



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

Equilíbrio Fiscal e a Influência do Crescimento Econômico na Variação da Despesa com Pessoal dos Estados Brasileiros Face aos Limites da LRF

JEREMIAS PEREIRA DA SILVA ARRAES

*Programa de Pós-Graduação em Contabilidade PPGCont-UnB
Universidade de Brasília*

FRANCIELLE RODRIGUES N. VOLTARELLI DE FREITAS

*Programa de Pós-Graduação em Contabilidade PPGCont-UnB
Universidade de Brasília*

DJONES DERKYAN TEXEIRA DOS SANTOS

*Programa de Pós-Graduação em Contabilidade PPGCont-UnB
Universidade de Brasília*

DIMITRE MORANT VIEIRA GONÇALVES PEREIRA

*Programa de Pós-Graduação em Contabilidade PPGCont-UnB
Universidade de Brasília*

Resumo

Este trabalho teve por objetivo investigar qual a influência do crescimento econômico na variação da despesa com pessoal dos estados brasileiros, após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ele amplia pesquisas anteriores relacionadas ao gasto com pessoal e ao crescimento econômico dos Estados. Para atingir os objetivos, foi realizada análise documental nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), publicados por todos os Entes no período de 2002 a 2018. Ao todo foram analisados 1170 documentos fiscais com a finalidade de descrever o comportamento dessas despesas ao longo dos anos. A análise dos dados foi realizada com a utilização de técnicas econométricas por meio de um modelo de regressão de dados em painel, considerando o fato da amostra ser composta por dados temporais e seccionais. A análise de regressão pelo efeito fixo demonstrou que a variação do Produto Interno Bruto, os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e a População apresentaram sinal positivo e influência significativa ao nível de 1% sobre a variação das despesas com pessoal dos estados brasileiros. Em outras palavras, quanto maior o crescimento econômico e a população do estado, maior será o gasto público com pessoal. A variável, Limite da Lei de Responsabilidade Fiscal, apresentou influência direta sobre o controle dos gastos públicos com as despesas de pessoal, demonstrada através das análises gráficas e econométrica. Assim, a pesquisa conclui que o crescimento econômico, representado pelo PIB dos estados, e tamanho da população influenciam positivamente na variação das despesas com pessoal dos estados brasileiros, tendo em vista que tais fatores representam pressões por gastos com pessoal, afetando de forma direta a gestão dos recursos públicos e, conseqüentemente, o endividamento dos estados.

Palavras-chave: Despesa com pessoal; Ciclos políticos orçamentários; Lei de Responsabilidade Fiscal.



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

1.Introdução

A Lei complementar 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade da Gestão Fiscal. A LRF surge com o objetivo de conter os déficits públicos e o endividamento das unidades da federação (Macedo & Corbari, 2009). Barroso e Rocha (2004) destacam que a norma nasce seguindo uma Lei similar neozelandesa e visa coibir abusos que provocam o endividamento público. Nesse sentido, a legislação estabelece para administração pública o cumprimento de metas relacionadas ao superávit, aos limites de gastos, como despesas com pessoal e dívida consolidada líquida (Faria, 2009).

A LRF é um tema de amplo debate no Brasil e no mundo, considerando que a norma segue pilares de outros instrumentos internacionais que contribuíram para melhoria da gestão fiscal e que obtiveram bons resultados em relação ao planejamento, transparência e a prevenção de riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Sendo assim, trata-se de um poderoso instrumento para controle das receitas e gastos públicos, contribuindo para a responsabilidade da gestão fiscal em prol dos cidadãos, bem como com a transparência da contabilidade pública (Soares Filho, 2014). Nesse sentido, a referida lei causou impacto nas finanças dos municípios e estados, que necessitaram se adequar aos limites impostos pela mesma (Araújo, Santos Filho & Gomes, 2015).

No tocante ao gasto com pessoal, a LRF detalhou a composição dessas despesas para fins de apuração da despesa total, obrigou todos os entes e todos os seus poderes a cumprirem os limites de gasto com pessoal, tendo como parâmetro percentual da Receita Corrente Líquida (RCL), e definiu sanções para aqueles que não cumprissem a norma. A RCL consiste na soma das receitas correntes (tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes) deduzidas as duplicidades de valores elencados na LRF (Brasil, 2000).

A relevância da despesa com pessoal se dá devido a sua composição em relação ao orçamento fiscal, sendo a que representa uma parcela relevante no âmbito orçamentário e preocupa os gestores e órgãos de controle. O ente federado que atua com irresponsabilidade na gestão do gasto com pessoal compromete o equilíbrio das contas públicas, estabelece crise fiscal e acaba por comprometer direitos e garantias fundamentais individuais, como remuneração de servidores, e coletivos da sociedade que dependem dos serviços públicos.

Lopes et al. (2018) afirmam que embora os limites propostos pela LRF busquem resultados positivos, o equilíbrio orçamentário depende de diversos fatores econômicos, por exemplo, os juros e a inflação, bem como o PIB (Produto Interno Bruto).

O PIB é um indicador macroeconômico, relacionado a renda agregada e tem como objetivo medir a atividade econômica em um determinado período, de uma determinada região, através da soma dos valores monetários de todos os bens e serviços produzidos neste local (Lima, 2011). A variação negativa no pib reflete em uma redução no crescimento econômico, cenário esse que dificulta a arrecadação de receitas pelos entes públicos, tornando as receitas correntes líquidas um indicador incerto (Lopes et al., 2018), e conseqüentemente, afetando os limites de despesa com pessoal. De forma a amenizar o impacto, para essas situações, a LRF prevê em seu art. 66 a possibilidade de utilização do PIB do período como limite, em equivalência à RCL.

