

GASTO PÚBLICO E PARTIDOS POLÍTICOS: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (2002-2015)

Maycon Rohen Linhares ¹

Vitor de Moraes Peixoto ²

Resumo

Este trabalho buscou analisar se há diferença entre os partidos políticos, tamanho do eleitorado e região geográfica no volume de recursos públicos municipais alocados no pagamento de Pessoal e Encargos Sociais e nas funções Administração, Assistência Social, Educação, Saúde e Urbanismo. Para isso foi utilizado o método de comparação de médias, que demonstrou diferenças significativas entre as regiões geográficas, o tamanho do eleitorado e os partidos políticos, no que se refere aos percentuais médios destinados a cada uma das cinco funções. Já o gasto com Pessoal e Encargos Sociais apresentou baixa variação entre os partidos políticos.

Palavras-chave: Gasto Público; Partidos Políticos; Federalismo; Municípios.

PUBLIC EXPENDITURE AND POLITICAL PARTIES: AN ANALYSIS OF THE BRAZILIAN MUNICIPALITIES (2002-2015)

Abstract

This work sought to analyze if there is a difference between the political parties, the size of the electorate and geographic region in the volume of municipal public resources allocated in the payment of Personnel and Social Charges and in the functions Administration, Social Assistance, Education, Health and Urbanism. For this, the method of comparison of means was used, which showed significant differences between the geographic regions, the size of the electorate and the political parties, with regard to the average percentages assigned to each of the five functions. Already the spending on Personnel and Social Charges presented low variation among political parties.

Keywords: Public Spending; Political parties; Federalism; Municipality.

¹ Mestrando do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF

² Doutor e Mestre pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), professor associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF.

INTRODUÇÃO

As instituições brasileiras impõem aos municípios pisos ou tetos de gasto em determinadas áreas, como saúde, educação e pessoal, ao passo que outros gastos são de total discricionariedade do chefe do executivo municipal, por exemplo, urbanismo, assistência social e o gasto para administração da máquina pública. A questão que se coloca é: dentro das margens de discricionariedade em que o chefe do executivo municipal pode atuar, há diferença entre os partidos no comando da prefeitura? As características do gasto têm relação com o tamanho do município ou com a região geográfica?

O objeto de análise deste trabalho são as despesas agregadas por função, a saber: saúde; educação; assistência social; urbanismo; e administração; além da despesa por natureza orçamentária: pessoal e encargos sociais. Tendo como unidade de análise os 5.570 municípios brasileiros entre os anos 2002 e 2015. Serão utilizadas as informações fornecidas pelos municípios a Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Para ser ter uma ideia no período analisado as despesas declaradas pelos municípios brasileiros somam um valor nominal de quase 4 trilhões de reais. No recorte temporal definido o ano com menor N de municípios declarantes foi 2015, onde 4.934 municípios forneceram informações para a STN e o maior N foi no ano de 2006 com 5.536 municípios declarantes, nesse período 3.930 municípios estavam presentes em todos os anos.

Para responder as questões inicialmente propostas, serão realizadas as análises descritivas do gasto público dos municípios no período estudado, mensurando o peso dos gastos por função e natureza orçamentária na despesa total do município. Após a operacionalização dos percentuais gastos em cada área será possível comparar as médias por tamanho do município, região geográfica e partido político nos quatro ciclos eleitorais que compreendem o período estudado. Para compreender o contexto brasileiro em que os municípios estão inseridos apresentaremos uma breve revisão bibliográfica sobre o federalismo fiscal e a legislação que trata sobre os limites do gasto público e orientam as finanças municipais.

FEDERALISMO FISCAL E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NO CONTEXTO BRASILEIRO

O Brasil é um dos poucos países que adotam o federalismo como divisão

territorial e de governo em três níveis (União, Estados e Municípios), cada um com seu próprio poder executivo e legislativo, no caso dos estados e da União com seu próprio poder judiciário. Junto com o desenho federativo da Constituição de 1891 surge a promessa da descentralização, porém alguns poucos estados efetivamente receberam recursos públicos, evidenciando a concentração e a baixa relação entre os entes federados (SOUZA, 2005).

Sob o comando de militares em 1966 é realizada uma grande reforma tributária que centraliza os recursos no poder central. Apesar da centralização de recursos, foi nesse período que se instituiu os mais importantes mecanismos de transferência de recursos para os entes subnacionais o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE).

Após o período militar se inicia a fase de redemocratização do país, com isso os municípios começam a exercer um papel mais relevante na administração pública brasileira, principalmente com a consolidação do desenho institucional definido pela Constituição de 1988. Porém, ao mesmo tempo em que a CF 1988 garante aos municípios capacidade tributária, política e administrativa ela também amplia consideravelmente o rol de obrigações na prestação de serviços públicos.

Os municípios, desse modo, foram os que mais se beneficiaram com o processo de redemocratização (AFONSO e ARAÚJO, 2001). Os municípios ganharam mais importância, podendo formular e implementar políticas públicas, além de serem agraciados com transferências constitucionais e tributos próprios aumentando sua receita disponível o que em grande parte justifica o boom de municípios criados após a constituição de 1988.

A emancipação dos municípios ocorreu de forma mais intensa entre os anos de 1984 e 2000, como apresenta Magalhães (2007). Em grande medida como efeito de um processo mais amplo de descentralização, nesse período o autor identifica a instalação de 1.405 novos municípios o que representa um crescimento de 34,3%. O autor também demonstra que desde meados da década de 1960 os municípios tiveram um incremento proporcionalmente maior de recursos disponíveis do que o crescimento dos Estados e da União, tanto em valores nominais quanto em relação ao PIB.

O processo de descentralização que se intensificou com a reforma tributária proporcionada pela CF 1988 é denominado por Afonso e Araújo (2000) como um “movimento de municipalização da receita”. Apesar de não ser adequadamente planejado aumentou significativamente a participação dos municípios no cenário da administração pública nacional. Os autores identificaram ainda que

no ano 2000 a receita própria agregada dos municípios já superava a principal transferência federal líquida, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Segundo Souza (2005) o federalismo brasileiro foi fortalecido com o texto constitucional promulgado em 1988 por ter promovido um maior equilíbrio entre os entes federados. Apesar da Constituição Federal de 1988 criar mecanismos para mitigar as desigualdades regionais, são escassos os canais de comunicação entre os entes federados que estimulem a cooperação e coordenação intergovernamentais, o que atenuaria a competição entre eles. O atual Estado federativo brasileiro é composto pela União, 26 estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios, distribuídos em cinco grandes regiões.

