no emprego de mecanismos de distribuição de renda, com melhorias na educação e na saúde. Essas ações, negociadas com o poder legislativo, tendem a beneficiar eleitoralmente os políticos que oferecem mais e, de certa forma, contentar os eleitores que desejam mais, cabendo a ressalva de que a expansão dos gastos públicos em áreas pontuais se viabiliza com o aumento ou a realocação da carga tributária.

Diante disso, a melhoria na prestação dos serviços e a consequente ampliação dos investimentos, preconiza a existência de um processo de gestão orçamentária, financeira, com superação das limitações técnicas e a existência de mão de obra qualificada, o que muitas vezes se contrapõe aos interesses individuais, de maximizar a renda, o prestígio e o poder, dos servidores públicos.

2.2 A norma e a programação pública

A pressão de organismos internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e as experiências bem-sucedidas dos Estados Unidos em 1990, com o *Budget Enforcement Act (BEA)*, da União Europeia em 1991, com o *Maastricht Treaty*, e da Nova Zelândia em 1994, com o *Fiscal Responsibility Act*, levaram o governo brasileiro a elaborar uma normal fiscal em 2000.

Conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a sua aprovação evidenciou aperfeiçoamentos nos princípios de planejamento, de acessibilidade, de controle e de envolvimento dos governantes (BRASIL, 2020b).

Na interpretação de Matias-Pereira (2009, p. 321), a aprovação trouxe "[...] maior transparência e equilíbrio das contas públicas, exigindo dos administradores uma gestão orçamentária e financeira responsável, com eficiência e eficácia". Em essência a LRF fixou limites fiscais para os entes federados, determinando punições para os gestores e para as administrações no caso de não cumprimento da lei.

De acordo com o artigo 1º da LRF, parágrafos 1º e 2º:

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

As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (SENADO FEDERAL, 2019, p.15).

O processo de organização do gasto público consiste na estruturação do PPA, compreendido como um planejamento de médio prazo, com definição de metas e impactos, seguido do ordenamento da LDO, em harmonia com o PPA, promovendo a moderação entre receitas e despesas, com as definições para a aplicação de recursos, controle das dívidas e respeito das demais condições e exigências para as transferências de recursos, e avança com a promulgação da LOA, respaldada pelos demonstrativos de compatibilidades entre os objetivos e as metas, pelas medidas de compensação e de renúncias de arrecadações, pelo aumento de desembolsos obrigatórios de caráter continuado e das de reservas de contingência, cujas formas de utilização e quantias são definidas com base na receita corrente líquida (RCL) (SENADO FEDERAL, 2019).

3 METODOLOGIA

O estado do Paraná, localizado na região do Sul do Brasil, com um contingente populacional estimado em 11,3 milhões de habitantes, distribuídos em 199.315 km², apresenta uma divisão política administrativa que abrange 399 municípios, agregados em 10 mesorregiões, contribuindo com 6,3% do produto nacional, na condição de quinta maior economia do país (IBGE, 2019).

A investigação, de cunho exploratório, utilizou a técnica de estudos de painel com a apuração dos anos de 2000, 2005, 2010 e 2015. No primeiro intervalo, o exame dos dados foi estabelecido sem o concurso das diretrizes jurídicas definidas naquele ano; no segundo, a expansão do produto nacional, impulsionada principalmente pelo avanço de 6,21% no ano imediatamente anterior (IPEA, 2020), desencadeou adições nas receitas de transferências, com as quais a taxa de crescimento média atingiu 13,20% a.a.(IPARDES, 2019); no terceiro, ao abrigo das incertezas internacionais, ainda sob os impactos da crise do subprime, o comércio exterior brasileiro apresentou uma evolução de equidistante de 2,11% a. a. (IPEA,

2020), as despesas correntes exibiram incrementos centralizados de 4,73% e reduções relativas nas receitas de transferências quando comparadas com as receitas totais (IPARDES, 2019); e no último, a sombra de indefinições macroeconômicas, com contrações na produção da manufatura de -1,77% (IBGE, 2020), aumento do nível de preços, próximo do limite superior da meta de inflação no ano precedente, e perdas reais nas receitas totais (IPARDES, 2019).

O diagnóstico para a análise do limite prudencial de despesas com pessoal, levou em consideração os quantitativos individuais frente a RCL, estruturada com base no somatório das receitas tributárias, isto é, das contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços, deduzidas as contribuições dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social, as receitas provenientes da compensação financeira entre os regimes de previdência e as do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) (BRASIL, 2019).

Para efeito de controle do gasto com funcionalismo, o artigo 19º da LRF assegurou aos municípios a utilização de 60% da RCL e o artigo 20º, inciso III, especificou como sendo de 6% (seis por cento) a parcela do Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município quando houver, e de 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo (Tabela 1).

Tabela 1 - Percentual da despesa corrente líquida com gasto de pessoal por esfera de poder

	União (%)	Estados (%)	Municípios (%)
1 Percentual total	50	60	60
1.1 Legislativo + Tribunal de Contas	2,5	6	6
1.2 Judiciário	6,0	-	-
1.3 Executivo	40,9	54	54
1.4 Ministério Público	0,6	-	-

Fonte: Senado Federal (2005, p. 27-28).