Nesse sentido, considerando a representatividade da despesa com pessoal no orçamento fiscal, torna-se importante estudos que abordem sobre o comportamento de gasto com pessoal em relação ao crescimento econômico dos entes federativos subnacionais.



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

Assim, esse estudo buscou responder a seguinte questão de pesquisa: **Qual a influência do crescimento econômico na variação da despesa com pessoal dos estados brasileiros face aos limites da LRF?**

Nesse ínterim, o objetivo geral consistiu em analisar o comportamento do gasto com pessoal nos Estados em relação ao crescimento econômico, representado pelo PIB da região, no período de 2003 até 2018. Quanto aos objetivos específicos, foi analisada a efetividade dos limites estabelecidos na LRF para conter a despesa com pessoal, no cenário de crescimento econômico dos estados, de forma a realizar uma confirmação acerca do dispositivo legal, assim como auxiliar no objetivo geral da pesquisa.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em mais quatro seções. A segunda apresenta discussões da literatura sobre o propósito da LRF, como norma fundamental para melhoria da gestão fiscal no Brasil, bem como apresenta resultados de outros estudos anteriores relacionados ao presente tema. A terceira seção expõe a metodologia aplicada à pesquisa. Posteriormente, na quarta seção, apresenta-se, por meio de estatísticas descritivas e um modelo de regressão com dados em painel, os resultados das análises realizadas. Por fim, na quinta seção, apresentam-se as considerações finais.

2. Referencial Teórico

Nesta seção, destacam-se aspectos conceituais relacionados a LRF, especialmente no âmbito da despesa com pessoal, dada a importância da norma para que os gestores públicos passassem a ter maior responsabilidade na gestão fiscal, atuando de forma planejada, transparente e prevenindo riscos que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. Ademais, esta seção traz alguns conceitos e percepções de alguns autores sobre a sua aplicabilidade, seus avanços ao longo do tempo no Brasil e os limites de gasto com pessoal que a norma estabeleceu para todos os entes da federação e seus respectivos poderes.

2.1. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): Origem, Conceitos e os Limites de Gastos com Pessoal

No dia 04 de maio do ano 2000 foi promulgada a lei complementar nº 101, denominada de lei de responsabilidade fiscal (LRF) (Brasil, 2000). A Lei que estabelece regras de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, completa 20 anos de vigência e os estudos sobre os impactos fiscais que a Lei trouxe para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são de grande valia para que se possa comprovar que a norma contribuiu para esses entes federados evitassem o desequilíbrio orçamentário e o endividamento excessivo.

A LRF é distribuída em alguns capítulos que vai desde a elaboração dos orçamentos anuais e plurianuais à publicação de demonstrativos fiscais simplificados de forma que o cidadão possa acompanhar o gasto público. Dentre esses capítulos, um deles tem destaque em relação a despesa com pessoal (Brasil, 2000).

Segundo Nascimento e Debus (2002) e Toledo Jr. e Rossi (2005), a lei em questão foi espelhada em outras normas que legislavam sobre gastos públicos e que surgiram com a missão de corrigir problemas semelhantes ao que o Brasil vivia na década de 90, com crise fiscal, crescente déficit primário e crise política que se iniciou em 1992 com o primeiro caso de *impeachment* de um presidente no país. A recepção de normativos internacionais para o aprimoramento da gestão pública brasileira, traz os conceitos da teoria neoinstitucional para o ambiente das organizações públicas no País. A mudança institucional acaba moldando como as sociedades vivem ao longo do tempo, assim como o desempenho diferenciado das economias é influenciado pela forma que as instituições evoluem (North, 1990).

São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

A LRF regulamenta dispositivos da constituição da república de 1988, e atende a previsão do art. 163 ao determinar que lei complementar disponha sobre o tema de finanças públicas. Dispositivo, este, nunca antes tratado em nenhuma constituição republicana, no qual a norma passa a se preocupar com a ação planejada e transparente dos gestores públicos, onde a prevenção de riscos que afetem o equilíbrio fiscal passa a fazer parte dos princípios de uma boa gestão fiscal (Afonso, 2016).

Fridman (2011) destaca que algumas escolas de planejamento passaram a se declarar apoiadoras de um plano sustentável e democrático onde fica claro as especificações centrais das missões estabelecidas no plano. Nesse sentido, a LRF trouxe uma seção dedicada exclusivamente aos instrumentos de planejamento da ação governamental com abordagens às diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

Para Dalmonech, Teixeira e Sant’anna (2011) a LRF é um instrumento legal que evidencia a aplicação do modelo econômico da burocracia (Niskaniano), que, diante de recursos escassos, estabelece responsabilidades, objetivos e metas ao gestor público. Sacramento (2005) corrobora com esse entendimento e acrescenta que a LRF foi determinante para o avanço da *accountability* no Brasil. Para a autora, a fiscalização da norma por parte do poder legislativo, com auxílio dos tribunais de contas, e a limitação a autoridade do poder executivo por meio dos seus planos orçamentários, corroboram com aspectos de controles horizontais e verticais. Além disso, as questões relacionadas a *answerability* e ao *enforcement*, abordadas por Schedler (1999), são reforçadas por meio das publicações de relatórios, audiências públicas e a aplicação de penalidades àqueles que descumprirem as regras.