LIMITES INSTITUCIONAIS DO GASTO PÚBLICO MUNICIPAL

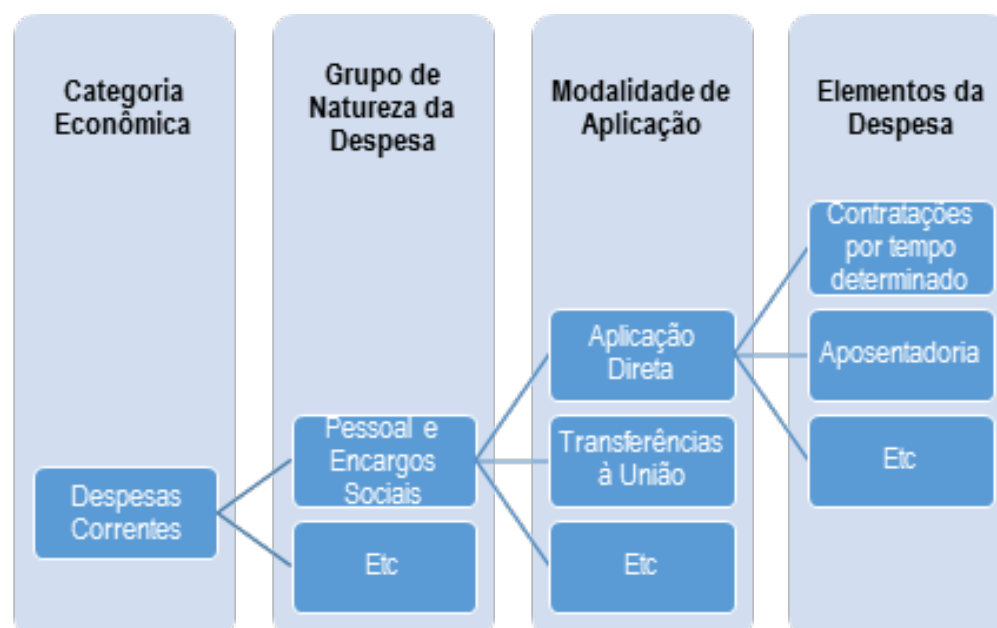
A Constituição Federal de 1988 e as normas infraconstitucionais estabelecem gastos mínimos que os entes federativos devem alocar em saúde e educação e o percentual máximo destinado ao pagamento do funcionalismo. Em seu artigo 212 a Constituição define que a União deverá gastar no mínimo dezoito por cento e os Estados e Municípios no mínimo vinte e cinco por cento da receita proveniente de impostos na educação. Nos termos do § 3º do art. 198 da Constituição Federal a Lei Complementar 141/2012 determina a aplicação mínima quinze por cento da arrecadação de impostos por parte dos municípios na saúde. Ao passo que a Lei Complementar 101/2000 impõe limite a despesa com pessoal, com base em percentuais sobre a Receita Corrente Líquida, a saber: 50% para União e 60% para Estados e Municípios.

Antes de começar as análises algumas instruções são necessárias para responder questionamentos de natureza contábil e metodológicas. Não pretendemos aqui apresentar nenhum debate sobre normas contábeis ou definições complexas contidas em manuais de contabilidade pública, pretendemos perpassar os conceitos de forma didática.

A primeira questão é: por que não podemos comparar as despesas com Saúde e Educação e os valores gasto com Pessoal e Encargos Sociais? De maneira sucinta, a despesa com Saúde e Educação refere-se a uma classificação funcional da despesa, ou seja, uma classificação que agrega as dotações orçamentárias com base na área governamental que a despesa será realizada. Dessa forma, se considerarmos o gasto destinado ao pagamento de professores ele estará incluso na despesa total da função Educação, ao mesmo tempo que é considerado um

gasto com Pessoal e Encargos Sociais. Quando classificamos um gasto como “Pessoal e Encargos Sociais” estamos nos referindo a natureza da despesa orçamentária, que por sua vez é dividida em uma série de níveis, com numerações fixas, que ao fim geram um código.

Figura 1: Fluxograma da natureza das despesas orçamentárias



Fonte: Elaborado pelos autores.

O primeiro nível diferencia a despesa por Categoria Econômica (corrente ou capital) e posteriormente por Grupo de Natureza da Despesa, que agrega as despesas com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. A Modalidade de Aplicação registra se o recurso será diretamente aplicado por um órgão ou entidade da mesma esfera de governo ou será transferido para outros entes governamentais, consórcios públicos, entidades privadas, sem fins lucrativos, etc. Por fim, o Elemento da Despesa indica o objeto de gasto que a administração pública utiliza para a consecução de seus fins, tais como vencimentos, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos, auxílios, etc. Esses quatro níveis de diferenciação da despesa, juntos, geram um número de seis³ dígitos que representa a Classificação

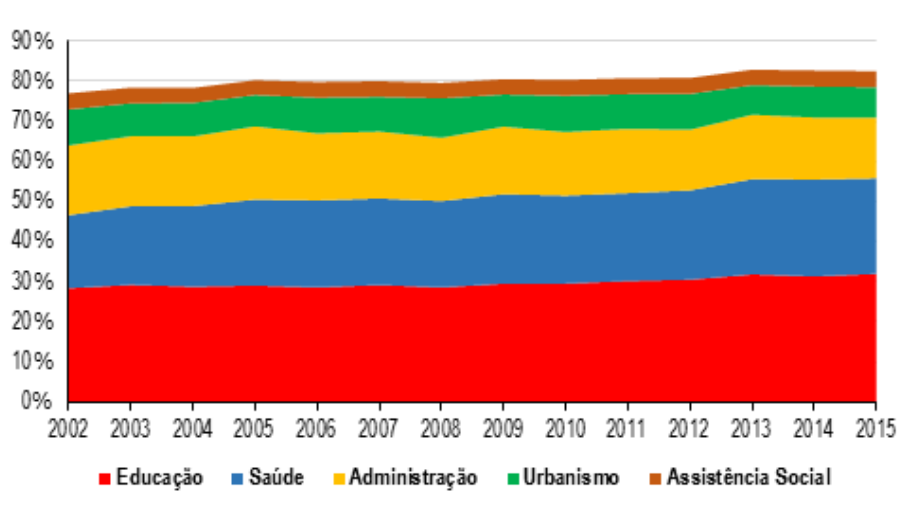
³ Caso apareça o 7º e 8º dígitos trata-se dos subelementos da despesa.

Orçamentária.

A segunda questão que se coloca é: por que as análises utilizam como referência a despesa pública e não a receita? A legislação que impõe mínimos de gasto público com Saúde e Educação, tem como parâmetro o valor da receita tributária, já a legislação que determina limites ao gasto com funcionalismo utiliza como base de cálculo a receita corrente líquida. Os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nos permitem conhecer esses valores, porém não conseguimos mensurar o quanto da receita tributária foi destinado a Saúde e Educação, esse papel geralmente é exercido pelos Tribunais de Contas ao julgar as contas de gestão. Quando analisamos a despesa com Pessoal e Encargos Sociais conseguimos aplicar o cálculo estipulado na LRF, uma vez que os dados estão disponíveis na STN.

Outro fator importante para explicar a escolha por analisar a participação das despesas por função na despesa total e não na receita, se dá pelo fato de que os municípios podem terminar seu exercício financeiro com superávit ou déficit. O que se pretende aqui não é saber se os municípios cumprem ou não a legislação em vigor, mas sim qual a prioridade na hora de executar o gasto público e se essa decisão é influenciada pelo partido do governante ou por características demográficas, como tamanho do eleitorado e a região geográfica em que o município se localiza.