No caso de excesso de despesas totais com empregados, no primeiro momento, ultrapassando a linha de 90% da RCL, compete ao Tribunal de Contas do Estado, no caso do Paraná, advertir o prefeito para a condição limite de alerta, e no segundo instante, transcendendo a linha de 95% da RCL, informar a condição de limite prudencial, aplicando os mecanismos de correção de desvios, com sanções e punições ao chefe do executivo e conseqüentemente ao município.

Segundo o artigo 22^o da LRF:

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20^o que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37^o da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6^o do artigo 57^o da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2005).

As condições para categorização dos municípios relacionadas a estruturação dos gastos com pessoal, no caso do poder executivo, foram definidas com base em quatro classes considerando os seguintes intervalos:

- a) Abaixo do limite de alerta: < 48,6%;
- b) Limite de alerta: ≥ 48,6 e < 51,3%;
- c) Limite prudencial: ≥ 51,3 e < 54,0%;
- d) Acima do limite prudencial: ≥ 54,0%.

Como regra, o cômputo do limite das despesas com o funcionalismo deve ser realizado com base na avaliação do quadrimestre, sendo que no caso dos municípios com população abaixo de 50.000 habitantes a verificação pode ser semestral, através da análise do Demonstrativo da Despesa com Pessoal. O desembolso apurado no mês de referência deve ser somado aos onze meses imediatamente anteriores, computados pelo regime de competência, ou seja, os valores são reconhecidos nos períodos nos quais ocorrem, independentemente de terem sido recebidos ou pagos.

Para subsidiar o estudo, a classificação dos municípios por porte populacional foi utilizada considerando os cinco estratos definidos pelo IBGE (2019): de pequeno porte I, com até 20.000 habitantes, de pequeno porte II, com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; de médio porte, com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; de grande porte, com população entre 100.001 habitantes a 900.000 habitantes; e metrópole com população superior a 900.001 habitantes. Do mesmo modo, foi utilizado o resultado fiscal primário, ponderado na investigação das

receitas totais e das despesas totais; e as despesas de capital, com os investimentos, as inversões financeiras e as amortizações das dívidas (BRASIL, 2020a); e, finalizando, a catalogação econômica das localidades no estado de acordo com a receita total, considerando nos respectivos períodos a arrecadação tributária (IPARDES, 2019).

4 RESULTADOS

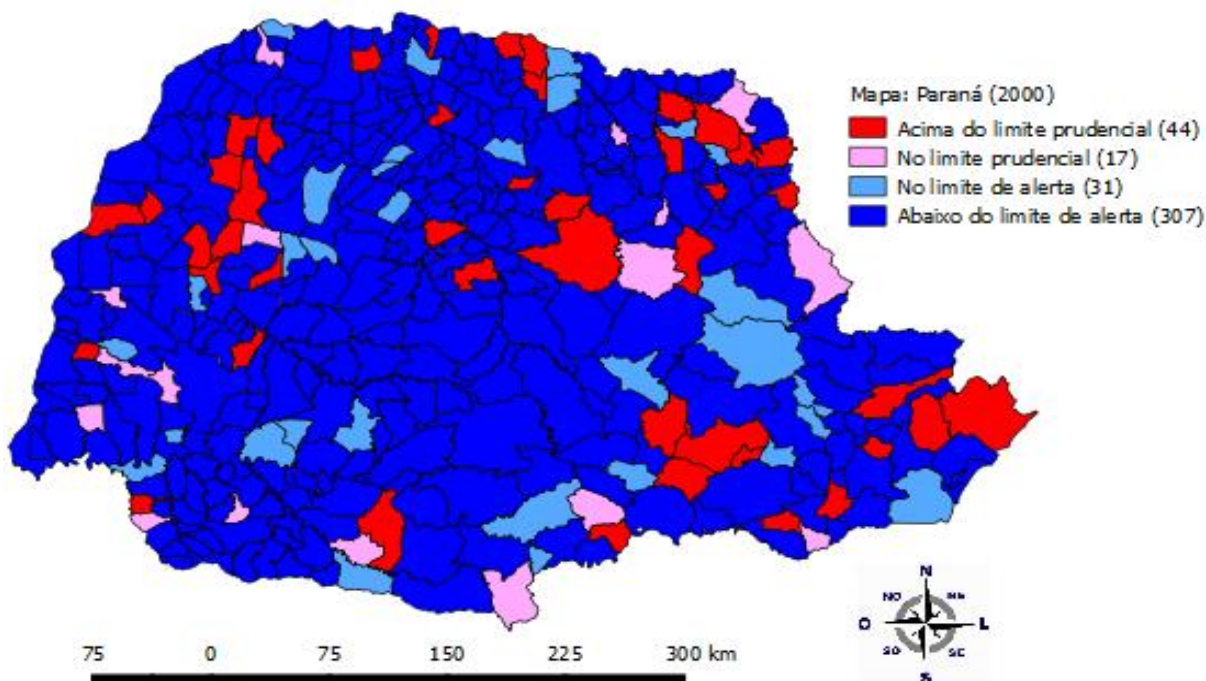
Os impactos decorrentes da crise econômica internacional, ou melhor, as instabilidades derivadas do Leste Asiático e da Rússia (KRUGMAN; OBSTFELD, 2010, p.485-490), bem como a mudança no regime cambial brasileiro ocorrida em janeiro de 1999 (BACEN, 2020), pouco a pouco foram absorvidos pela economia local, os quais somados a redução da taxa de juros e a expansão do crédito impulsionaram as vendas internas e externas, proporcionando crescimento das receitas tributárias no ano de 2000 (IPARDES, 2019).