O relatório de gestão fiscal (RGF) é um importante instrumento de transparência na gestão fiscal tendo em vista a necessidade dos governantes de emitir e publicar ao final de cada quadrimestre a cada quatro meses o relatório (Matias Pereira, 2017). Além disso, a LRF no seu Art. 48 torna obrigatório a ampla divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso ao público. Dentre os temas que compõem esse demonstrativo está o comparativo com os limites de que trata a Lei nos montantes de despesas com pessoal, distinguindo ativos, inativos e pensionistas.

Dias (2009) destaca que essa preocupação especial sobre o gasto com pessoal se dá pelo fato de que a Administração Pública precisa de mão de obra intensiva para funcionar, mas que esse gasto deve ser equilibrado, caso contrário, acaba por comprometer o funcionamento e manutenção dos serviços prestados à sociedade. Assim, a LRF (Brasil, 2000) estabeleceu na seção ii - das despesas com pessoal do capítulo iv –os limites máximos para gastos com despesas com pessoal. A figura traz estes limites por poder e por esfera.

Poder	União	Estados	Municípios
Executivo	40,9%	49,0%	54,0%
Legislativo	2,5%	3,0%	6,0%
Judiciário	6,0%	6,0%	-
Ministério Público	0,6%	2,0%	-
Total	50,0%	60,0%	60,0%

Figura 1: Limites Máximos para Despesa com Pessoal

Fonte: Adaptado da Lei Complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda no artigo 59, parágrafo primeiro, da LRF, determinou-se que os Tribunais de Contas atuem na sua função informativa, junto aos poderes ou órgãos, quando o montante da despesa total com pessoal ultrapassar 90% (noventa por cento) do limite máximo para despesa com pessoal e quando os poderes e órgãos atingirem 95% (noventa por cento) desse limite. Sendo que para cada situação, seja ela no limite de alerta, prudencial ou máximo, a Lei vai

São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

trazer algumas atuações dos órgãos de controle ou vedações para que o gestor tome providências em relação ao cumprimento dos limites e a manutenção do equilíbrio das contas públicas. Assim, a figura 2 exemplifica as consequências que os entes podem sofrer sempre que excedem os percentuais dos limites estabelecidos em Lei.

Exceder Limites	%	Vedações
Limite de Alerta (90% do limite Total)	44,10%	Não há vedações. Mas há a atuação do Tribunal de Contas do Estado, sua função de informativa, alertando para os riscos fiscais e a importância do equilíbrio das contas públicas.
Limite Prudencial (95% do limite Total)	46,55%	(a) concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título; (b) criação de cargo, emprego ou função; (c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; (d) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título; e (e) contratação de hora extra.
Limite Máximo estabelecido pela LRF ao Poder Executivo Estados e DF (100% do limite Total)	49,00%	(a) reduzir em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exonerar os servidores não estáveis; e (b) caso as medidas adotadas acima não forem suficientes para sanar a situação, deverá exonerar o servidor estável. Caso não reduza ao gasto a um nível abaixo do limite máximo o Ente público não poderá: (a) receber transferências voluntárias; (b) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e (c) contratar operações de crédito.

Figura 2: Limites estabelecidos na LRF para o poder Executivo dos Estados

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Lei Complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

A figura 2 apresenta a situação para o poder executivo dos Estados, mas as recomendações e vedações em relação aos excessos de gasto são aplicáveis a todos os Entes da federação (União, Estados, Municípios e DF) em todas as esferas de poder (Legislativo, Executivo e Judiciário).

Assim, caso o Poder ou órgão exceda o limite máximo estabelecido pela LRF, figura 1, ele deverá regularizar essa situação nos próximos dois quadrimestres, sendo que, pelo menos um terço do percentual excedente deverá ser regularizado no primeiro quadrimestre. Para isso, além das medidas já citadas, a entidade deverá, conforme estabelece o artigo 169 da Constituição Federal, tomar as seguintes providências: (a) reduzir em, pelo menos, vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exonerar os servidores não estáveis; e (b) caso as medidas adotadas acima não forem suficientes para sanar a situação, deverá exonerar o servidor estável.

Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), a LRF traz no seu artigo 66, que para os casos que possuir um crescimento real baixo ou negativo, considerando o impacto que essa variável tem em relação à Receita Corrente Líquida, limitara-se as despesas com pessoal:

Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

§ 3º Na hipótese do caput, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

§ 4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no caput do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres. (Brasil, 2000).



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

Os artigos 23 e 70 mencionados, tratam da despesa com pessoal, já o artigo 31 refere-se à dívida consolidada, que também é limitada com base na Receita Corrente Líquida. Nesse sentido, mesmo em situações de recessão econômica, por exemplo, o dispositivo estabelece o cumprimento do limites, estendendo os prazos considerando o contexto excepcional do momento.

Pelo exposto, considera-se que a LRF surge como um pilar para melhoria da gestão pública brasileira. De acordo com Khair (2000) ela não só traz uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, como ela passa uma esperança de dias melhores para uma sociedade abatida pelos seus históricos e intermináveis casos de corrupção, passando a não haver mais tolerância e impunidade com aqueles que administram de forma irresponsável o dinheiro público.

2.2. LRF: Estudos anteriores sobre o gasto com pessoal

A literatura sobre o equilíbrio fiscal nas contas públicas é abrangente. Estudos anteriores mostram que a LRF apresentou efeitos sobre as finanças e crescimento dos Estados. Para Dalmonech, Teixeira e Sant'anna (2011), no tocante ao crescimento econômico, Estados com maior PIB foram prejudicados pela LRF, pois apesar de se manterem equilibrados em relação aos limites de despesa com pessoal, tiveram suas receitas e despesas reduzidas. Porém, Estados com menor PIB, aumentaram sua participação das receitas nos gastos com pessoal.

