



Revista de Administração e Contabilidade

Volume 8, número 3

Feira de Santana, setembro/dezembro 2016, p.19 – 27

ISSN: 2177-8426

Avaliação do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos com pessoal no Poder Legislativo do Estado do Amazonas

Evaluation of the impact of the Fiscal Responsibility Law on the personnel expenses in the the State of Amazonas legislature

**Jansen Lima Brito
Maria de Nazaré Vieira
Francisco Xavier Jorge
Maria da Glória Vitória Guimarães
Waldemar Antônio da Rocha Souza**

Resumo

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi concebida como instrumento de aperfeiçoamento das finanças públicas. Entre outros aspectos, enfatiza o controle de despesas e o saneamento do endividamento. O presente trabalho objetiva analisar o impacto da LRF no comportamento dos gastos com pessoal no poder Legislativo do Estado do Amazonas. Para tanto, foi realizada a análise dos percentuais de despesa em relação à receita corrente líquida, a partir da análise dos demonstrativos contábeis do Estado no período de 1998 a 2002. O período analisou dois anos antes e dois anos após a vigência da referida Lei. Os resultados apontaram que os gastos com pessoal situaram-se dentro dos limites da LRF, em todo o período analisado, concluindo que a LRF não modificou os níveis percentuais do gasto no período.

Palavras chave: Lei de Responsabilidade Fiscal, Gastos com Pessoal, Poder Legislativo, Amazonas.

Abstract

The Fiscal Responsibility Law was conceived as a tool to improve public finances, emphasizing control of expenditure and indebtedness. This paper aims to analyze the impact of the Law on the performance of the personnel expenses in the State of Amazonas legislature, measured by the percentage of the expense relative to net current revenue, according to the parameters of the law. Analyzing the financial statements of the State in period 1998-2002, covering two years before and two years after the effective date of the Law, the results showed that personnel costs were within the limits of the LRF throughout the period analyzed, concluding that the Law did not change the percentage levels during that period.

Key-words: Fiscal Responsibility Law, Staff expenses, Legislature of the State of Amazonas.

1 INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal visa o aperfeiçoamento das finanças públicas. Entre seus mecanismos, destacam-se os limites aos gastos com pessoal e ao endividamento (ARAÚJO e MORAES, 2003).

Pesquisas anteriores indicaram que o impacto da LRF impacto foi mais intenso nos estados brasileiros, em relação aos municípios (FIORAVANTE et al, 2006). No período de 1995 a 1997 a maior parte dos estados apresentava desequilíbrio em sua situação fiscal, com endividamento e déficit recorrentes. Após a Lei de Responsabilidade Fiscal, esses níveis foram reduzidos. Em 1997, 25 estados brasileiros refinanciaram suas dívidas com a União. Entre 1995 e 1997 os gastos com pessoal dos estados alcançaram médias situadas entre 59,8% a 100% da receita corrente líquida no mesmo período, a maioria dos municípios já apresentava níveis de gastos e endividamento em limites compatíveis com os previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (GIUBERTI, 2005).

A Lei aumentou as exigências quanto à conduta do gestor de recursos públicos, ampliando os mecanismos de fiscalização, controle e transparência, de modo a intensificar também a participação da sociedade nesse processo de acompanhamento dos gastos e dos atos do gestor. No período posterior à LRF, as pesquisas indicaram que os níveis de endividamento do Poder Executivo permaneceram relativamente inalterados. Contudo, há carência de estudos sobre o impacto da LRF no Poder Legislativo das várias esferas estatais.

Avaliar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal nos gastos com pessoal mostrou-se pertinente para examinar a efetividade das regras trazidas pela Lei nas várias esferas de governo, como verificado em pesquisas anteriores (CHIESA et al, 2009). O presente trabalho visa identificar a evolução desses gastos, no Poder Legislativo do Estado do Amazonas, no período de 1998 a 2002, de modo a avaliar o impacto da LRF nessa modalidade de gastos. De modo específico, visa descrever os parâmetros definidos pela Lei, analisar esse item de despesa e sua evolução, e avaliar seu comportamento perante esses parâmetros.

A hipótese adotada é de que a LRF não trouxe para o Poder Legislativo do AM impacto significativo nos limites já adotados anteriormente à sua vigência, tendo em vista os estudos encontrados na literatura, que apontam como predominância nos estados e municípios o uso de limites baseados na legislação anterior, embora de forma empírica, já resultavam em percentuais abaixo dos limites previstos pela LRF – Santos e Alves (2011) e Fioravante (2006).