Especificamente no caso do Paraná, a receita total somou R\$ 5,49 bilhões, com resultado fiscal primário superavitário de 1,47%, gasto de capital da ordem de 13,75% e desembolsos com pessoal de 45,85% da RCL, categorizado como *abaixo do limite de alerta* (STN, 2019).

Dos 399 municípios que compõe o estado, naquele momento 79,70% poderiam ser rotulados como de pequeno porte I, 12,78% como de pequeno porte II, 4,51% como de médio porte, 2,76% como de grande porte e 0,25% como metrópole, a cidade de Curitiba. Na distribuição dos dados, o cálculo do coeficiente de variação apontou 0,2218, classificado como de média dispersão.

No estudo das despesas destinadas ao pagamento de funcionários considerando a média aritmética do total das administrações regionais, o indicador alcançou 42,59% da RCL, categorizado como *abaixo do limite de alerta*, com 212 localidades acima desse valor na mesma classe (Figura 1).

Figura 1 - Limite prudencial de gastos com pessoal nos municípios paranaenses – 2000



Fonte: IBGE (2019); IPARDES (2019); Brasil (2019).

A respeito da apuração das despesas com pessoal na fração <math><48,6\%</math> da RCL, ou seja, com desembolsos inferiores a 90% da restrição de gastos, categorizado como *abaixo do limite de alerta*, 307 prefeituras ou 76,94% do total apresentaram essa condição.

Identificado como a 370^ª economia do estado, o município de Marumbi, de pequeno porte I, localizado na Mesorregião Norte Central, da qual a cidade mais populosa é Londrina, revelou o menor comprometimento com o dispêndio com funcionalismo, calculado em 15,76% da RCL. O resultado fiscal primário sinalizou a presença de déficit de -0,75%, gasto de capital de 19,84%, com baixíssimo comprometimento das receitas correntes, elevados crescimentos das receitas tributárias e dos investimentos.

Na estratificação seguinte, com expensas em relação à pessoal $\geq 48,6\%$ e <math><51,3\%</math> da RCL, com até 95% do controle de gastos, categorizado como *limite de alerta*, 31 prefeituras ou 7,77% evidenciaram esse status.

O município de Castro, considerado de médio porte, estabelecido na Mesorregião Centro Oriental, ranqueado com a 26^ª posição, registrou o pior quociente com a aplicação de 51,22% da RCL. O resultado fiscal primário indicou insuficiência de -2,63%, com gasto de capital de 9,88%, enunciando fortes

oscilações nas receitas tributárias e nas despesas de capital, acarretando imprevisibilidade financeira.

No segmento subsequente, com despesas com pessoal $\geq 51,3\%$ e $< 54,0\%$ da RCL, com até 100% da restrição de gastos, categorizado como *limite prudencial*, 17 prefeituras ou 4,26% ostentaram essa condição, incluídas nas vedações previstas no artigo 22º da LRF.

Com a 167ª colocação, o município de General Carneiro, de pequeno porte I e instalado na Mesorregião Sudoeste, da qual a área com mais residentes é Francisco Beltrão, comprometeu 53,63% da RCL. Com resultado fiscal primário de -3,98% e aplicação de capital de 13,21%, a administração apresentou elevado crescimento das receitas totais, mas com reduções nas despesas tributárias e estabilidades nos investimentos.

Na última classe, igualmente no ano de 2000, com expensas em relação à pessoal $> 54,0\%$ da RCL, isto é, com mais de 100% do controle de gastos, categorizado como *acima do limite prudencial*, 44 prefeituras ou 11,03% alcançaram esse nível.

O município de Mandirituba, de pequeno porte I e constituído na Mesorregião Metropolitana de Curitiba, classificado com a 95ª posição, com empenhamento de 76,23% da RCL, retratou o pior resultado, em conjunto com um superavit primário de 0,30% e desembolso de capital de 16,32%, com fortes reduções das receitas tributárias, aumentos das receitas de transferências constitucionais e crescimentos das despesas correntes.

No quinquênio seguinte, a economia brasileira vivenciou estabilidade de preços, com expansão no consumo das famílias, e maior inserção internacional, enunciando o êxito da política de diversificação de destinos das exportações. Por decorrência, a elevação do produto e da arrecadação tributária, beneficiou as três esferas de poder.