Os estudos de Barroso & Rocha (2004) e Macedo & Corbari (2009) concluíram que a LRF é um instrumento eficaz para diminuir o endividamento dos entes da federação. No cenário dos municípios brasileiros, Giuberti (2005) constatou que a LRF afeta de modo positivo o controle da despesa com pessoal.

Em estudo mais recente Rabelo e Junior (2018) analisaram os impactos que a LRF trouxe aos Estados do Nordeste do Brasil, no período de 2013 a 2017. O estudo mostra a dificuldade desses entes em se manterem com percentuais de despesas abaixo dos limites estabelecidos pela LRF, sendo observado que a recessão econômica e o período eleitoral influenciam significativamente no endividamento desses entes. Os autores concluem que o Estado do Rio Grande do Norte e Paraíba, possuem, respectivamente, o primeiro e o segundo pior resultado em relação a Receita Corrente Líquida (RCL) sobre despesa com pessoal.

Essa dificuldade dos entes federativos em manter o equilíbrio entre a RCL e despesa com pessoal, acaba por estimular o endividamento e, conseqüentemente, estabelecer uma crise fiscal desses entes. Em outro estudo com o objetivo de analisar a gestão fiscal dos Estados, mas com um foco no Estado do Rio de Janeiro, o segundo maior PIB Estadual do Brasil, Mercês e Freire (2017) concluem que a crise fiscal tem caráter cultural e está diretamente correlacionada com o aumento das despesas com pessoal, inclusive, com aumento das despesas com pessoal inativo. Para os autores, não é por acaso que os três estados que apresentam as maiores dívidas, também são os que apresentam maior gasto com pessoal, sendo eles: Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

A despesa com pessoal tem tamanha relevância para o equilíbrio fiscal que a LRF trouxe uma seção dedicada exclusivamente para tratar desse tema. Para Linhares, Penna e Borges (2013), a LRF trouxe austeridade na efetivação dos gastos públicos, tendo por finalidade equilibrá-los. Esse equilíbrio é realizado por meio de diversas limitações que o legislador impôs aos gestores públicos, dentre as restrições destacam-se os percentuais máximos para gasto com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida (RCL). Para Dias (2009) o objetivo em estabelecer esses limites é fato de que o gasto com pessoal é um dos principais itens das despesas do setor público no Brasil, e o descontrole pode afetar todo o funcionamento da máquina pública.



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

2.3. Hipóteses de Pesquisa

Considerando o amplo debate sobre o déficit público e que a LRF é um instrumento eficaz para de controle de metas, de equilíbrio orçamentário e de limites fiscais dos entes federados (Barroso & Rocha, 2004; Macedo & Corbari, 2009; Dalmonech, Teixeira & Sant'anna, 2011; Rabelo & Junior, 2018), bem como com base nos objetivos da pesquisa, na literatura e nos estudos anteriores, é proposto a seguinte hipótese para o presente estudo:

Hipótese 1 - O crescimento econômico influencia na variação das despesas de pessoal dos estados brasileiros.

H0 - O crescimento econômico **não** influencia na variação das despesas de pessoal dos estados brasileiros.

H1 - O crescimento econômico influencia na variação das despesas de pessoal dos estados brasileiros.

Tal hipótese foi formulada com base no resultado de Dalmonech, Teixeira e Sant'anna (2011), de que ao crescimento econômico, que Estados com maior PIB foram prejudicados pela LRF, pois apesar de se manterem equilibrados em relação aos limites de despesa com pessoal, tiveram suas receitas e despesas reduzidas.

Hipótese 2 - As despesas com pessoal dos estados brasileiros são contidas pelos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal no cenário de crescimento econômico.

H0 - As despesas com pessoal dos estados brasileiros **não** são contidas pelos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal no cenário de crescimento econômico.

H1 - As despesas com pessoal dos estados brasileiros são contidas pelos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal no cenário de crescimento econômico.

O estudo Rabelo e Junior (2018) constatou a dificuldade dos Estados em manterem os percentuais de despesas com pessoal abaixo dos limites estabelecidos pela LRF, sendo que períodos de recessão econômica, influenciam significativamente no endividamento desses entes, para fins de cumprimento dos limites.

3. Metodologia

3.1 Classificação da pesquisa, coleta de dados e período

A pesquisa classifica-se como abordagem quantitativa, composta pelos 26 estados brasileiros, havendo assim uma amostra pré-definida, com análises de proposições causais apresentadas em tabelas (Herling et al., 2013). O período considerado para análise foi ex-post promulgação da LRF, do último quadrimestre do ano 2003 ao último quadrimestre do exercício de 2018, considerando a disponibilidade dos dados referentes ao PIB dos estados.

Os procedimentos classificam-se como documental com a utilização de dados secundários, sendo que as informações de despesa com pessoal dos estados foram coletadas no sítio do Tesouro Transparente, que apresenta demonstrativos fiscais de todos os entes da federação. O demonstrativo utilizado para coleta das informações é o Relatório de Gestão Fiscal, tendo em vista ser documento de publicação obrigatória a partir da publicação da LRF, ao todo foram trabalhados os dados de 1.170 relatórios.

