

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**GESTÃO FISCAL: DESPESA COM PESSOAL E
INVESTIMENTO NO MUNICÍPIO DE CAMARGO/RS**

ARTIGO DE ESPECIALIZAÇÃO

Lisiane Borges

**Santa Maria, RS, Brasil
2014**

**GESTÃO FISCAL: DESPESA COM PESSOAL E
INVESTIMENTO NO MUNICÍPIO DE CAMARGO/RS**

Lisiane Borges

Artigo apresentado ao Curso de Especialização do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Especialista em Gestão Pública.**

Orientador: Prof. Dr. Luis Felipe Dias Lopes

**Santa Maria, RS, Brasil
2014**

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova o Artigo de Especialização

**GESTÃO FISCAL: DESPESA COM PESSOAL E INVESTIMENTO NO
MUNICÍPIO DE CAMARGO/RS**

elaborado por
Lisiane Borges

como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública.

Comissão Examinadora

Luis Felipe Dias Lopes, Dr.
(Presidente/Orientador)

Ivo Elesbão, Dr. (UFSM)

José Odim Degrandi, Dr. (UFSM)

Camargo, 22 de agosto de 2014.

GESTÃO FISCAL: DESPESA COM PESSOAL E INVESTIMENTO NO MUNICÍPIO DE CAMARGO/RS

Lisiane Borges¹

Luis Felipe Dias Lopes²

RESUMO

A despesa com pessoal representa um valor significativo nos orçamentos dos municípios, muitas vezes prejudicando a oferta de serviços básicos e o atendimento às demandas sociais. Neste contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) surge para disciplinar os gastos e tornar mais transparente a utilização dos recursos públicos. Desta forma, este artigo tem por objetivo analisar a gestão fiscal no que tange à despesa com pessoal e os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e sua relação com investimentos no município de Camargo, entre os anos 2004 e 2013. A metodologia utilizada foi o estudo de caso, bem como se utilizou pesquisa bibliográfica e documental, além de análise descritiva e comparativa ao longo dos dez anos estudados. O artigo explica o funcionamento do orçamento público, destaca a Lei de Responsabilidade Fiscal pela sua importância no controle da gestão fiscal dos municípios, estados e união, contextualiza o município de Camargo e apresenta os resultados da pesquisa. O principal resultado revelou que não houve interferência da despesa com pessoal nos investimentos. Os demais resultados foram: o município de Camargo manteve-se dentro de uma considerável margem de segurança em relação aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; em anos eleitorais, os investimentos tem uma expressiva elevação; o declínio nas despesas com investimento decorre de dois motivos principais – ano posterior às eleições municipais e aumento significativo das despesas correntes, consequência dos investimentos realizados no ano anterior.

Palavras-chave: Gestão Fiscal; Lei de Responsabilidade Fiscal; Investimentos.

ABSTRACT

The staff expenditure represents a significant value in the municipal budgets, many times damaging the offer of basic services and the attendance to the social demands. In this context, the Fiscal Responsibility Law comes to discipline the expenditures and become clearer the using of public resources. In this way, the article's aim is to analyze the fiscal management in terms of staff expenditure and the Fiscal Responsibility Law's limits and its relation with investments in the city of Camargo, between the years 2004 and 2013. The methodology used was a case study, but it was also utilized a bibliographic and documentary research, besides, it was used a descriptive and comparative analysis over the last ten years studied. The article

¹ Especialista em Gestão Pública, e-mail: lisiane.borges@gmail.com

² Doutor em Engenharia de Produção, e-mail: lflopes67@yahoo.com.br

explains the public budgets operation, points out the Fiscal Responsibility Law for its importance in the control of the cities', states' and union's public management, besides, it contextualizes the city of Camargo and presents the research's results. The main result, which was the research's objective, revealed that there was not interference of the staff expenditure in the investments. The other results were: the city of Camargo remained in a considerable security margin in relation to the established limits by the Fiscal Responsibility Law; during election years the investments have an expressive elevation; the decline in the expenditures with investment occurs for two reasons – subsequent year to the municipal elections and the significant increase of current expenditures, consequence of the investments of the previous year.