Figura 2: Percentual médio do gasto por função na despesa total dos municípios brasileiros (2002-2015)

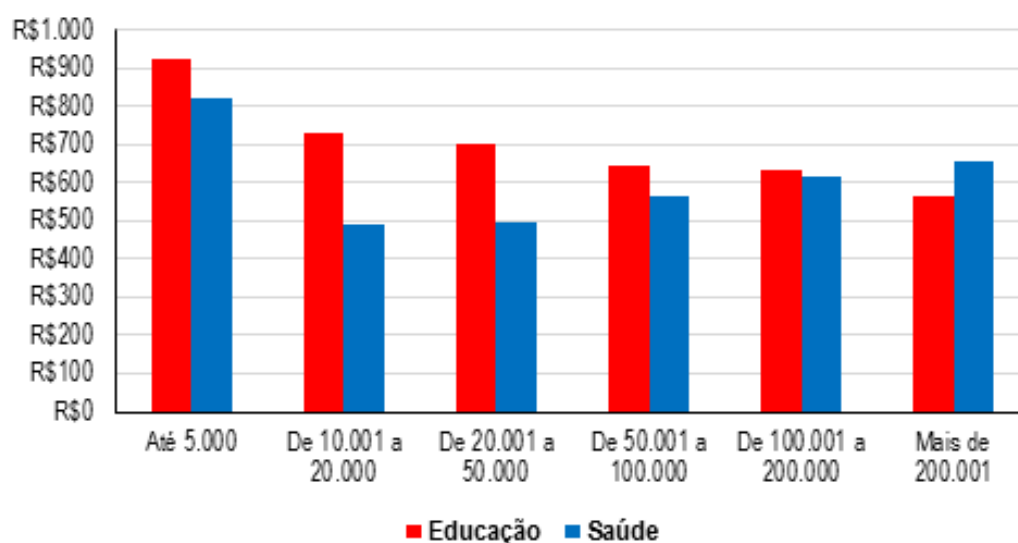


Fonte: Dados calculados pelos autores com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

A Figura 2 apresenta o percentual médio que cada uma das cinco funções analisadas neste trabalho representa na despesa total do município. Podemos observar que as cinco funções juntas representam mais de 80% do gasto total dos municípios, sendo as despesas com Educação e Saúde, onde a legislação determina percentuais mínimos de gasto, responsáveis por mais de 50% da despesa total dos municípios. Dentre as despesas onde o chefe do executivo tem maior discricionariedade, as que possuem maior peso na despesa total são: Administração (16%), Urbanismo (8%) e Assistência Social (4%).

Podemos notar também que nos últimos anos da análise os percentuais médios de gasto com Saúde e Educação elevam sua participação na despesa total dos municípios, ao passo que os gastos com Urbanismo e Administração apresentam redução média, o gasto em Assistência Social sofre pouca alteração. O fato dos gastos com Saúde e Educação aumentarem sua participação na despesa total não significa necessariamente que houve um aumento nominal do gasto nessas funções, esse aumento pode ser provocado também por um corte na despesa total. Em momentos de crises econômicas os municípios tendem a cortar gastos em áreas que o governante não considere prioridade, desde que atendam os percentuais legais, e em momentos de expansão econômica a tendência é a ampliação dos gastos em áreas designadas como prioritárias pelo governante.

Figura 3: Gasto municipal per capita em Saúde e Educação por tamanho do eleitorado no ano de 2015



Fonte: Dados calculados pelos autores com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional

Os municípios brasileiros são muito heterogêneos, por isso ao segmentar por tamanho do eleitorado pretendemos agrupar municípios que tenham demanda por serviços públicos similar. A Figura 3 tem como parâmetro o gasto público municipal do ano de 2015, apresenta o valor per capita dos gastos nas funções onde a legislação define valores mínimos, Educação e Saúde. No gráfico podemos perceber que os valores per capita gasto em Educação são decrescentes, enquanto nos municípios até 5.000 eleitores o gasto per capita em Educação é cerca de R\$ 921,00 os grandes municípios com mais de 200 mil eleitores gastam menos de R\$ 567,00 per capita. No caso da função Educação parece claro que há um ganho de escala, ou seja, o aumento da demanda diminui o preço médio da unidade.

O mesmo não se verifica quando olhamos para o gasto na função Saúde, que apresenta gasto médio per capita em formato de U, os pequenos municípios gastam em média R\$ 822,00 per capita e os grandes municípios aproximadamente R\$ 658,00, enquanto os médios municípios com eleitorado de 10.001 a 50.000 gastam em torno de R\$ 490,00 per capita. Isso pode ser explicado pelo fato do alto custo de uma unidade produzida em municípios muito pequenos, ou seja, quanto menor o município maior é o custo marginal do serviço público, enquanto os municípios médios conseguem explorar ganhos de escala, já os grandes municípios sofrem com custo de congestionamento e alta diversificação nos serviços oferecidos a população (MENDES e SOUSA, 2006).

Gasto mínimo com Educação

A vinculação constitucional de gastos mínimos com educação não é uma inovação da CF de 1988, ela aparece pela primeira vez na Constituição Federal de 1934, determinando que a União e os Municípios gastassem um mínimo de 10% e os Estados no mínimo 20% da receita de impostos em educação. Porém poucos anos depois com a instalação do Estado Novo por Getúlio Vargas esses dispositivos foram suprimidos na nova Constituição Federal de 1937.

Os gastos mínimos com educação voltam a compor o texto constitucional em 1946, elevando o percentual mínimo dos municípios para 20% e mantendo os demais, a vinculação é novamente suprimida na Constituição Federal de 1967 sob o regime militar, retornando apenas em 1983 através de Emenda Constitucional. Como mostra Davies (2012) a vinculação constitucional é um dos aspectos mais importantes do debate sobre o financiamento público da educação e se faz presente apenas em períodos democráticos, a desvinculação constitucional se

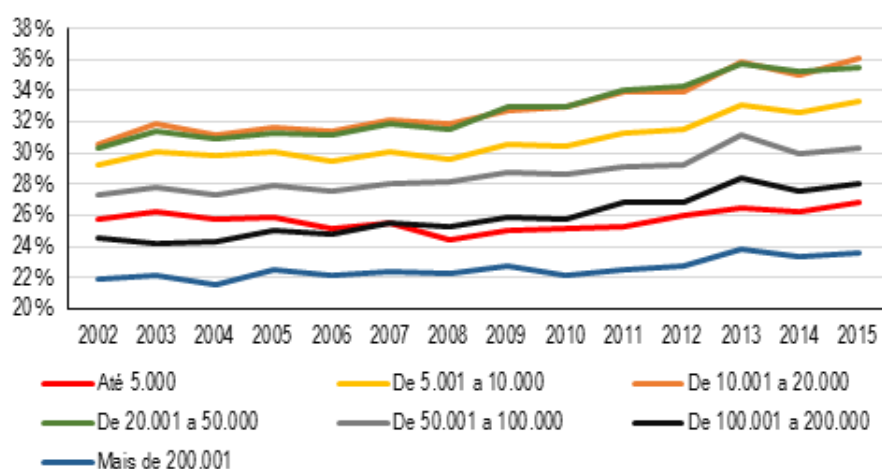
dá justamente nos períodos autoritários.