A fim de confirmação das informações disponibilizadas pelo governo federal e o estadual, também foram utilizados para coleta dos dados os sistemas SICONFI (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro) e FINBRA (Finanças Brasil). A população e o PIB de cada estado foram coletados junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Quanto aos objetivos o estudo classifica-se como exploratório descritivo, que visa a análise dos dados em relação a algum padrão (Gray, 2012), considerando que analisa o

São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

comportamento de variáveis quanto ao crescimento econômico dos estados, permitindo que se ordene e analise os dados, de forma a estabelecer uma relação.

Por fim, ressalta-se que o Distrito Federal foi excluído da análise estatística, tendo em vista suas peculiaridades híbridas, que ora pode ser tratado como Município ora como Estado, sendo que essa definição interfere na análise da série temporal dos percentuais de limite de despesa com pessoal estabelecidos na LRF.

3.2 Definição das Variáveis e Processamento dos dados

A variável dependente consiste na Variação da Despesa com pessoal (Vdpreal). Para eliminar o efeito escala, a Vdpreal foi controlada pela população (PoP). As variáveis independentes de interesse foram definidas conforme as hipóteses de pesquisa, expostas na Tabela 1.

Tabela 1 - Descrição das variáveis independentes de interesse

Sigla	Descrição da variável	Sinal Esperado
PIBreal	Produto Interno Bruto Real	(+)
LmLRF	Limites estabelecidos na LRF	(+)
POP	População	(+)

Fonte: Elaborado pelos autores.

A variável VPIBreal objetiva a verificação da influência do crescimento econômico sobre a variação da despesa com pessoal dos Estados brasileiros, estando diretamente relacionada à análise da primeira hipótese de pesquisa. A variável LmLRF busca verificar a influência dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a variação das despesas dos estados brasileiros. A variável POP busca estabelecer um controle quanto ao tamanho da população sobre a variação de despesa com pessoal dos estados.

Considerando que a amostra constituiu-se por dados seccionais (estados) e temporais (os anos de 2004 a 2018), optou-se pelo modelo de regressão com dados em painel com efeitos fixos. A técnica de dados em painel tem por finalidade verificar a influência de variáveis explicativas sobre variáveis dependentes, levando em consideração corte transversal e séries temporais (Gujarati & Porter, 2011). Os dados foram processados pelo programa estatístico Stata 15.

A Equação 1 apresenta o modelo utilizado para verificar os fatores que influenciam na variação de despesa com pessoal.

$$Vdpreal_{it} = \beta_0 + \beta_1 VPIBreal_{it} + \beta_2 LmLRF_{it} + \beta_3 POP_{it} + v_{it}$$

Onde:

$Vdpreal_{it}$ = Variação da Despesa com Pessoal do estado i , no ano t ;

$VPIBreal_{it}$ = Produto Interno Bruto do estado i , no ano t ;

$LmLRF_{it}$ = Limites estabelecidos na LRF do estado i , no ano t ;

POP_{it} = População do estado i , no ano t ;

v_{it} = Variável não observável

São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

4. Apresentação e Discussão dos Resultados

A discussão dos resultados da pesquisa foi classificada em duas partes. Inicialmente, com o intuito de demonstrar as características da amostra, foi realizada uma análise visual com a técnica de mapas de calor, seguido da análise descritiva por meio de tabelas indicando médias e desvio padrão. Posteriormente, as hipóteses de pesquisa foram verificadas através da análise de regressão com dados em painel.

4.1 Estatística Descritiva

Na tabela 2, verificar-se a estatística descritiva dos estados brasileiros quanto às variáveis Variação da Despesa com Pessoal (Vdpreal), Variação do Produto Interno Bruto (VPIBreal), Limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LmLRF) e População (POP):

Tabela 2 - Estatística Descritiva

Variável	Nº Obs	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Vdpreal	390	0.6978161	0.5003277	-0.2367322	2.625605
VPIBreal	390	0.6365722	0.3642723	-0.0465712	1.607141
LmLRF	390	0.4397006	0.0619534	0.2390559	0.6760105
POP	390	7449989	8657047	392392	4.47e+07

Fonte: Dados da Pesquisa.

Vdpreal = Variação da despesa real; VPIBreal = Variação do Produto Interno Bruto Real; LmLRF = Limites da LRF; POP = População.

Observa-se que foram realizadas 390 observações das variáveis do estudo, compreendendo o período de 2003 a 2018. A variável dependente Vdpreal apresentou valor médio aproximado de 70% na série temporal analisada. Essa média é parcialmente constante entre os estados, considerando o desvio padrão de 50%.

A variável independente VPIBreal apresentou valor inferior a Vdpreal, correspondendo a 63%. Enquanto a população média dos estados é de aproximadamente 7,4 milhões de pessoas, com dispersão de aproximadamente 8,6 milhões em torno da média populacional.