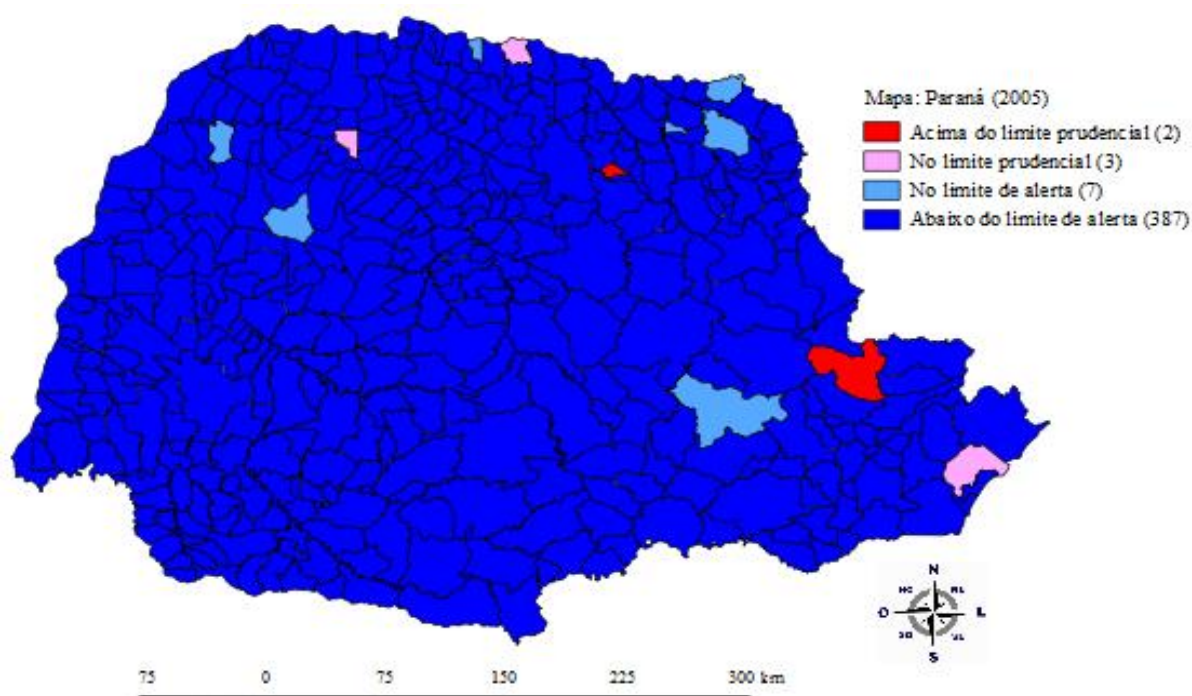
As escriturações do governo estadual no ano de 2005 apontaram excedente primário de 7,62%, com receita total superior a R\$ 9,48 bilhões, revelando uma evolução média de 11,54% ao ano, inferior à apurada para a União de 15,64%. A despesa de capital da atingiu 9,62% e a com funcionalismo 46,71% da RCL, categorizado como *abaixo do limite de alerta* (STN, 2019).

Considerando o conjunto dos municípios, 78,45% dos mesmos conseguiriam ser ordenados como de pequeno porte I, 13,53% como de pequeno porte II, 4,02% como de médio porte, 3,75% como de grande porte, a parcela com a maior variação positiva, e 0,25% como metrópole. Na questão da distribuição dos dados, o coeficiente de variação de 0,1676 indicou média dispersão.

O exame dos desembolsos destinados à rubrica de pessoal pela média aritmética do conjunto das administrações circunscritas registrou que o quociente 36,94% da RCL esteve comprometido com esse pagamento, categorizado como *abaixo do limite de alerta*, representando uma redução em relação ao quinquênio anterior, com 207 prefeituras acima dessa grandeza.

O crescimento das receitas totais, aliado aos imperativos da LRF, melhorou o perfil do gasto com funcionários (Figura 2).

Figura 2 - Limite prudencial de gastos com pessoal nos municípios paranaenses – 2005



Fonte: IBGE (2019); IPARDES (2019); Brasil (2019).

Na apuração dos dispêndios com pessoal <48,6% da RCL, quer dizer inferiores a 90% da restrição de gastos, categorizado como *abaixo do limite de alerta*, 387 ou 96,99% das prefeituras apresentaram esses resultados no ano de 2005.

O município de Rio Bonito do Iguaçu, de pequeno porte I e estabelecido na Mesorregião Centro Sul, da qual a cidade mais habitada é Guarapuava, ordenado com a 196ª colocação, indicou o quociente com o menor peso de comprometimento da RCL de 10,98%. O resultado fiscal primário exibiu uma elevada sobra de 53,64% e dispêndio com investimentos de 12,86%, evidenciando expressivos aumentos das receitas tributárias e estabilidades nas despesas totais.

Compilando os dados da categorização *limite de alerta*, com expensas em relação à pessoal no espaçamento $\geq 48,6\%$ e $< 51,3\%$ da RCL e combinando até 90% do controle de gastos, apenas 07 prefeituras ou 1,75% apresentaram esse nível de despesa no ano de 2005.

Posicionado como a 242ª na economia, o município de Tuneiras do Oeste, de pequeno porte I e instalado na Mesorregião Noroeste, cuja localidade mais populosa é Umuarama, apresentou uma execução com gastos com empregados de 51,12% da RCL, correlacionado a um déficit primário de -8,42% e gasto com capital de 12,41%, com expressivo crescimento das despesas totais, pontualmente variações positivas nas receitas tributárias.

Na fração seguinte, com despesas com pessoal entre $\geq 51,3\%$ e $< 54,0\%$ da RCL, associados a até 100% da restrição de contas, três prefeituras expuseram esses contornos: Porecatu, Paranaguá e São Carlos do Ivaí, sujeitos a aplicação do artigo 22º da LRF.