Na próxima seção aponta-se a literatura sobre questão de pesquisa. A seguir registram-se a metodologia aplicada, bem como a descrição dos dados usados.

A seção de resultados identifica e discute os resultados principais da pesquisa.

Por último, formulam-se o resumo e as conclusões do estudo.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi introduzida, como apontado por Araújo e Moraes (2003), como marco no aperfeiçoamento das finanças públicas, objetivando o equilíbrio entre receitas e despesas públicas, condição básica para a adequada manutenção da atividade financeira do estado e atendimento das necessidades públicas. Ao lado desse equilíbrio fiscal, também se busca a eficiência, traduzida no melhor uso dos recursos públicos, evitando-se desperdícios e desvios. O acesso a informações sobre a gestão pública

também, mostra-se como relevante para a sociedade, exigindo a transparência dos atos praticados, para que a sociedade acompanhe o uso dos recursos públicos (SOUZA et al, 2008). Pesquisa de Santos et al. (2012) mapeou a produção científica sobre o tema, indicando interesse na literatura, desde a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Neste contexto objetivou-se avaliar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nos gastos com o pagamento de pessoal do Poder Legislativo do Estado do Amazonas.

Segundo Amaral et. al. (2008), a eficiência e a eficácia dos custos do sistema governamental são constantemente questionadas, não bastando somente divulgar as demonstrações contábeis. Para se cumprir a Lei, é necessário que as informações sejam oportunas, relevantes, transparentes e fidedignas, surgindo aí a importância do cuidado com a gestão dos recursos públicos. Considerando que o presente estudo foi realizado no poder legislativo do estado do Amazonas, sugere-se que as questões levantadas são igualmente necessárias.

Giuberti et al. (2005) registraram que, como os recursos são distribuídos entre os responsáveis pelas decisões de gastos, estas decisões serão tomadas por diversos agentes de modo descentralizado e são financiadas por um fundo comum de recursos, havendo uma tendência a gastos excessivos e *déficit*. Países organizados numa federação, que adotam o federalismo fiscal e nos quais os governos locais possuem como fonte de receita as transferências intergovernamentais, estão mais propensos a apresentar este problema.

Gadelha (2012) apontou que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) era uma lei de orçamento equilibrado e objetivou o maior controle dos gastos públicos e transparência na gestão fiscal, que ratifica o processo de controle de gastos, bem como a estabilidade das contas públicas.

Registraram Fioravante et. al (2006) que a limitação das despesas com pessoal em proporção com a receita corrente líquida, com limite de 60%, estimulou o aumento dessa despesa para a maioria dos entes pesquisados que apresentavam gastos muito inferiores ao teto determinado. No entanto, a minoria que ultrapassava esse teto se ajustou. Para o indicador de endividamento, a lei gerou um efeito controlador para os que ultrapassavam o limite imposto, segundo os resultados encontrados pelos autores. No entanto, os que não se ajustaram aumentaram sua participação na dívida agregada de todos os outros entes. Notaram-se dois efeitos: além do controle da dívida de alguns municípios, houve uma concentração de endividamento de outros que não foram controlados.

Segundo Rogers et al. (2007) a LRF surgiu como um dos principais instrumentos reguladores das finanças públicas, que objetiva uma melhor gestão dos gastos, e ainda exige uma maior responsabilidade de seus gestores. Assim a pesquisa dos autores buscou analisar, a partir de uma amostra dos municípios mineiros de grande porte, no período de 1998 a 2005, o impacto da LRF no limite de gastos com pessoal.

Para Amaral et al. (2008), a responsabilidade fiscal surge no cenário da fiscalização e controle dos gastos de recursos públicos como ferramenta indispensável aos Tribunais de Contas. De fato, com a vigência da Lei Complementar 101, conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal”, a atuação desses tribunais se tornou crucial para a transparência dos gastos públicos. A fiscalização a que os Tribunais de Contas dos Estados submetem os municípios é um dos poucos meios que os cidadãos têm para saber como os administradores públicos usam os recursos públicos, já que muitas vezes, principalmente em pequenas cidades, as Câmaras de Vereadores não cumprem o papel de fiscalizadoras, mas são meras coadjuvantes do executivo municipal.

Segundo Santos et al. (2012), a LRF aperfeiçoou a atividade financeira do estado, nos itens planejamento, controle, transparência e responsabilização. Chieza et al. (2009) destacam a imposição de limites a gastos e à dívida pública.