Os limites de despesas com pessoal da LRF, representado pela variável LmLRF, apresentaram média de aproximadamente 40% entre os estados no período analisado, indicando ser constante entre a amostra, considerando o desvio padrão de 6%. A figura 1 apresenta um comparativo por estados dos limites da LRF, entre o primeiro e o último ano analisado:

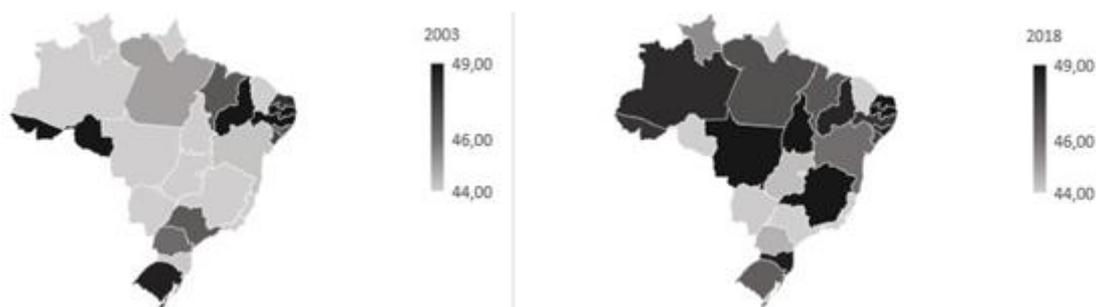


Figura 3: Desempenho dos Estados segundo os limites estabelecidos na LRF para o poder Executivo

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos limites de despesa com pessoal

São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

Os mapas de calor que descrevem o cenário de crescimento entre o período inicial (2003) e final (2018) nos estados. Destaca-se que 2003 quatro estados apresentavam gasto com pessoal acima do limite máximo (49% da RCL) estabelecido na LRF, sendo o caso da Paraíba (52,63%), Pernambuco (55,65%), Piauí (51,20) e Rondônia (54,98%). Já em 2018, ao todo 5 estados apresentavam situação no limite máximo, sendo Mato Grosso (57,88%); Minas Gerais (66,65), Paraíba (50,61), Rio Grande do Norte (63,48%) e Tocantins (57,88%). Porém, observa-se que 10 estados apresentam em situação acima do limite prudencial (46,55% da RCL) estabelecido na LRF, como observado nos estados Acre (48%), Alagoas (48,68%), Amazonas (48,33), Pará (47,11%), Maranhão (46,83%), Pernambuco (47,93%), Piauí (48,50%), Rio Grande do Sul (46,59), Santa Catarina (48,75) e Sergipe (47,52%).

Esse cenário demonstra que inicialmente os limites estabelecidos na LRF demonstraram-se eficazes no controle do endividamento dos entes da federação, conforme observado nos estudos de Barroso e Rocha (2004). Contudo, ao longo dos anos percebe-se uma dificuldade dos entes em manter o equilíbrio entre a RCL e despesa com pessoal, resultando assim no endividamento, conforme observado nos estudos de Rabello e Júnior (2018).

4.2 Análise Estatística

Trata-se de um painel balanceado com dados *cross-sectional* dos 26 estados brasileiros no período de 2004 a 2018. Existem quatro possibilidades de modelo para dados em painel, sendo o modelo MQO para dados empilhados (pooled simples); o modelo mínimos quadrados com variáveis dummies para efeitos fixos; o modelo de efeitos fixos dentro de um grupo; e o modelo de efeitos aleatórios (Gujarati & Porter, 2011). O diagnóstico do painel baseou-se em três testes, o Chow, Breusch Pagan e Hausman (Fávero, 2009).

Tabela 3 - Resultados dos Testes para Seleção entre os Modelos Pooled, Efeito Fixo e Efeito Aleatório

Descrição	Estatística	P-Valor
<i>Chow</i>	F(25, 361) = 84.57	0.0000*
<i>Breusch Pagan (LM)</i>	Chibar2(01) = 1910.48	0.0000*
<i>Hausman</i>	Chi2 = 8.12	0.0172*

Fonte: Elaborado pelos autores.

* Significativo ao nível de 1%

O resultado do teste de *Chow* foi significativo ao nível de 1%, rejeitando as suposições de ausência de correlação da variável não-observável sobre os regressores no modelo Pooled, resultado confirmado pelo teste de *Breusch Pagan (Lagrangian Multiplier)* também ao nível de 1%. O teste *Hausman* executado a partir dos estimadores gerados para os modelos de efeitos fixos e efeitos aleatórios, rejeitou ao nível de 5% as suposições de efeitos aleatórios gerados pela variável não-observável, confirmando a presença de relação entre a mesma e os regressores do modelo e a utilização do modelo de efeitos fixos como mais adequado. Após a estimação do modelo de efeitos fixos, a significância dos parâmetros e do modelo como um todo foi verificada pelas estatísticas t e F, respectivamente. conforme a tabela 4 abaixo:

São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

Tabela 4 - Resultados dos Testes do Modelo de Efeito Fixo

Descrição	Estatística	P-Valor
Teste F	F(3,361) = 1688.55	0.0000*
Jarque-Bera	Chi2 = 19.89	0.0000*
Wald	Chi2 (26) = 623.44	0.0000*
Wooldridge	F(1, 25) = 10.094	0.0039*

Fonte: Elaborado pelos autores.

* Significativo ao nível de 1%

Os resultados indicaram que o modelo de efeitos fixos é significativo globalmente ao nível de 1% com base no teste F, rejeitando-se a hipótese nula de que todos os coeficientes estimados são iguais a zero, sendo os regressores das variáveis $VPIBreal_{it}$, $LmLRF_{it}$, POP_{it} significativos ao nível de 1% segundo os resultados do teste t (conforme tabela abaixo). O R² - within demonstrou que as variáveis analisadas explicam 93,35% da $Vdpreal$. O pressuposto da ausência de multicolinearidade entre as variáveis foi verificado pelo teste *Variance Inflation Factor* (VIF), e apesar dos resultados do teste de Jarque-Bera segundo Gujarati (2011) pelo teorema do limite central, pressuposto da normalidade dos resíduos pode ser relaxado, considerando-se que em grandes amostras (N>100) pressupõe-se a normalidade dos mesmos. No entanto, como limitação do modelo apresentado os resultados dos testes Wald e Wooldridge apontam possíveis problemas de heterocedasticidade e autocorrelação a serem tratados.