Keywords: Fiscal Management; Fiscal Responsibility Law; Investments.

1 INTRODUÇÃO

A correta aplicação dos recursos públicos é o desejo de todos os cidadãos, pois através dela, é possível melhorar sua qualidade de vida e incentivar o desenvolvimento social e econômico do município – eis a finalidade maior da gestão pública municipal.

Analisar algumas despesas do município pode ser um bom indicativo para entender se os recursos públicos estão sendo bem aplicados e se está gerando qualidade de vida aos munícipes. Neste contexto, o objeto de estudo desta pesquisa é o Poder Executivo do município de Camargo e as despesas analisadas são: despesa total com pessoal e despesa de investimento.

Os autores Nascimento e Debus (2014, p. 25) afirmam que “os gastos com a folha de pagamento de pessoal representam o principal item de despesa de todo o setor público brasileiro”. Partindo desta afirmação, entende-se que a despesa com pessoal pode ser um problema para as prefeituras de municípios pequenos, se estas não possuírem uma expressiva receita, causando entraves nos investimentos para a população.

Sabe-se que os municípios possuem legalmente a obrigação de investir, pelo menos, 15% da receita líquida em saúde e 25% em educação, no entanto, há muitas outras demandas de investimento, como: saneamento, boas condições de trafegabilidade, fortalecimento da agricultura, desenvolvimento habitacional, construções de pontes, enfim, inúmeras ações para proporcionar boas condições de vida aos cidadãos.

Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem um papel muito importante na gestão fiscal dos entes federativos, uma vez que, entre tantos outros instrumentos de controle, cria os limites legais de despesa com pessoal nos níveis federal, estadual e

municipal. Assim, a investigação desta pesquisa procurará responder à seguinte questão: Quanto tem sido a despesa com pessoal no município de Camargo e qual a interferência nos investimentos no período de 2004 a 2013?

Assim, o objetivo geral desta pesquisa é analisar a gestão fiscal no que tange à despesa com pessoal e os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e sua relação com investimentos no município de Camargo, daquele período, isto é, 2004 a 2013. Como objetivos específicos, tem-se:

- Explicar a Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Verificar a realidade a nível estadual e federal das finanças públicas;
- Apresentar índices do município de Camargo sobre seu desenvolvimento;
- Verificar se o executivo Camarguense ultrapassou os limites legais com despesa de pessoal.

Quanto à motivação em pesquisar acerca da gestão fiscal do município de Camargo, esta parte de um desejo de ampliar os conhecimentos sobre o tema em questão, adquiridos na Especialização em Gestão Pública. Considerando ser este um assunto de relevante interesse social e que não se tem conhecimento de outros estudos realizados sobre o mesmo no município de Camargo, é, também, uma forma de incentivo a novas pesquisas sobre o tema, para que os resultados do município tenham visibilidade a todos os cidadãos camarguenses.

A metodologia adotada nesta pesquisa é o estudo de caso, uma vez que o objeto deste trabalho é o Poder Executivo do município de Camargo. De acordo com Gil (2008, p. 54) o estudo de caso “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento”.

Utilizou-se também pesquisa bibliográfica e documental. Gil (2008, p. 45) explica:

A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

Ainda, foram realizadas análises descritiva e comparativa dos indicadores ao longo do tempo, no período de 2004 a 2013. Os dados apresentados foram colhidos no setor de Contabilidade da Prefeitura Municipal de Camargo, bem como por meio eletrônico, uma vez que estes, atualmente, são de fácil acesso aos cidadãos, em consequência das legislações referentes à Responsabilidade Fiscal e de Acesso à Informação. A Secretaria do Tesouro