O município de Porecatu, classificado com a 96ª posição, de pequeno porte I e constituído na Mesorregião Norte Central, da qual a cidade com mais residentes é Londrina, apontou um empenhamento de 52,74% da RCL. Com resultado fiscal primário superavitário de 1,91% e dispêndio com capital de 7,59%, demonstrou fortes elevações das receitas tributárias e preocupante majoração das despesas totais.

Considerando a estratificação seguinte, ainda no ano de 2005, com expensas em relação a pessoal $\geq 54\%$ da RCL, categorizado como *acima do limite prudencial*, associado a mais de 100% do controle de gastos, as administrações de Cerro Azul e de Santa Cecília do Pavão demonstraram esse delineamento.

Localizado na Mesorregião Metropolitana de Curitiba, o município de Cerro Azul, de pequeno porte I, alocou 61,65% da RCL para o gasto com o funcionalismo. Com a 194ª colocação, exibiu o maior número, associado a um saldo primário de

31,36% e desembolso de capital de 4,13%, denotando fortes crescimentos das receitas de transferências constitucionais, da União e do estado, com reduzidos crescimentos das receitas tributárias e acréscimos nas despesas correntes.

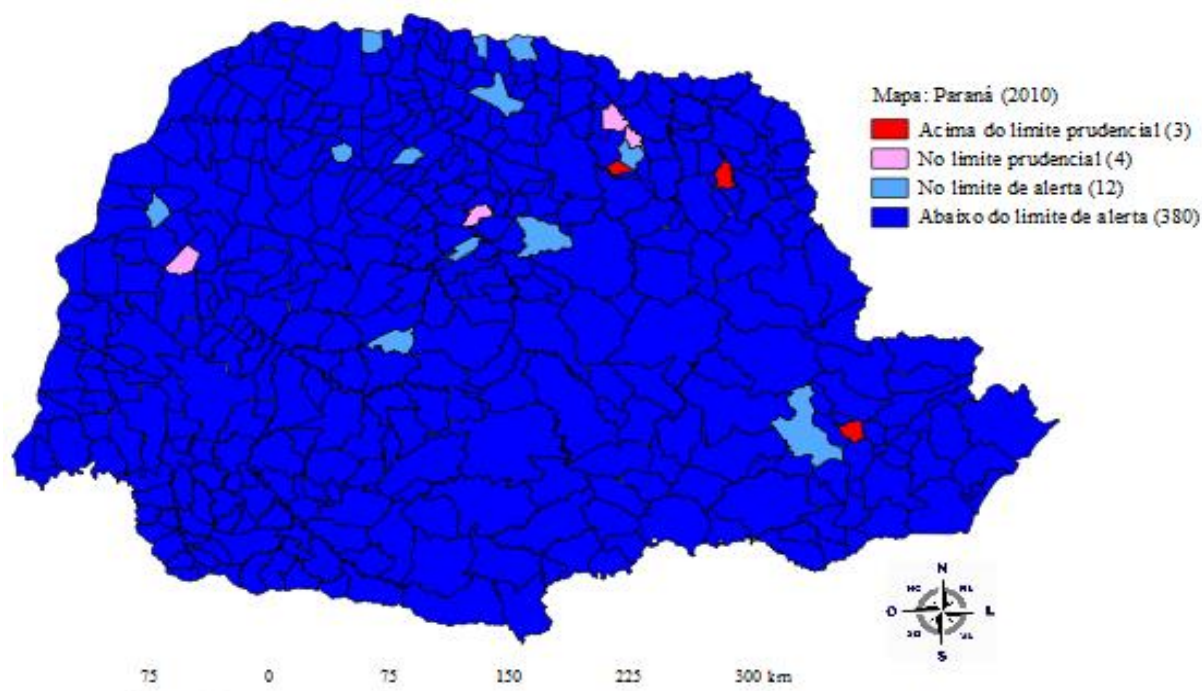
No ano de 2010, a economia brasileira vivenciou uma ampliação do emprego, com ganhos reais nos salários, em conjunto com uma forte aceleração da demanda agregada e da ampliação das importações. A arrecadação tributária apresentou um forte incremento, com benefícios fiscais imediatos para o setor público.

Nesse universo, o estado do Paraná ostentou receita total de R\$ 17,58 bilhões, revelando um incremento médio de 13,15% ao ano, percentual esse menor que o verificado para a União que atingiu 17,21%, com resultado fiscal primário de 2,70% e gasto com capital da ordem de 12,32%. O dispêndio com pessoal alcançou 45,45% da RCL, categorizado com *abaixo do limite de alerta* (STN, 2019).

Na ocasião, com oscilações relativas muito pequenas ou inexistentes, 78,20% dos municípios poderiam ser classificados como de pequeno porte I, 13,78% como de pequeno porte II, 3,51% como de médio porte, 4,26% como de grande porte e 0,25% como metrópole. Com dados homogêneos, com baixa dispersão, o coeficiente de variação sinalizou o índice de 0,1397.

A parcela direcionada a rubrica pessoal, registrou um comprometimento médio de 40,63% da RCL por parte das administrações locais, mantendo a categorização *abaixo do limite de alerta*. Embora tenha existido um aumento do gasto relativo, o quociente ficou abaixo do observado para o ano 2000, com 204 unidades acima e 195 abaixo da nota (Figura 3).