Após muitas vinculações e desvinculações, aumentos e reduções de alíquotas a Constituição Federal vigente fixou o percentual mínimo de 18% para União e 25% para Estados e Municípios. Vale ressaltar que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais podem elevar os percentuais mínimos, o que segundo Davies (2012) ocorreu por exemplo nos estados de São Paulo (30%) e Rio de Janeiro (35%) e em diversos municípios brasileiros nos anos 90. Ainda segundo o autor a maioria dos governantes conseguiram liminares, moveram Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) ou conseguiram apoio dos vereadores para reverter o percentual estipulado em Lei Orgânica retornando aos 25% estabelecidos pela CF 1988, como foi o caso de alguns municípios fluminenses.

Compete aos Tribunais de Contas a fiscalização dos percentuais mínimos gastos pelos entes federativos e, principalmente, o que os entes contabilizam como despesa para manutenção e desenvolvimento do ensino. Uma das principais críticas à atuação dos Tribunais de Contas vem das divergências no entendimento do que podem ser considerados ou não despesas legais em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em grande medida as críticas recebidas pelos Tribunais de Contas foram sanadas pela Lei 9394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que listou oito espécies de despesas que serão consideradas e seis que não constituirão o cálculo de despesa em manutenção e desenvolvimento do ensino. Ainda assim segundo estudo de Davies (2012) algumas despesas por não serem expressas de forma clara na lei são incluídas de forma equivocada, o autor cita o caso do município do Rio de Janeiro que contabilizou no ano de 1999 o gasto com inativos da educação como manutenção e desenvolvimento do ensino e não foi questionado pelo Tribunal de Contas, o que não aconteceu nos estados do Pará, Maranhão e Paraíba onde os Tribunais de Contas apontaram como irregularidade.

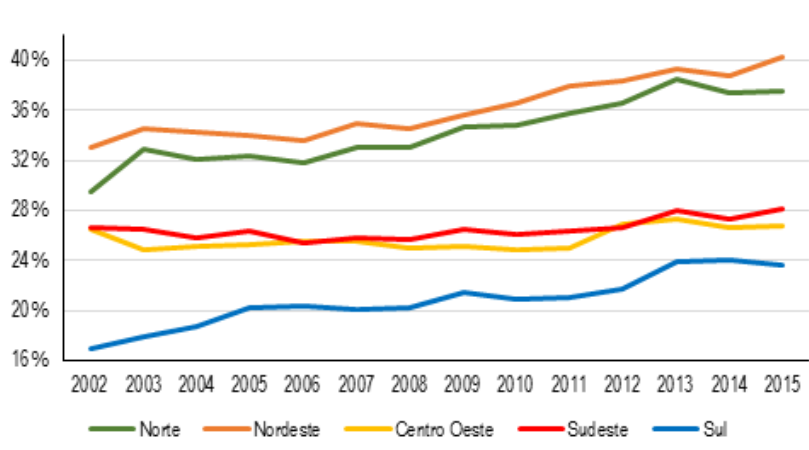
Figura 4: Percentual médio gasto com Educação por tamanho do eleitorado (2002-2015)



Fonte: Dados calculados pelos autores com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

Para demonstrar o quanto o gasto em Educação representa na despesa total dos municípios, a Figura 4 reproduz o gasto médio destinado a Educação agrupando os municípios por tamanho do eleitorado. Enquanto os grandes municípios destinam pouco menos de 24% de suas despesas para área da Educação, os municípios de médio porte com eleitorado de 10.001 a 50.000 eleitores destinam em média 36%, uma diferença de 12 pontos percentuais. Apesar dos municípios com até 5.000 eleitores apresentarem o maior gasto médio per capita em Educação, eles comprometem um percentual médio da despesa total menor do que os municípios de médio porte na função Educação, uma diferença de quase 10 pontos percentuais.

Figura 5: Percentual médio gasto com Educação na despesa total dos municípios por região geográfica (2002-2015)



Fonte: Dados calculados pelos autores com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

Quando os municípios são segmentados pela região geográfica a qual pertence, observamos uma grande disparidade entre as médias. Os municípios das regiões Norte e Nordeste comprometem em média quase 40% da sua despesa total em Educação, ao passo que o gasto nos municípios do Sul em média não atingem 25%. O gasto médio em Educação na despesa total dos municípios localizados nas regiões Centro Oeste e Sudeste giram em torno de 28%.

Gasto mínimo com Saúde

No que se refere ao financiamento da saúde pública, a Lei Complementar 141 regulamenta questões orçamentárias, financeiras, transferências dos recursos entre os entes federativos, controle e fiscalização dos recursos do SUS e dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que tange a oferta de serviços públicos na área da saúde.

Três dispositivos da Lei chamam a atenção, são eles: definir quais serviços e ações podem (e não podem) ser financiados com os recursos destinados a saúde; imposição de percentuais mínimos a serem gastos em saúde com as devidas vinculações de receitas; e por fim, as sanções cabíveis aos entes federativos e seus gestores em caso de descumprimento dos dispositivos impostos pela lei e os responsáveis pela fiscalização da aplicação dos recursos.

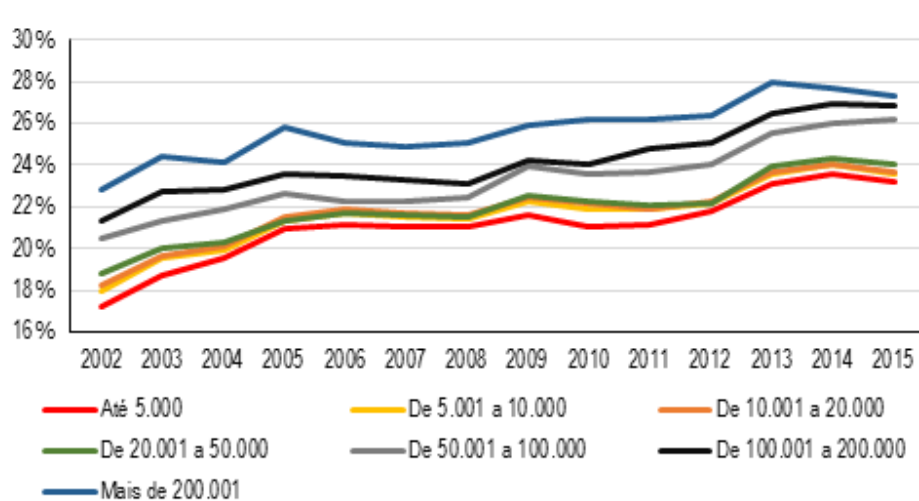
Logo em seus primeiros artigos a lei complementar lista doze ações ou serviços no qual a alocação de recursos será considerada despesa em saúde e dez ações ou serviços que não irão compor a despesa com saúde para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata a lei. Essas normas servem como mecanismo para a limitação da discricionariedade do gestor público que passa a ser obrigado a se enquadrar no dispositivo legal na hora da aplicação dos recursos da saúde em ações e serviços.

Ao estipular os recursos mínimos que deverão ser aplicados pelos entes federativos a lei determina que os municípios destinem 15% de suas receitas, os estados 12% e a União o valor do ano anterior acrescido da variação do PIB. Caso o PIB tenha variação negativa, não poderá ser reduzido o valor nominal de um exercício financeiro para o outro. Um ponto a ser ressaltado é que os entes federativos devem observar suas respectivas Constituições ou Lei Orgânicas

pois as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais podem estipular gastos mínimos superiores aos determinados pela lei complementar.