O impacto da LRF nos gastos com pessoal variou conforme o ente analisado, de acordo com as conclusões de Amaral et al. (2008), Chieza et al. (2009), Giuberti et al. (2005) e Rogers et al. (2007).

Pesquisas de Amaral et al. (2008) e Chieza et al. (2009) destacam a relação entre a economia em gastos com pessoal e a qualidade do serviço público, bem como a importância do equilíbrio entre essas variáveis.

Na maioria dos entes, houve redução dos gastos, como concluído por Amaral et al. (2008), Giuberti, et al. (2005), Chieza et al. (2009) e Rogers et al. (2007).

Por conseguinte, buscou-se conhecer a evolução dos gastos com o pessoal no Poder Legislativo do Estado do Amazonas após a LRF. O estudo verificou, por meio de dados do Balanço Geral do Estado do Amazonas, a evolução das despesas de pessoal do Poder Legislativo, no período de 1998 até 2002, em comparação às receitas correntes líquidas.

3 METODOLOGIA E DADOS

O objetivo deste trabalho é avaliar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF - sobre os gastos com pessoal no Poder Legislativo do Estado do Amazonas. Para esse propósito, foi selecionado o período de 1998 a 2002, de modo a abranger dois anos antes e dois anos após a vigência da Lei.

Conforme a classificação descrita por Beuren (2006) a pesquisa utilizou o método quantitativo, com abordagem descritiva e uso de fontes primárias e secundárias, como também usada por Amaral (2008), Fioravante (2006) e Giuberti (2005), ao estudarem o impacto da LRF.

Quanto os objetivos a pesquisa é do tipo descritiva, Usada por Giuberti (2005) para descrever a situação fiscal dos municípios.

Em relação à abordagem, caracteriza-se como quantitativa, usada por Amaral (2008) para verificar a utilidade de análises da estrutura de gastos públicos para a melhor compreensão do modo como são empregados os recursos obtidos.

A análise foi concentrada nas informações contábeis relacionadas com as variáveis componentes dos limites e conceitos estabelecidos pela LRF, em relação ao Poder Legislativo.

A LRF estabelece que, nos Estados o valor da “Despesa Total com Pessoal” é limitado a 3% da “Receita Corrente Líquida”.

O conceito dessa despesa, para fins da verificação, é definido pelo art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, 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

peçoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Para fins de aferição do limite percentual nos estados, o art. 2º da LRF define o conceito de Receita Corrente Líquida como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional.

Os dados analisados se referem ao Poder Legislativo do Estado do Amazonas, compreendendo a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado, e foram coletados do Balanço Geral do Estado, publicado no Diário Oficial do Estado, e sintetizados na Tabela 1.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O presente trabalho objetivou avaliar o impacto da LRF nos gastos com pessoal do Poder Legislativo. De forma específica, buscou-se descrever as regras da Lei, analisar esse item de despesa e sua evolução, e avaliar seu comportamento perante esses parâmetros.

A LRF estabeleceu regras para o aperfeiçoamento das finanças públicas no Brasil, baseadas no equilíbrio fiscal, bem como na garantia de transparência na atividade financeira do Estado, permitindo ao cidadão o acompanhamento da movimentação de recursos públicos.

Os gastos com pessoal têm merecido destacada atenção por parte da administração pública e por parte da sociedade, uma vez que representa o principal componente das despesas correntes.

A legislação anterior já limitava os gastos com pessoal nos estados ao percentual de 60% sobre a Receita Corrente Líquida, sem repartição dessa medida entre os componentes da estrutura estatal, Poderes e esferas de governo. Essas regras estavam previstas na Lei Complementar nº 82, de 27.3.1995, e Lei Complementar nº 96, de 31.5.1999, denominadas, respectivamente, Lei Camata I e Lei Camata II.

Com relação à questão específica dos critérios estabelecidos pela LRF quanto aos gastos com pessoal, tem-se que a Lei, sem alterar o percentual relativo aos estados, inovou ao distribuí-lo em parcelas relativas aos poderes Executivo (49%), Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas (3%), Judiciário (6%) e Ministério Público (2%). Os critérios para definição de despesas com pessoal foram detalhados na Seção de Metodologia.

Quanto à questão específica sobre os dados relativos ao ente analisado, a pesquisa abrangeu o período de 1998 a 2002, para se identificar um cenário de dois anos antes e dois anos após a vigência da LRF, com a finalidade de avaliar se houve impacto com o advento da Lei. Os dados se referiram ao Poder Legislativo do Estado do Amazonas, compreendendo a

Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado, e foram coletados do Balanço Geral do Estado, publicado no Diário Oficial do Estado, e sintetizados na Tabela 1.