Figura 3 - Limite prudencial de gastos com pessoal nos municípios paranaenses – 2010



Fonte: IBGE (2019); IPARDES (2019); Brasil (2019).

Explorando a parcela da expensas com pessoal, situada na faixa <48,6% da RCL, equivalentes a menos de 90% da restrição de gastos, a categorização *abaixo do limite de alerta* agregou 94,24% das prefeituras ou 380 das 399 unidades, o maior número dentre todos os períodos pesquisados.

O município de Tijucas do Sul, de pequeno por I e estabelecido na Mesorregião Metropolitana de Curitiba, e ranqueado como a 136^o economia do estado, indicou um baixo comprometimento da RCL com despesa em relação à pessoal de apenas 9,56%. Ao mesmo tempo, ostentou um déficit primário de -2,60% e gasto de capital de 8,39%, evidenciando um contundente aumento das despesas correntes, com incrementos menos expressivos nas receitas tributárias e de transferências da União.

No intervalo seguinte, de despesas com pessoal $\geq 48,6\%$ e <51,3% da RCL, ajustado para até 95% do controle de gastos, a categorização *limite de alerta* reuniu 12 unidades ou 3,0% do total das administrações.

Identificado com a 108^a colocação, o município de Pérola, de pequeno porte I e instalado na Mesorregião Noroeste, da qual cidade mais habitada é Umuarama, apresentou o maior empenhamento de 51,03% da RCL. Ao mesmo tempo, assinalou uma insuficiência primária de -0,09% e gasto de capital de 11,08%, demonstrando

uma evolução equilibrada das receitas totais e das despesas totais, com fortes incrementos nas receitas tributárias e de transferências do estado.

Considerando o intervalo de expensas em relação à pessoal entre $\geq 51,3\%$ e $< 54,0\%$, associado a até 100% da restrição de gastos, sujeitos à aplicação do Artigo 22^o da LRF, na faixa *limite prudencial* quatro prefeituras revelaram parâmetros semelhantes: Uraí, Brasilândia do Sul, Nova América da Colina e Kaloré.

Pontualmente, o município de Uraí, de pequeno porte I e constituído na Mesorregião Norte Pioneiro, da qual a lugar mais populosa é Cornélio Procópio, hipotecou 53,97% da RCL com o gasto com pessoal. Com resultado fiscal primário zero e gastos de capital de 11,23%, a 207^a economia apresentou o pior desempenho, expondo crescimentos das receitas tributárias em magnitudes inferiores aos das despesas correntes.

Na faixa seguinte, com despesas em relação à pessoal $\geq 54,0\%$, mais uma vez no ano de 2010, portanto na categorização *acima do limite prudencial*, isto é, com contas maiores que 100% do controle de dispêndios, apenas três administrações extrapolaram a barreira: Santa Cecília do Pavão, Almirante Tamandaré e Conselheiro Mairinck.

Das três, o pior quociente foi verificado em Santa Cecília do Pavão, na 315^o posição, de pequeno porte I e localizada na Mesorregião Norte Pioneiro. O número atingiu 66,40% da RCL, associado a um déficit primário de -13,39% e gasto de capital de 7,85%, sinalizando evoluções vultosas das despesas correntes, contratações de empregados, e crescimentos modestos das receitas tributárias e de transferências.

No ano de 2015, a junção da crise política com a crise econômica, afetou o consumo das famílias, causando um expressivo estreitamento do mercado de trabalho. A adoção de uma política monetária com taxas de juros elevadas intensificou os desequilíbrios nas arrecadações tributárias do setor público.

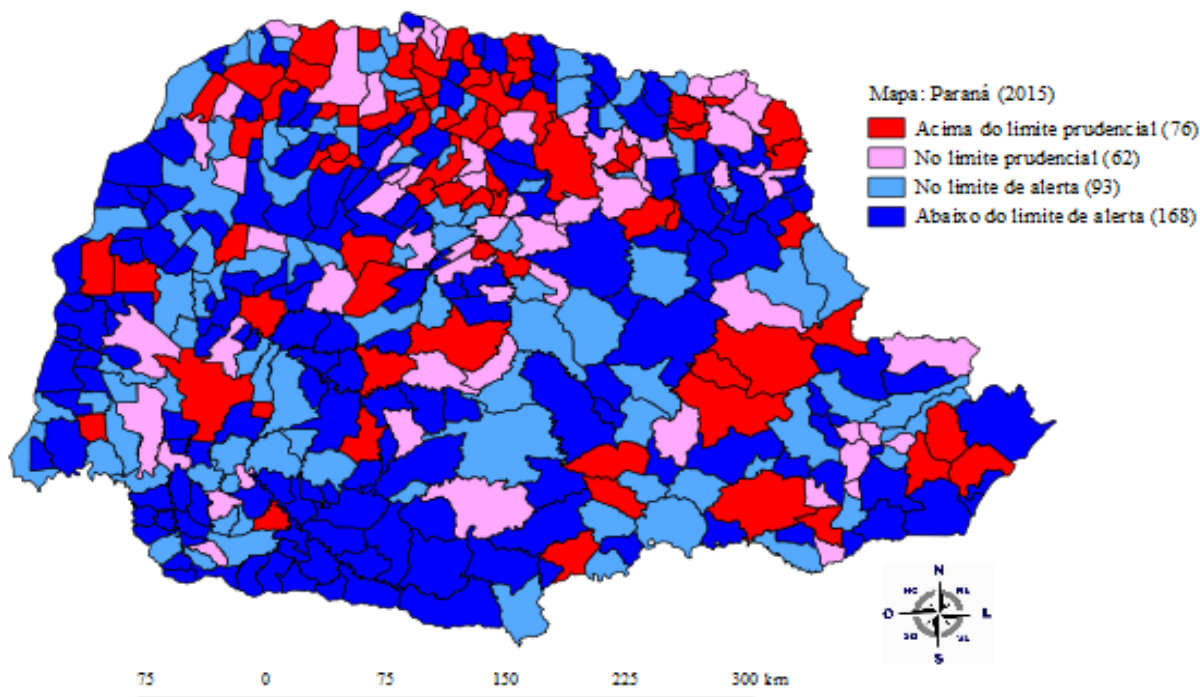
As referências socioeconômicas do estado paranaense no ano de 2015 enunciaram receitas totais de R\$ 30,62 bilhões, apontando um incremento de 11,73% ao ano, grandeza essa maior que as verificadas para a União de 7,57%, conjuntamente com um resultado fiscal primário superavitário de 3,69% e gastos de capital de 9,99%. Os desembolsos com funcionalismo alcançaram 54,01% da RCL,