No que se refere ao controle e fiscalização dos recursos destinados a saúde a lei determina que as movimentações sejam realizadas através de fundos específicos para a saúde, além da exigência de conselho de saúde em funcionamento, elaboração e execução de planos e relatórios periódicos que serão fiscalizados pelos Poderes Legislativos, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da federação. Em caso de alocação inadequada de recursos o ente federativo deverá repor os recursos aplicados indevidamente e reaplicá-los nas ações e serviços de saúde prejudicados. Em caso de malversação o ente responderá administrativamente e penalmente, conforme a infração cometida.

Figura 6: Percentual médio da despesa total gasto com Saúde por tamanho do eleitorado (2002-2015)

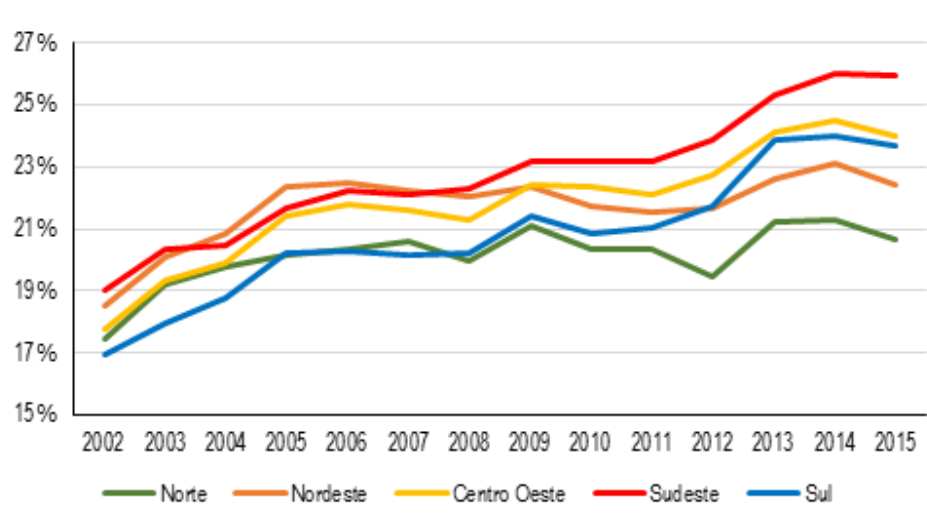


Fonte: Dados calculados pelos autores com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

A Figura 6 retrata o percentual médio da despesa total que os municípios destinam a função Saúde por tamanho do eleitorado. Podemos perceber que em média os municípios com até 5.000 eleitores são os que apresentam o menor percentual, ao passo que os grandes municípios, com mais de 200.000 eleitores, são os que em média gastam um percentual maior. Se compararmos com os percentuais gasto em Educação, conforme demonstrado na Figura 4,

veremos uma inversão. Enquanto os grandes municípios são os que destinam um percentual médio menor para função Educação, são eles os que apresentam maiores médias percentuais na função Saúde, já os municípios de médio porte que gastam percentualmente mais que os grandes municípios em Educação, apresentam percentuais médios menores no gasto em Saúde.

Figura 7: Percentual médio gasto com Saúde na despesa total dos municípios por região geográfica (2002-2015)



Fonte: Dados calculados pelos autores com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

Quando comparamos os percentuais médio de gasto com Educação na despesa total notamos uma grande disparidade entre as regiões geográficas. Ao analisar o gasto médio em Saúde na despesa total podemos observar que essa diferença, apesar de existir, é bem menor. Como mostra a Figura 7 a região Norte é a que apresenta a menor média, enquanto os municípios localizados na região Sudeste são os que possuem a maior média de gasto em Saúde na despesa total dos municípios. O percentual médio gasto em Educação tem uma variação maior do que o gasto com Saúde, se retomarmos a Figura 5 perceberemos que a variação entre a região com menor percentual de gasto médio e a de maior percentual apresenta uma variação de 16 pontos percentuais, ao passo que a variação nos percentuais de gasto com Saúde entre as regiões geográficas é de 5 pontos percentuais.

Lei de Responsabilidade Fiscal e o teto de gasto com Funcionalismo

A Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, é um instrumento institucional que estabelece normas para as finanças públicas dos entes federados buscando a responsabilidade na gestão fiscal através de ações planejadas, prevenção de risco, equilíbrio nas contas e cumprimento de metas. Os mecanismos utilizados pela LRF para planejar o gasto público são os mesmos definidos constitucionalmente para o PPA, a LDO e a LOA. A transparência é outra importante ferramenta da LRF, que determina a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e execução orçamentária, a participação popular na elaboração dos planos e orçamentos, além de sua ampla publicidade para todos os cidadãos e instituições da sociedade.

No que tange ao gasto público a LRF determina limites rígidos para a despesa com pessoal e endividamento público, em seu artigo 18º caracteriza tudo o que é considerado gasto total com pessoal:

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 pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (BRASIL. LEI COMPLEMENTAR No 101, 2000)

Segundo Nascimento e Debus (2002) a folha de pagamento representa a maior parte da despesa do setor público brasileiro, de acordo com os autores entre os anos de 1996 e 2000 o conjunto dos Estados brasileiros gastaram em média 67% de suas receitas líquidas com pagamento de pessoal.

A LRF determina o percentual máximo da Receita Corrente Líquida que poderá ser destinado ao gasto com pessoal, são eles: 50% da Receita Corrente Líquida (RCL) para União e 60% para Estados e Municípios, divididos entre Executivo, Legislativo⁴, Judiciário e Ministério Público. No caso dos municípios a partilha se dá entre o Legislativo com 6% e o Executivo com 54%.

⁴ Nos Poderes Legislativo e Judiciário, os limites serão repartidos entre os seus diversos órgãos.

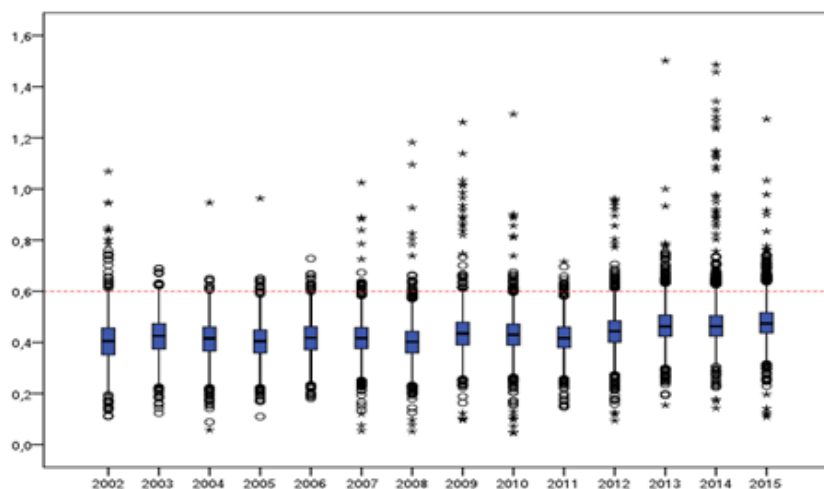
Uma das maiores críticas recebidas pela LRF vem justamente da imposição dos limites para gasto com pessoal, porém como argumenta Nascimento e Debus (2001) essa exigência é cabível uma vez que esses limites permitem ao administrador público realizar o investimento em infraestrutura podendo proporcionar bem-estar a população, portanto essa limitação em percentual de RCL se faz necessário para a manutenção do setor público e atendimento as demandas sociais.