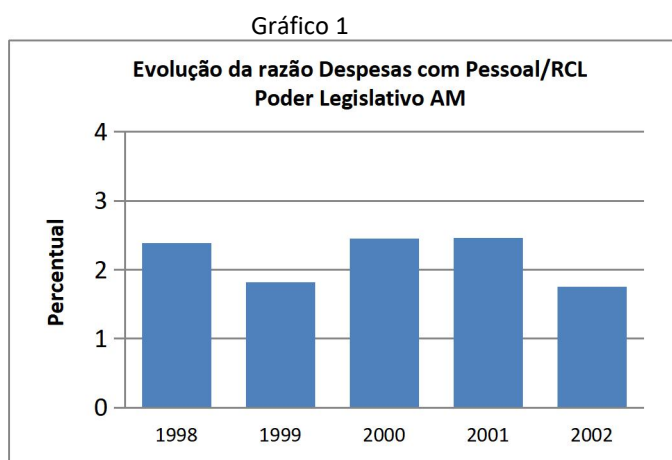
Tabela 1 - Despesas com Pessoal. Poder Legislativo do Estado do Amazonas: 1998 a 2002 – Em R\$ mil

Despesa Líquida de Pessoal	1998	1999	2000	2001	2002
Poder Legislativo	34.383,29	30.181,91	48.444,66	56.230,17	48.313,48
% da RCL	2,39	1,82	2,45	2,46	1,75
Receita Corrente Líquida	1.438.558,84	1.655.761,80	1.974.369,36	2.288.852,24	2.767.751,10
Limite Legal 3% da RCL	43.156,76	49.672,85	59.231,08	68.665,56	83.032,53

Fonte: Balanço Geral do Estado do Amazonas, publicado no Diário Oficial do Estado do Amazonas.

No período de 1998 a 2002, o percentual das despesas de pessoal com relação à Receita Corrente Líquida situou-se em níveis que variaram entre 1,75% (1999), e 2,46% (2001).

A medida adotada para aferição da obediência aos limites legais foi a razão entre a despesa total com pessoal e a RCL – Receita Corrente Líquida. O gráfico 1 demonstra o comportamento desse indicador, ao longo do período abrangido pela pesquisa.



No que se refere à questão do comportamento dos gastos conforme os parâmetros da responsabilidade fiscal, os dados indicaram que a despesa de pessoal situou-se abaixo dos limites previstos na LRF, tanto no anterior à sua vigência (1998 e 1999), quanto no período posterior (2000 a 2002).

Esse resultado foi condizente com os que foram encontrados em trabalhos abrangendo o Poder Executivo nos planos estadual e municipal - Giuberti (2005), e Fioravante et al (2006), os quais apontaram que a maioria dos entes encontrava-se dentro dos limites legais quanto ao nível de gastos com pessoal. Tal resultado confirma a hipótese dessa pesquisa, de que os gastos com pessoal no Poder Legislativo do Estado do Amazonas situavam-se nos níveis previstos na LRF.

Na legislação anterior à LRF, os gastos com pessoal já se sujeitavam a limites em percentual de receitas correntes. Embora ainda de forma global, esse percentual podia resultar em condicionamento das decisões dos governantes, quando da distribuição, entre

os poderes do ente federativo, dos valores a serem gastos, no momento da elaboração orçamentária.

Nessa distribuição orçamentária, os recursos atribuídos a um Poder ficavam excluídos da disponibilidade ao demais, resultando em um processo de equalização de interesses intraestatais.

A importância do controle e fiscalização dos gastos públicos ganha destaque no processo de aperfeiçoamento das finanças públicas, com o objetivo de aprimorar a atuação do estado. O acesso às informações sobre as finanças públicas contribui para que a própria sociedade acompanhe e fiscalize a gestão estatal.

5 RESUMO E CONCLUSÕES

A pesquisa objetivou avaliar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 – sobre as despesas com pessoal no Poder Legislativo do Estado do Amazonas. Assim, foram identificados os parâmetros da LRF quanto a esse item de despesa. Em seguida, analisou-se o percentual da despesa em relação à receita corrente líquida. Por fim, avaliou-se sua evolução no período pesquisado.

Concluiu-se que, no Poder Legislativo do Estado do Amazonas, a LRF não modificou de modo significativo o patamar dos percentuais de despesas com pessoal em relação à Receita corrente líquida, no período que compreende dois anos antes e dois anos após o início de sua vigência, pois esse item de despesa já estava em níveis adequados aos parâmetros adotados pela LRF, situação mantida no período posterior.