Nacional (STN) dispõe de informações de gestão fiscal e Sistema de Dados Contábeis que auxiliaram sobremaneira na busca de informações para a realização deste artigo.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul segue outras regras de contabilidade para o cálculo da Receita Corrente Líquida e da Despesa Total com Pessoal, resultando em valores diferentes da Secretaria do Tesouro Nacional. Gobetti (2014, p. 12) afirma que “a STN é órgão responsável a nível federativo pela uniformização das regras de contabilidade”, razão pela qual se optou em utilizar, nesta pesquisa, as informações desta. Gobetti ainda explica que o TCE-RS é um dos únicos Tribunais de Contas do país a não seguir as normas da STN e, portanto, a não seguir o preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, orientando os órgãos do Estado e os Municípios a, por exemplo, deduzirem na Despesa Total com Pessoal, os gastos com pensionistas e o Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores.

Para analisar o percentual de Despesa com Pessoal do executivo camarguense, utilizou-se a Receita Corrente Líquida como base de cálculo, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal para a conferência dos limites. A LRF, em seu artigo 2º, conceitua Receita Corrente Líquida como o

[...] somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal [...];
- b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação legal;
- c) na União, Estados e Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social [...].

[...]

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades (BRASIL, 2000).

De outro modo, para a análise do gasto em investimento, que é uma despesa de capital, a base de cálculo utilizada foi o total das Receitas Orçamentárias, isto é, “recursos auferidos na gestão, a serem computados na apuração do resultado do exercício, desdobrados nas categorias econômicas de correntes e de capital” (STN, 2014), ou seja, o somatório das despesas correntes e de capital.

O artigo está estruturado em quatro seções, incluindo a presente introdução. A segunda seção discorre sobre o planejamento e a execução do orçamento público no Brasil, sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e o panorama das finanças públicas no Brasil. A terceira seção apresenta informações de cunho social e econômico do município de Camargo, bem como os

resultados e análises da pesquisa sobre as despesas com pessoal e despesas com investimento, na última década. A quarta seção consiste nas considerações finais.

2 AS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL

A expressão “finanças públicas” designa métodos e processos financeiros por meio dos quais o Estado desempenha sua função, qual seja, incentivar o desenvolvimento social e econômico, visando o bem estar social (CALADO, 2012).

O orçamento público é um instrumento legal pelo qual um governo planeja e executa suas finanças públicas, “[...] é, pois, o documento no qual são registradas as despesas autorizadas pelo Poder Legislativo para aquele período, a partir de estimativas das receitas a ingressar num ano” (BRASIL, 2009, p. 13). É importante ressaltar que o governo só poderá gastar o que efetivamente vier a receber.

As receitas ingressam aos cofres públicos em decorrência da cobrança de impostos, taxas, contribuições e da exploração do seu patrimônio. São classificadas em duas categorias econômicas, sendo elas **correntes**, quando decorrem dos serviços prestados mediante cobrança de impostos, taxas, exploração do patrimônio e das transferências recebidas de outras esferas de governo para custear despesas correntes, e de **capital**, quando ingressam a partir da alienação de bens e imóveis, empréstimos recebidos, amortizações de empréstimos concedidos e transferências recebidas de outras esferas de governo para aplicação em despesas de capital (CALADO, 2012).

Da mesma forma, as despesas são classificadas nas mesmas categorias econômicas: em **correntes**, quando os gastos se referem à manutenção dos serviços públicos, isto é, pagamento de salários, reformas, material de consumo; e de **capital**, quando o dinheiro arrecadado é destinado a melhorar o que já existe ou suprir uma demanda como a construção ou ampliação de escolas, por exemplo. A diferença entre as despesas é muito importante, visto que indicam se o governo está investindo e melhorando a qualidade de vida das pessoas ou apenas gastando para o consumo. Há um terceiro tipo de despesa que se refere às obrigações de pagamento de dívidas contraídas em anos anteriores (CNM, 2008).