Analisando o gasto público com pagamento de pessoal Fioravante, Pinheiro, Vieira (2006) construíram uma base de dados divididos em dois períodos, caracterizados como “antes” (1998-2000) e “depois” (2001-2004) da LRF. Ao calcular as médias do gasto com pessoal dividido pela receita corrente líquida dos municípios os autores encontraram a média de 42,6 para o primeiro período (antes da lei) e 42,0 para o segundo período (depois da lei). Ao observar o comportamento dos municípios antes e depois da lei os autores identificaram que os poucos municípios que ultrapassavam o limite imposto pela LRF acabaram se adequando e a diferença entre os municípios que mais gastavam e os que menos gastavam diminuiu, houve uma tendência à mediana dos gastos.

Os autores tecem diversas críticas a lei principalmente aos limites por ela estabelecidos, pois os municípios que gastavam valores muito abaixo dos 60% determinados pela lei acabaram se aproximando do teto imposto. Para os autores a imposição desse limite “estimulou o aumento dessa despesa para a maioria dos municípios que apresentavam gastos muito inferiores ao teto determinado” (FIORAVANTE, PINHEIRO e VIEIRA, 2006 p.5).

O descumprimento das regras impostas pela LRF acarretam dois tipos de sanção: a sanção institucional que se dá pela impossibilidade do ente federativo em receber transferências voluntárias realizadas pelo Governo Federal e ao impedimento de contratação de operações de crédito; a sanção pessoal que poderá expor o administrador público a condenações penais e administrativas, ocasionando a depender da infração a cassação de mandato, multa de 30% dos vencimentos anuais, inabilitação para o exercício da função pública e detenção, que poderá variar entre 6 meses e 4 anos.

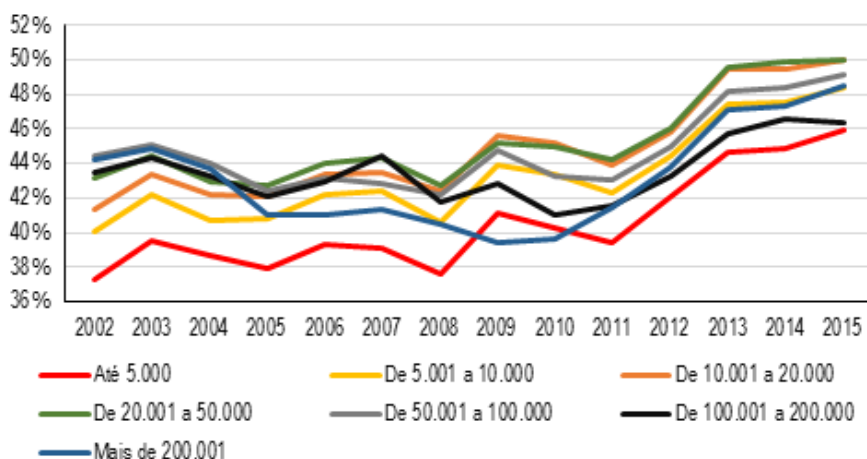
Figura 8: Percentual do gasto com Pessoal e Encargos Sociais na Receita Corrente dos municípios brasileiros (2002-2015)



Fonte: Dados calculados pelos autores com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

A Figura 8 mostra o comportamento dos municípios brasileiros em relação ao percentual de gasto destinado ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais em relação a Receita Corrente do município. Como podemos observar a linha pontilhada vermelha marca o limite máximo permitido por lei, em quase todos os anos o limite superior do diagrama de caixas está bem próximo ao percentual máximo permitido. Apesar de conter no gráfico um grande número de *outliers*, em média os municípios brasileiros gastam 46% da receita corrente para o pagamento de Pessoal e Encargos Sociais e 75% dos municípios comprometem menos de 52% da Receita Corrente para o pagamento de pessoal, ou seja, a grande maioria dos municípios cumprem a legislação em vigor.

Figura 9: Percentual da Receita Corrente destinada ao pagamento do Funcionalismo por tamanho do eleitorado (2002-2015)



Fonte: Dados calculados pelos autores com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

Para elucidar como a LRF afeta de forma distinta os municípios de acordo com o tamanho, e consequentemente a demanda por serviços públicos, a Figura 9 apresenta o percentual médio da receita corrente destinado ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais por tamanho do eleitorado. Podemos observar que os pequenos municípios com até 5.000 eleitores e os grandes municípios com mais de 200.000 eleitores são os que apresentam menores percentuais médios, cerca de 46%. Enquanto os municípios de médio porte comprometem 50%.

Outro fator que chama atenção no gráfico é o ponto de inflexão que se inicia no ano de 2011 e se estabiliza em 2014, vale a pena ressaltar que isso não significa necessariamente que os municípios passaram a desembolsar um valor nominal maior para o pagamento do funcionalismo, esse incremento percentual pode ser fruto de uma queda na arrecadação. No federalismo tributário brasileiro políticas adotadas pela União afetam diretamente a arrecadação dos municípios, para exemplificar, ao reduzir ou isentar o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) o governo central afeta diretamente o montante a ser repassados aos municípios via Fundo de Participação dos Municípios (FPM), composto por 22,5% do arrecadado com Imposto de Renda (IR) e IPI.

Gasto Público Municipal Discrecionário

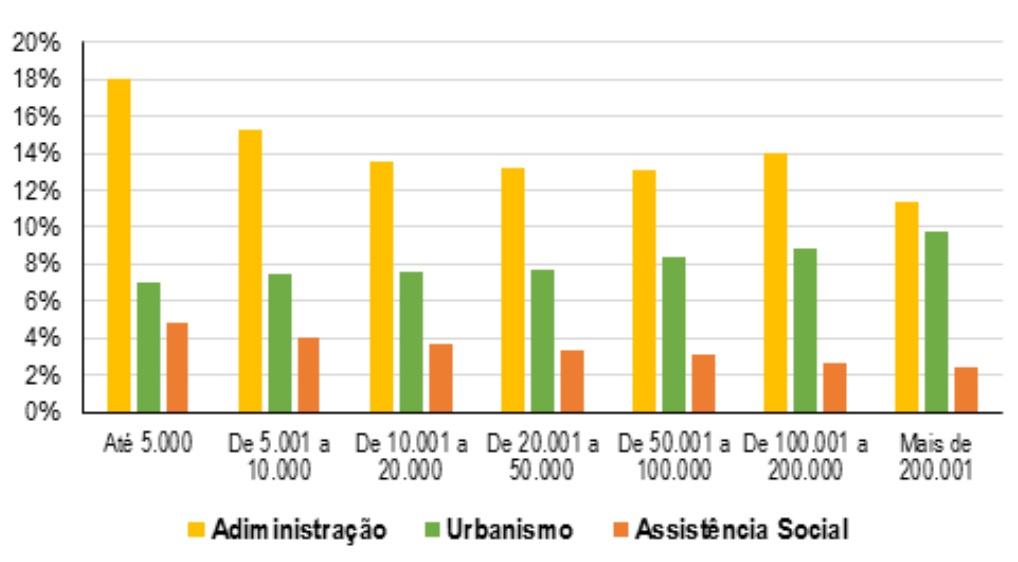
Quando o governante ganha nas urnas o direito de comandar uma prefeitura, passa a ter legitimidade para ditar as políticas públicas que serão implementadas. Os recursos são escassos, por isso cabe ao gestor público a escolha entre a política A ou B. Como vimos anteriormente, dentre essas escolhas alguns requisitos devem ser cumpridos, como os percentuais mínimos e máximo de gasto em determinadas áreas. Mesmo nas funções onde a legislação impõe regras o gestor tem uma margem de discricionariedade, por exemplo, utilizar os recursos públicos para realizar exames preventivos e comprar remédios são considerados gasto na função Saúde, dessa forma o gestor pode optar por qual política considera prioritária na saúde.