Tabela 5 - Resultados do Teste - t para as Variáveis do Modelo de Efeito Fixo

Variável Explicativa	Coefficientes	Erro Padrão	Valor t	P-Valor
Constante	-1.663135	0.1213252	-13.71	0.000*
$VPIBreal_{it}$	0.8453824	0.0199759	42.32	0.000*
$LmLRF_{it}$	3.35092	0.1268161	26.42	0.000*
POP_{it}	4.69e-09	1.62e-08	2.90	0.004*

Fonte: Elaborado pelos autores.

* Significativo ao nível de 1%

$Vdpreal$ = Variação da despesa real; $VPIBreal$ = Variação do Produto Interno Bruto Real; Limites da POP = População; $RTRIB$ = Receita Tributária.

Verifica-se que a variável $VPIBreal$ apresentou influência positiva e significativa ao nível de 1% sobre a $Vdpreal$. Isso significa que quanto maior a taxa de crescimento econômico do estado, maior a taxa de crescimento das despesas de pessoal. Nesse caso, considerando os coeficientes apresentados no modelo, para cada 1% de aumento na $Vdpreal$, os estados teriam um incremento de 1,12% na $VPIBreal$. Esse resultado valida a expectativa teórica estabelecida pela primeira hipótese de pesquisa (Hipótese 1). Nesse sentido, a análise dessa variável corrobora com as afirmações de Dalmonech, Teixeira e Sant'anna (2011), no tocante ao crescimento econômico, os Estados com maior Variação no PIB exercem maior pressão por gastos com despesas de pessoal, estando positivamente relacionado às variações das despesas com pessoal. Assim, pode-se estabelecer que o crescimento econômico exerce influência sobre a variação das despesas com pessoal dos estados brasileiros.

A variável $LmLRF$ também apresentou influência positiva e significativa ao nível de 1% sobre a $Vdpreal$. Essa evidência indica que quanto maior a despesa com pessoal, mais os estados tendem a aumentar os níveis de endividamento público. Dessa forma, a segunda hipótese de pesquisa foi confirmada. Corroborando com Giuberti (2005) ao constatar que a



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

LRF afeta de modo positivo o controle da despesa com pessoal. Além disso, confirma os achados de Rabelo e Junior (2018), demonstrando que apesar dos esforços, os estados enfrentam dificuldades para se manterem com percentuais de despesas abaixo dos limites estabelecidos pela LRF. A variável POP também apresentou influência positiva e significativa ao nível de 1% sobre a $Vdpreal$. Esse resultado indica que o tamanho populacional dos estados está relacionado às despesas com pessoal.

Em resumo, as hipóteses de pesquisa foram confirmadas (Hipótese 1 e Hipótese 2). Assim, as evidências apresentadas pela análise econométrica, visual e descritiva ressaltam a importância do mecanismo de controle advindos dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma que foi demonstrado que a variação do PIB, os limites estabelecidos na LRF e a população exercem influência sobre a variação das despesas com pessoal dos estados brasileiros.

5. Considerações Finais

O governo federal brasileiro tem realizado estudos sobre a despesa com pessoal, a fim de acompanhar o equilíbrio das contas dos seus entes federados. A unidade administrativa do governo responsável em receber os relatórios fiscais dos Estados e Municípios é a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão ligado ao Ministério da Economia. Desde 2016, por meio da Portaria MF 161/2016 (Stn, 2016), posteriormente atualizada pela Portaria nº 33/2020 (Stn, 2020), a STN emite boletins informativos que visam ampliar a transparência das relações federativas e contribuir para o processo de sustentabilidade fiscal dos entes da federação.

Segundo o Ministério da Economia (STN, 2016) o país estava no pior momento econômico desde a promulgação da LRF. A análise das principais variáveis fiscais dos Estados indicam que no período de 2012 a 2019 houve expressivo aumento das despesas com pessoal e crescimento anual das despesas de custeio, que, conjugados com a queda das receitas próprias e transferências insuficientes, resultaram em reversão do resultado primário, de superavitário para déficits primários.

O objetivo da pesquisa consistiu em verificar a influência da variação do PIB, dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e da população sobre a variação das despesas com pessoal dos estados brasileiros. A amostra foi composta pelos 26 estados brasileiros no período de 2003 a 2018.

As evidências revelaram que as variáveis $VPIBreal$, $LmLRF$ e população apresentaram sinal positivo e influência significativa sobre a variação das despesas com pessoal. Em outras palavras, quanto maior o crescimento econômico e a população do estado, maior a pressão por gastos. Verificou-se também a efetividades dos mecanismos de controle impostos pelos limites trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esse resultado valida as expectativas teórica estabelecidas pelas Hipóteses 1 e Hipóteses 2. Essas evidências confirmam as expectativas teóricas da pesquisa, uma vez que uma maior variação no crescimento econômico promove a pressão pelo aumento nas despesas com pessoal por parte dos entes públicos.

Assim, a pesquisa conclui que o crescimento econômico, os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e tamanho da população são fatores influenciadores dos gastos com pessoal dos estados brasileiros.