O orçamento público brasileiro tem seus princípios básicos instituídos pela Constituição Federal, no Capítulo II – Das Finanças Públicas, onde estabelece a elaboração do plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (BRASIL, 1988); sua

elaboração e controle são normatizados pela Lei nº. 4.320 de 17 de março de 1964, denominada Lei do Orçamento (BRASIL, 1964). Através da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Constituição Federal é regulamentada, no que tange à tributação e orçamento, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

O Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento da gestão financeira de médio a longo prazo e, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), integram o ciclo orçamentário brasileiro (RIO GRANDE DO SUL, 2013). Assim, o PPA é “elaborado no primeiro ano de Governo [...] para vigorar nos quatro anos subsequentes [...], devendo definir as diretrizes, objetivos e metas, físicas e financeiras da administração pública e dos programas de governo” (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 56). Desta forma, sem o amparo no PPA, a despesa não está autorizada.

Na LDO são instituídos os programas e ações prioritários, de forma antecipada, alocando recursos necessários, bem como são instituídas normas de orientação para a elaboração da LOA. A LDO, portanto, é “a lei intermediária, entre a que institui o PPA, válido para um quadriênio, e a LOA, válida para o exercício seguinte” (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 57).

A LOA, por sua vez, compreende o orçamento fiscal dos órgãos do Governo, no qual são quantificados todos os gastos de todas as ações para o ano seguinte. “É na LOA que a igualdade entre o que é arrecadado (receita) e o que é gasto (despesa) devem aparecer. É o princípio do equilíbrio” (BRASIL, 2009, p. 25).

2.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal

O objetivo da Lei Complementar nº. 101/2000 é estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal” (BRASIL, 2000). A LRF adota e aperfeiçoa os mesmos instrumentos já preconizados pela Constituição Federal: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Até o estabelecimento da LRF, o país vivenciava um descontrole dos gastos, principalmente no último ano de mandato de um governo, culminando no aumento da dívida pública. O governante valia-se dessa possibilidade, para assumir compromissos e deixar as

contas para seus sucessores que, ao assumir o mandato, deparava-se com uma situação difícil (BRASIL, 2009).

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi de grande importância para solucionar este e outros problemas: disciplinou os gastos e tornou mais transparente a utilização de recursos públicos, ao definir princípios e fixar regras.

Diferente do equilíbrio orçamentário, este já previsto na Lei 4.320 de 1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma nova noção de equilíbrio para as contas públicas: o equilíbrio das chamadas “contas primárias”, traduzida no Resultado Primário equilibrado. Significa, em outras palavras, que o equilíbrio a ser buscado é o equilíbrio auto-sustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública (NASCIMENTO; DEBUS, 2014, p. 11).

Biderman e Arvate (2004) identificam quatro grandes blocos sobre o conteúdo da LRF: o primeiro bloco, composto pelos artigos 1º ao 28, tratam a questão do planejamento: define o conceito de Receita Corrente Líquida, que é a base de cálculo de todos os limites estabelecidos; regulamenta a LDO, apresentando a necessidade de conter nesse instrumento o Anexo de Metas Fiscais para um período de três anos, pelo qual determinam-se as metas anuais relativas às receitas e despesas, possibilitando, também, avaliar riscos capazes de afetar as contas públicas; define a necessidade do Poder Executivo disponibilizar as estimativas das receitas para o exercício subsequente, trinta dias antes do envio do projeto da LOA, bem como estabelecer metas bimestrais de arrecadação, trinta dias após a publicação da LOA; da mesma forma, estabelecer na LOA, medidas que deverão ser adotadas de compensação caso haja perda de arrecadação; e as restrições estabelecidas sobre o aumento dos gastos com pessoal.

Merece destaque os limites impostos pela LRF às despesas com pessoal (ativos, inativos, pensionistas, mandatos eletivos e outros). Gastos com a folha de pagamento de pessoal representa a principal despesa de todo o setor público no Brasil, isto significa que quando um ente público gasta um valor expressivo com folha de pagamento, a tendência é a diminuição dos valores para a realização dos serviços públicos básicos e o atendimento às demandas sociais (NASCIMENTO; DEBUS, 2014).