Outras funções, onde não há incidência de legislação que controle o volume de recursos empregados, permitem ao governante maior discricionariedade na hora de gastar os recursos públicos, como é o caso dos gastos em Administração, Urbanismo e Assistência Social. Nessas áreas o gestor tem maior liberdade para

a tomada de decisão, desde que cumprida as normas legais, é possível diminuir os gastos em programas sociais municipais e ampliar o gasto na conservação e manutenção de vias e espaços públicos, ou seja, realocar recursos da Assistência Social para a função Urbanismo.

Devido a essa alocação arbitrária de recursos públicos, são nessas funções que espera-se maior diferença nos montantes de recursos aplicados, uma vez que não há legislação que determine o quanto deve ser gasto e nem o que é considerado ou não gasto nessas funções.

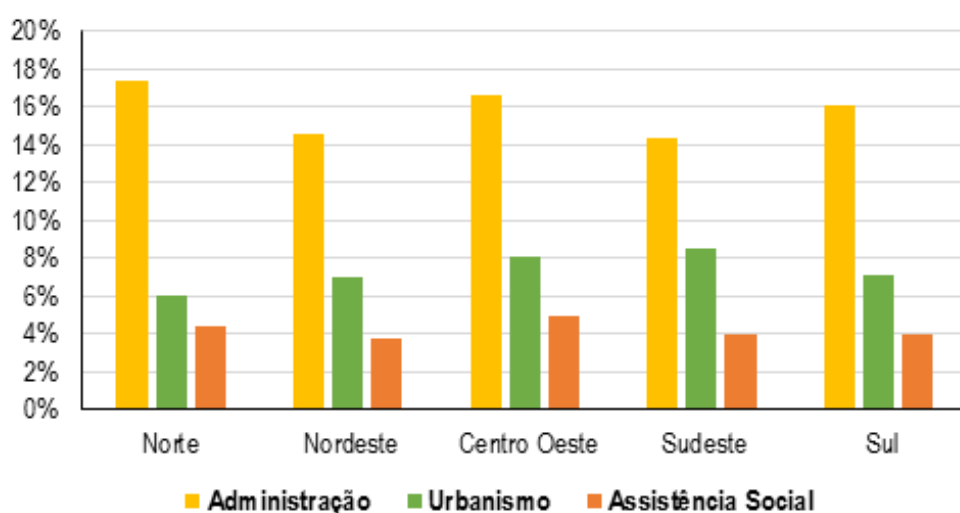
Figura 10: Percentual médio gasto com Administração, Urbanismo e Assistência Social na despesa total dos municípios por tamanho do eleitorado (2015)



Fonte: Dados calculados pelos autores com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

A Figura 10 ilustra os percentuais médios da despesa total, por tamanho do eleitorado, tendo como referência os recursos do ano de 2015, alocados em cada uma das três funções aqui analisadas: Administração, Urbanismo e Assistência Social. Podemos observar que os percentuais médios do gasto em Administração são maiores nos pequenos municípios, e decrescem conforme aumentam o número de eleitores, o mesmo acontece com os percentuais médios destinados a Assistência Social. Quando analisamos os percentuais médios destinados a função Urbanismo, temos um movimento inverso. Quanto maior o tamanho do eleitorado, maior o percentual médio destinado ao Urbanismo.

Figura 11: Percentual médio gasto com Administração, Urbanismo e Assistência Social na despesa total dos municípios por região geográfica (2015)



Fonte: Dados calculados pelos autores com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

Ao segmentar a análise por região geográfica chegamos ao gráfico da Figura 11. Se compararmos o gasto médio destinado a Administração, perceberemos que a região Norte é a que apresenta o maior percentual médio de gasto, enquanto a região Sudeste apresenta o menor percentual de gasto médio, uma diferença de 3 pontos percentuais. O inverso acontece se tomarmos como referência os percentuais médios gasto em Urbanismo, a região Sudeste é a que destina o maior percentual médio a essa função, aproximadamente 2 pontos percentuais a mais do que a região Norte. Apesar da pouca variação, a região Centro Oeste é a que destina maior percentual médio a Assistência Social, e a região Sul o menor percentual médio.

PARTIDOS POLÍTICOS E A EXECUÇÃO DO GASTO PÚBLICO MUNICIPAL

Atualmente no Brasil, cerca de 35 partidos possuem registro no Tribunal Superior Eleitoral. Quando olhamos para os quatro ciclos eleitorais objetos deste trabalho, percebemos que dos partidos registrados no TSE, a cada pleito eleitoral, de 24 a 27 siglas vencem em pelo menos 1 município e conquistam o direito de comandar as políticas públicas locais nos próximos quatro anos. Porém quando percebemos o número de municípios controlados por cada partido político, fica notório que poucos partidos governam um percentual muito expressivo dos

municípios. Por isso, para este trabalho selecionamos cinco grandes partidos, de relevância nacional e que governam um quantitativo significativo de municípios, a saber: PMDB, PSDB, PT, DEM⁵ e PP⁶.

Tabela 1: Número de municípios governados por partido após os pleitos eleitorais

Partido	2000	%	2004	%	2008	%	2012	%
PMDB	1244	22,3%	1041	18,7%	1197	21,5%	1018	18,3%
PSDB	980	39,9%	871	34,3%	787	35,6%	706	31,0%
PT	186	43,3%	409	41,7%	562	45,7%	633	42,3%
DEM	1027	61,7%	792	55,9%	492	54,6%	274	47,3%
PP	600	72,5%	538	65,6%	549	64,4%	469	55,7%

Fonte: Dados calculados pelos autores com base no Repositório de dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral.

A Tabela 1 apresenta o número de municípios controlados por cada um dos cinco partidos selecionados, após o resultado das eleições majoritárias e o percentual acumulado em relação ao total de municípios. Para se ter uma ideia, após o resultado eleitoral do pleito de 2000 esses cinco partidos juntos passaram a governar mais de 4 mil municípios, dentre os pouco mais de 5.550 que realizaram eleições municipais. É fato que esses cinco partidos juntos vêm diminuindo sua participação, gradativamente, a cada pleito eleitoral em relação ao total de municípios governados, mas ainda assim, em 2012 esses partidos juntos controlavam mais de 3 mil municípios.