Ressalta-se que as evidências apresentadas referem-se a uma aplicação nos estados brasileiros, de forma que não se pode generalizar as conclusões estabelecidas na pesquisa para os demais entes federativos. Além disso, ressalta-se também que o estudo não esgotou os fatores influenciadores do endividamento público, tendo focado apenas em três variáveis explicativas. Nesse sentido, sugere-se, para pesquisas futuras, a utilização de outros aspectos que poderiam vir a influenciar os gastos com pessoal dos governos, de forma que se possa



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

ampliar o conhecimento sobre a gestão de recursos públicos, mediante as implicações da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Referências

Afonso, J.R.(2016) Uma História da Lei Brasileira de Responsabilidade Fiscal. Direito Público, v. 13. Disponível em: <<https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/2610>>. Acesso em: 12 nov. 2020

Araújo, A. H. S.; Santos Filho, J. E. Dos; Gomes, F. G. (2015) Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. Revista de Administração Pública v. 49, n. 3, p. 739–759

Brasil. Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 nov. 2020

_____. Lei Complementar nº 101, 4 de maio de 2000. LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, 24 p., maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 12 nov. 2020

Barroso, R.; Rocha, R. (2004) Is the Brazilian Fiscal Responsibility Law (LRF) really binding? Evidence from state-level government. **Encontro Nacional De Economia**, 32, 1-13.

Dalmonech, L. F.; Teixeira, A; Sant'anna, J. M. B.(2011). O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal nº101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. Revista de Administração Pública, v. 45, n. 4, p. 1173-1196,. Disponível em:<<https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-6122011000400012&script=sciarttext&tlng=pt>> Acesso em:17 nov. 2020

Dias, F. A. C.(2009) O controle institucional das despesas com pessoal. Brasília, DF: Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/150158>> Acesso em: 17 nov. 2020.

Faria, D.M. (2009).Gestão fiscal responsável e qualidade de vida da sociedade: uma análise do desempenho dos estados brasileiros. Rio de Janeiro, Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas da Fundação Getúlio Vargas

Giuberti, A. C.(2005) Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Gray, D. E. Pesquisa no mundo real. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

Gujarati, D. N.; Porter, D. C. Econometria básica. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

Herling, L. H. D.; Moritz, G. de O; Costa, A. M.; Pereira, M. F.(2013) A pesquisa quantitativa nas finanças de curto prazo. Revista de Administração, v. 12, n. 2,.



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

Khair, A. A. et al. Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras. 2000.

Linhares, F.; Penna, C.; Borges, G. (2013) Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios do Piauí. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1359-1374.

Lopes, B. L. et al. (2018) A gestão fiscal do estado do Rio de Janeiro: uma análise à luz da LRF e da sustentabilidade da dívida no período de 2001 a 2017. Revista de Administração Pública v. 52, n. 4, p. 764–775.

Lima, S. C. D. (2011). Desempenho fiscal da dívida dos grandes municípios brasileiros (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. Lima, S.C.; Diniz, J. A. (2016). Análise Financeira Governamental (1a. ed). São Paulo: Atlas.

Macedo, J. de J.; Corbari, E.C. (2009) Efeitos da lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis. Revista Contabilidade & Finanças, v. 20, n. 51, p. 44-60.

Malafaia, F. C. B.(2011) Controle social e controle externo podem interagir? Avaliação das práticas do TCE-TO no estímulo à participação cidadã. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.

Matias-Pereira. Finanças públicas. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

Mercês, G.; Freire, N. (2017) Crise fiscal dos estados e o caso do Rio de Janeiro. Geo Uerj, n. 31, p. 64-80 . Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32070>>. Acesso em: 28 jan. 2021

Nascimento, E. R.; Debus, I.(2002) Lei complementar no. 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional.

North, D. C. et al. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge university press, 1990.

Rabelo, N. C.; Rodrigues Júnior, M. S. (2018) Análise das despesas com pessoal dos Poderes Executivos dos estados do Nordeste quanto aos limites estabelecidos na lei de responsabilidade fiscal. Revista Controle: Doutrinas e artigos, v. 16, n. 1, p. 243, Disponível em: < <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6558141>>. Acesso em: 28 jan. 2021

Sacramento, A. R. S. (2005) Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 10, n. 47, Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44042/42965>>. Acesso em: 28 abr. 2021



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

Santolin, R.; Jayme jr, F. G; Reis, J. C. dos.(2009) 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. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612009000400008&script=sci_arttext&tlng=pt> . Acesso em: 28 abr. 2021

Secretaria Do Tesouro Nacional (STN). Boletim de Finanças Públicas de Estados e Municípios. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/tesouro-nacional-lanca-boletim-de-financas-publicas-de-estados-e-municipios>>. Acesso em: 28 abr. 2021

_____. Portaria nº 161, de 10 de Maio de 2016. Disponível em: < <http://plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-n-161-de-10-de-maio-de-2016>>. Acesso em: 28 abr. 2021

_____. Portaria nº 33, de 22 de janeiro de 2020. Disponível em: < <http://plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-n-33-de-22-de-janeiro-de-2020>>. Acesso em: 28 abr. 2021

Soares Filho, F. X. (2014) Previsão da receita corrente líquida dos entes federados: análise da acurácia do modelo governo vs modelo holt-winter. Curitiba. Dissertação (Mestrado em Ciência, Gestão e Tecnologia da Informação), Universidade Federal do Paraná.

Toledo Júnior, F. C. de; Rossi, Sérgio Ciquera. Lei de responsabilidade fiscal: comentada artigo por artigo. 2005.

Torres, F. R.; Valle, B. S. do.(2008) Impactos sobre a despesa com pessoal dos estados brasileiros em decorrência da LRF. Encontro da Anpad, v. 32. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A154.pdf>> . Acesso em 28 jan. 2021.