representando o maior comprometimento, categorizado como *acima do limite prudencial* (STN, 2019).

Do conjunto dos 399 municípios, 77,94% conseguiriam ser classificados como de pequeno porte I, 14,04% de pequeno porte II, 3,26% de médio porte, o intervalo de maior oscilação proporcional em relação ao quinquênio anterior, 4,51% de grande porte e 0,25% a metrópole. Na distribuição dos dados o coeficiente de variação com resultado de 0,1235, revelou baixa dispersão.

O comprometimento da RCL com as despesas com pessoal nas administrações paranaenses aumentou para 49,50%, categorizado no *limite de alerta*, com 197 prefeituras acima da média (Figura 4).

Figura 4 - Limite prudencial de gastos com pessoal nos municípios paranaenses – 2015



Fonte: IBGE (2019); IPARDES (2019); Brasil (2019).

Ponderando os resultados na categorização abaixo do limite de alerta, com expensas em relação à pessoal <48,6% da RCL, 168 prefeituras ou 42,10% do total apresentaram dispêndios inferiores a 90% da restrição de gastos.

O município de Saudade do Iguaçu, de pequeno por I e estabelecido na Mesorregião Sudoeste, cuja cidade mais habitada é Francisco Beltrão, classificado como a 80^a economia, exibiu o menor comprometimento com funcionários, destinando 14,63% da RCL. Em termos fiscais ocorreu superavit primário de 56,22%

e gasto de capital de 17,38%, evidenciando crescimentos exponenciais das receitas tributárias e das receitas de transferências constitucionais, da União e do estado, com reduzidas participações relativas das despesas correntes.

No intervalo subsequente, com gastos com pessoal na faixa $\geq 48,6\%$ e $< 51,3\%$, na categorização *limite de alerta*, 93 prefeituras ou 23,31% do conjunto, retrataram comprometimento de até 95% da RCL.

O município de São Pedro do Iguaçu, de pequeno porte I e instalado na Mesorregião Oeste, as cercanias de Cascavel, catalogado com a 254^o posição, denotou o pior empenhamento com 51,18% da RCL, destinados aos gastos com remunerações e encargos. Em termos tributários, refletindo a existência de superavit de 3,86% e gasto de capital de 13,57%, apresentou situações de equilíbrio, com pequenas variabilidades nas receitas e nas despesas totais.

No espaço posterior, configurado no intervalo $\geq 51,3\%$ e $< 54,0\%$, associados a até 100% de despesas com empregados na restrição de desembolsos imposta pela LRF, a categorização *limite prudencial* juntou 62 administrações, submetidas ao Artigo 22^o da norma.

O município de Manfrinópolis, hierarquizado com a 387^o colocação, de pequeno porte II e constituído na Mesorregião Sudoeste, da qual o ponto mais populoso é Francisco Beltrão, apresentou o maior comprometimento da RCL em relação à pessoal, estimados em 53,99%. Os dados consolidados registraram a existência de superavit primário de 3,85% e gasto de capital de 7,63%, com expressivos crescimentos das receitas tributárias, mas com preocupantes aumentos dos desembolsos correntes, especificamente com funcionalismo.

No último intervalo, com expensas em relação à pessoal $\geq 54,0\%$, ou seja, com mais de 100% do controle de gastos, a categorização *acima do limite prudencial* agregou 76 unidades ou 19,05% do todo, ensejando ajustes fiscais imediatos.

Com um resultado catastrófico, o município de Quitandinha, de pequeno porte I e constituído na Mesorregião Metropolitana de Curitiba, alocou 82,36% da RCL com o gasto com pessoal. Relacionado como a 143^a economia, revelou insuficiência primária de -1,66% e gasto de capital de 7,68%, evidenciando fortes crescimentos das receitas tributárias e tendências preocupantes de expansão das despesas correntes, no caso com funcionários.