⁵ Nas Eleições de 2000 e 2004 o DEM usava a antiga nomenclatura, PFL.

⁶ Na eleição de 2000 o PP usava a antiga nomenclatura, PPB.

Tabela 2: Gasto médio per capita por Ciclo Eleitoral

Sigla do Partido	Saúde	Educação	Urbanismo	Administração	Assistência Social
PMDB	R\$ 148,22	R\$ 210,85	R\$ 66,82	R\$ 141,32	R\$ 30,48
PSDB	R\$ 145,02	R\$ 212,03	R\$ 72,03	R\$ 133,95	R\$ 32,73
PT	R\$ 161,15	R\$ 187,28	R\$ 58,99	R\$ 126,65	R\$ 26,50
DEM	R\$ 142,66	R\$ 206,45	R\$ 66,41	R\$ 129,84	R\$ 31,90
PP	R\$ 146,73	R\$ 217,03	R\$ 58,43	R\$ 147,71	R\$ 32,24
PMDB	R\$ 270,61	R\$ 339,13	R\$ 116,01	R\$ 223,89	R\$ 49,05
PSDB	R\$ 256,00	R\$ 329,70	R\$ 118,64	R\$ 197,72	R\$ 50,35
PT	R\$ 245,93	R\$ 315,99	R\$ 102,62	R\$ 204,81	R\$ 42,95
DEM	R\$ 247,01	R\$ 328,04	R\$ 106,06	R\$ 195,96	R\$ 46,26
PP	R\$ 271,63	R\$ 347,39	R\$ 110,13	R\$ 230,54	R\$ 47,26
PMDB	R\$ 429,89	R\$ 544,33	R\$ 171,63	R\$ 330,66	R\$ 79,34
PSDB	R\$ 438,69	R\$ 568,84	R\$ 198,00	R\$ 310,94	R\$ 84,30
PT	R\$ 398,25	R\$ 520,03	R\$ 151,27	R\$ 308,36	R\$ 70,00
DEM	R\$ 438,41	R\$ 543,31	R\$ 178,06	R\$ 323,26	R\$ 83,48
PP	R\$ 461,03	R\$ 578,31	R\$ 171,46	R\$ 373,81	R\$ 82,86
PMDB	R\$ 603,73	R\$ 740,33	R\$ 187,44	R\$ 427,65	R\$ 105,80
PSDB	R\$ 606,97	R\$ 727,36	R\$ 203,34	R\$ 386,66	R\$ 110,69
PT	R\$ 532,10	R\$ 678,99	R\$ 158,21	R\$ 353,19	R\$ 88,00
DEM	R\$ 595,84	R\$ 711,68	R\$ 205,78	R\$ 386,61	R\$ 109,18
PP	R\$ 600,78	R\$ 708,63	R\$ 172,52	R\$ 438,70	R\$ 99,29

Fonte: Dados calculados pelos autores com base no Repositório de dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral e no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

Para representar o gasto público em cada uma das cinco áreas propostas nesse estudo a Tabela 2 foi estruturada da seguinte forma: para cada ciclo eleitoral, compreendido entre o ano que o partido assume a prefeitura até o último ano do mandato, foi calculado o valor médio per capita gasto por cada um dos cinco partidos, em quatro ciclos eleitorais distintos, para as cinco funções escolhidas nesse trabalho. Na função Saúde, em cada um dos ciclos eleitorais o partido com maiores e menores gasto se alternam. Analisando a função Educação, nos quatro

ciclos eleitorais o PT aparece com os menores valores médios per capita, ao passo que, com exceção do último ciclo eleitoral, o PP é o partido que apresenta as maiores médias de gasto per capita em Educação. O PSDB é o partido com os maiores gastos médios per capita nas funções Urbanismo e Assistência Social, enquanto o PT apresenta as menores médias per capita para ambas as funções. Considerando os gastos em Administração percebemos que o PP apresenta os maiores gastos per capita, já o PT, com exceção do segundo ciclo eleitoral (2005-2008), é o partido com os menores gastos médios per capita na função Administração.

Tabela 3: Percentual médio da Receita Corrente destinado ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais por ciclo eleitoral

Partido	2002-2004	2005-2008	2009-2012	2013-2015
PMDB	41,5%	41,0%	42,5%	47,3%
PSDB	41,5%	41,2%	43,2%	46,9%
PT	42,4%	41,7%	43,3%	47,5%
DEM	40,7%	41,4%	43,1%	47,6%
PP	39,9%	40,1%	42,7%	47,0%

Fonte: Dados calculados pelos autores com base no Repositório de dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral e no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

A Tabela 3 retrata uma situação oposta ao visto na Tabela 2, se na análise do gasto por função percebemos uma diferença entre as médias dos partidos, quando tomamos como referência o gasto destinado ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais sobre a receita corrente, a diferença entre os partidos é quase nula. Com exceção da diferença entre o PT e o PP (2,5 pontos percentuais) no primeiro ciclo eleitoral, em nenhum outro momento a diferença média entre os partidos é maior do que 1 ponto percentual.

CONCLUSÃO

Os municípios brasileiros ampliaram ser poder de tributação nas últimas

décadas, o que aumentou sua capacidade de executar políticas públicas. Por sua vez, a legislação brasileira impôs uma série de normativas quanto aos percentuais destinados a algumas áreas, como Saúde e Educação, além de limites para o gasto em Pessoal e Encargos Sociais. Enquanto outras áreas não receberam nenhum tipo de regulação, por exemplo, o gasto com Administração, Urbanismo e Assistência Social.

Dentre os gastos com percentuais mínimos estipulados por lei, a Educação tem uma variação maior entre as regiões geográficas e o tamanho do eleitorado municipal do que a Saúde. Os gastos ditos discricionários, variam mais de acordo com o tamanho do eleitorado do que com a região geográfica. Por fim, quando analisamos a diferença nas médias de gasto tendo como referência o partido do prefeito, chegamos à resultados não esperados, como o PSDB apresentando maior gasto médio per capita em Assistência Social do que o PT, já no que se refere ao gasto com Pessoal e Encargos Sociais, não há diferença significativa entre os partidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A. **A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível.** p. 1-11, 2001.

ARANTES, R. B.; ABRUCIO, F. L.; TEIXEIRA, M. A. C. **A imagem dos tribunais de contas subnacionais.** Revista do Serviço Público, v. 56, n. 1, p. 57-83, 2005.

BRASIL. **Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.** Presidência da República. 2000.

DAVIES, N. **O Financiamento da Educação Estatal no Brasil : novos ou velhos desafios ?** Revista Educação On-line PUC-Rio, v. 10, n. 9, p. 31-63, 2012.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. DA S. **Texto para discussão no 1223: Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento.** Ipea, 2006.

MAGALHÃES, J. C. **Dinâmica dos Municípios. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil,** p. 13-52, 2007.

MENDES, C. C.; SOUSA, M. D. C. S. DE. **Estimando a demanda por serviços públicos nos municípios brasileiros.** Revista Brasileira de Economia, v. 60, n. 3, p. 281–296, 2006.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Entendendo a lei de responsabilidade fiscal.** Tesouro Nacional, 2001.

SOUZA, C. **Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988.** Revista de Sociologia e Política, n. 24, p. 105–121, 2005.