A Lei de Responsabilidade Fiscal acrescentou mecanismos de controle das finanças públicas, notadamente no que se refere a limites de gastos com pessoal e de endividamento, além de intensificar os aspectos da transparência e fiscalização da conduta do gestor público. Tais mecanismos aperfeiçoaram as regras já existentes nesse campo.

Para estudos futuros, sugere-se a análise de períodos posteriores ao pesquisado, bem como em relação a outros entes.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Paulo F.; MARINO JUNIOR, João; BONACIM, Carlos A. G. Contabilidade Governamental: uma análise da implementação da lei de responsabilidade fiscal em municípios paulistas. **Revista de Contabilidade do Mestrado da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, 2008

ARAÚJO, Wilson José de; MORAES, Tiago Cacique de. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): balanço preliminar e impactos sobre governos municipais. In: Encontro Anual da ANPAD, 2003, Atibaia. **Anais...**, Atibaia, 2003.

BEUREN, Ilse Maria (org.). **Como Elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade, teoria e prática**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2008

CHIEZA, Rosa A.; ARAÚJO, Jorge P.; SILVA JUNIOR, Geraldo E. Impactos da lei de responsabilidade fiscal sobre os componentes da despesa dos municípios gaúchos: análise econométrica. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 30, número especial, 2009.

CHIEZA, Rosa A. **O ajuste das finanças públicas municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal: os municípios do RS**. Porto Alegre, 2008. 199 p. Tese (Doutorado em Economia). Faculdade de Ciências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

DALMONECH, Luiz Fernando; TEIXEIRA, Arilton; SANT'ANNA, José Mario Bispo. O impacto expost da Lei de Responsabilidade Fiscal no 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 4, 2012

FAÉ, Cleison; ZORZAL, Luzia. A lei de responsabilidade fiscal e a despesa com pessoal no governo federal. In: XVI Congresso Brasileiro de Custos, 2009, Fortaleza. **Anais ...**, Fortaleza, 2009

FIORAVANTE, Dea G.; PINHEIRO, Maurício M. S. B.; VIEIRA, Roberta S. Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesa com pessoal e endividamento. Texto para discussão, Brasília: IPEA, n. 1223, 2006.

GADELHA, Sérgio R. de B. Análise dos Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a Despesa de Pessoal e a Receita Tributária nos Municípios Brasileiros: um Estudo com Modelo Probit Aplicado a Dados em Painel. **Revista Brasileira de Economia de Empresas**, v. 11, n. 1, 2012.

GIUBERTI, Ana C. Lei de responsabilidade fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. In: XXXIII Encontro Nacional de Economia, 2005, Natal. **Anais...**, Natal, 2005.

GLEDSON E SILVA, William *et al.* Despesas municipais no sul do Brasil: uma abordagem via painel de dados. **Revista Economia & Tecnologia**, v. 8, n. 3, 2012.

KENNEDY, S; ROBBINS, J. **The role of fiscal rules on determining fiscal performance**. Canadian Department of Finance Working Paper. 2001.

LEITE, Cristiane K.S. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 90 e a Lei de responsabilidade Fiscal**. São Paulo, 2005. 280 p. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

MENEZES, Rafael T. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros (1998-2004)**. Ribeirão Preto, 2006. 128 p. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.

ROGERS, Pablo; SENA, Ludiany B. Análise agregada dos municípios mineiros de grande porte quanto à adequação à lei de responsabilidade fiscal (LRF). **Revista Contemporânea de Contabilidade**, UFSC, Florianópolis, v. 1, n. 8, 2007.

SANTOLIN, Roberto; JAYME JR, Frederico Gonzaga; REIS, Júlio César dos. 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, 2009.

SANTOS, Paulo S. A.; DANI, Andréia C.; RAUSCH, Rita B. Finanças públicas e lei de responsabilidade fiscal; reflexos na produção científica nos principais congressos brasileiros de administração e contabilidade no período de 2000 a 2010. **RIC – Revista de Informação Contábil**, Recife, v. 6, n. 3, 2012.

SANTOS, Sandra R. T.; ALVES, Tiago W. A. O Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no Desempenho Financeiro e na Execução Orçamentária dos Municípios do Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.45, n. 1, 2011.

SOUZA, A.A. de *et al.* Evidenciação contábil nos municípios mineiros: atendimento ao artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Pensar Contábil**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 42, 2008.