5 CONSIDERAÇÕES

O debate acerca do Estado, nas suas mais diferentes concepções, tem no gasto público um forte ponto de discórdia, pois o mesmo se constitui num mecanismo de intervenção no domínio econômico, com os quais as aplicações financeiras podem oportunizar melhorias na distribuição de renda, no acesso à educação, à moradia, à saúde e no financiamento privado ou reverberar ineficiências alocativas.

O progresso na oferta de serviços, com ganhos de rendimento, apregoa uma gestão pública mais qualificada, com avanços técnicos e maior capacitação da mão de obra, que de certa forma rivaliza com ações individuais vinculadas ao prestígio, ao exercício do poder e ao aumento das rendas.

Com a proposta de definir uma gestão orçamentária e financeira responsável, a LRF delineou um novo perfil para a administração pública, impondo cautela e observância da norma jurídica, mas não impedindo a transferência política de responsabilidades ou de más gestões, para outras esferas de poder.

A regulamentação do ingresso no emprego público foi delimitada pela Constituição Federal em 1988 e o controle de dispêndios pela LRF no ano 2000. Aos municípios ficou garantida a alocação de até 60% da RCL com gastos de pessoal, observando que o poder executivo, objeto da investigação, teve assegurado 54% do montante total.

Em termos espaciais, quase 92% dos municípios paranaenses, com população abaixo dos 50.000 habitantes, de pequeno porte I e II, têm sido submetidos a verificações de despesa com os funcionários pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) em um intervalo máximo de seis meses.

O comprometimento da RCL com o gasto com pessoal refletiu os ciclos econômicos vivenciados pelo país. No ano de 2000, com um baixo crescimento do produto nacional, reduzidos salários e sem o concurso da LRF, o quociente do estado revelou uma alocação de 45,85%, ao tempo que a média dos 399 municípios apontou 42,59%. Em 2005, com a elevação do produto, acréscimos nas receitas municipais e vigência da LRF, a rubrica expôs 46,71% para o estado e 36,94%, o mais baixo entre os períodos analisados, para a média das unidades.

À sombra da crise mundial, com contrações nas exportações, expansão nos desembolsos correntes e reduções nas receitas de transferências constitucionais, o

ano de 2010 indicou o empenhamento de 45,45% do estado e na média de 40,63% para os 399 municípios. Com um cenário diferente, com desequilíbrios macroeconômicos, reduções nas receitas e rigidez nas despesas com empregados, em 2015 o estado alocou 54,01% da RCL e a média das unidades sinalizou 49,50% da RCL, os mais altos quocientes.

Nas fronteiras, o menor comprometimento em relação à pessoal foi registrado no município de Tijucas do Sul, com 9,56% da RCL no ano de 2010 e o maior no de Quitandinha com 82,36% no ano de 2015.

O diagnóstico do resultado fiscal primário revelou, em todos os períodos analisados, que em 80% dos casos prevaleceu o estrato populacional de pequeno porte I, como aquele que agregou o maior número de prefeituras na condição de déficit fiscal. A grande diferença se deu na variação do total de unidades, uma vez que no ano de 2000 foram assinalados 170, em 2005 apenas 28, e em 2010 e 2015, outros 142 e 83.

Na análise dos relativos das despesas de capital, entre os anos de 2000, 2010 e 2015, imperou a destinação na faixa entre dez e vinte por cento das receitas totais, alocados em investimentos, inversões financeiras e amortizações de dívidas, com médias de 14,45%, 14,59% e 13,81%, nessa ordem. No ano de 2005, sobressaiu a fração entre zero e dez por cento, com valor médio de 7,12% para as finalidades do investimento.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Histórico das Taxas de Juros**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>> Acesso em 05 fev. 2020.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Lei complementar nº101**, de 04 de maio de 2000 - 4^ºreimpr. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual Sadipem. Classificações Orçamentárias**. Disponível em:

<https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1567:020332-classificacoes-orcamentarias&catid=749&Itemid=376>. Acesso em 02 jan. 2020a.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em 02 de jan. 2020b.

BRASI. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Finanças públicas municipais**, 2019. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br>> Acesso em: 20 mai. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 40** de 2001. Brasília: Senado Federal, 2001. Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/legislacao>> Acesso em 20 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **OCDE Labor force statistics**. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-labour-force-statistics_23083387> Acesso em 26 mai. 2020.

KRUGMAN, P.; OBSTFELD, M. **Economia Internacional: teoria e política**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

HILL, P. J. **Public choice: a review**. Faith & Economics. Number 34, fall 1999, pages 1-10.

HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e Estados**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm?c=1> Acesso em 10 abr. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física - PIM-PF**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9294-pesquisa-industrial-mensal-producao-fisica-brasil.html?=&t=resultados>>. Acesso em 10 abr. 2020a.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Taxa de Câmbio Nominal. Disponível em: <<http://ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=38389>>. Acesso em 10 abr. 2020.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). **Base de dados**. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br>> Acesso em: 10 abr. 2019.

LIMA, E. C. P. **Curso de finanças públicas: uma abordagem contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2015.

MATIAS-PEREIRA. J. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. - 4^o ed. - São Paulo: Atlas, 2009.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: eBooks Brasil, 2002. Disponível em <http://dgi.unifesp.br/sites/comunicacao/pdf/entreteses/guia_biblio.pdf> Acesso em: 20 abr. 2020.