Assim, o limite máximo imposto pela LRF para Estados e Municípios é de 60% da Receita Corrente Líquida, enquanto que para a União o limite é de 50% desta. Nos municípios, o limite de 60% é dividido em 54% para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo (NASCIMENTO; DEBUS, 2014).

A Lei ainda determina outros dois limites, que o Tribunal de Contas chama de Limite Prudencial e Limite para Emissão de Alerta. O primeiro corresponde a 95% do valor do Limite Máximo, sendo que, de acordo com o Art. 22 da LRF, quando o Executivo Municipal alcança este limite, ficam vedadas certas ações que impliquem aumento da despesa com pessoal, como criação de cargos, contratações, nomeações, entre outros. O Limite para Emissão de Alerta (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF) corresponde a 90% do Limite Máximo e, ao ser atingido, o Tribunal de Contas emite alerta ao Município (BRASIL, 2009).

Diante do exposto, o Quadro 1 demonstra mais claramente a relação entre os três limites:

Despesas com Pessoal – Poder Executivo		% da LRF
Limite Máximo	-	54,0%
Limite Prudencial	95% do Limite Máximo	51,3%
Limite de Emissão de Alerta	90% do Limite Máximo	48,6%

Quadro 1 – Limites para o Executivo Municipal conforme a LRF

Fonte: Adaptado de RIO GRANDE DO SUL (2013, p. 27)

O segundo bloco identificado por Biderman e Arvate (2004), composto pelos artigos 29 ao 42, dá ênfase ao controle da dívida pública, prevendo limites para o endividamento e definindo critérios para a recondução da dívida aos limites estabelecidos; a corresponsabilidade das instituições financeiras na contratação, onde deverão exigir comprovação que as condições e os limites estabelecidos pela Lei estão sendo cumpridos; ainda, na contratação de uma operação de crédito, há a exigência do ente da federação apresentar parecer dos órgãos técnico e jurídico, que demonstre a relação custo-benefício, justificando o interesse econômico e social da contratação; e, dentre outras definições, a proibição do governante contrair obrigações de despesas nos últimos oito meses de seu mandato, se estas não podem ser cumpridas integralmente dentro deste período, salvo se existir as disponibilidades necessárias de caixa.

O terceiro bloco, composto pelos artigos 43 a 47, trata da Gestão Patrimonial, como a vedação da aplicação das disponibilidades de caixa vinculadas à previdência social em títulos da dívida pública ou em ações; do mesmo modo, a proibição de aplicar em despesas correntes, a receita de capital proveniente da alienação de bens do patrimônio público.

O quarto e último bloco, composto pelos artigos 48 a 75, trata da transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal, como a obrigação de incentivar a participação popular na elaboração e discussão dos planos, da LDO e da LOA; a exigência de apresentação

bimestral de Relatório Resumido da Execução Orçamentária, apresentação quadrimestral do Relatório de Gestão Fiscal, entre outras medidas.

2.2 Panorama das Finanças Públicas no Brasil

A avaliação geral do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) de 2011 dá conta de que a maioria dos municípios brasileiros (66,2%) está em situação fiscal difícil ou crítica, enquanto que 32,2% dos municípios obtiveram conceito de boa gestão e, apenas 1,6% foram avaliados como gestão de excelência (FIRJAN, 2013a). Para determinar o índice geral IFGF são avaliados os indicadores: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida.

O IFGF 2011 também revelou redução dos gastos com pessoal nos orçamentos dos municípios brasileiros, porém esta folga foi direcionada a reforçar o caixa dos municípios, quando o esperado seria o aumento nos investimentos.

Outro dado expressivo é em relação às receitas próprias, onde 83,8% dos municípios geraram menos de 20% de suas receitas, verificando-se a dependência da grande maioria dos municípios brasileiros às transferências realizadas pelo Estado e União.

Quanto à dívida pública brasileira, o índice demonstrou que a maioria dos municípios possui baixo nível de endividamento, apenas 11% deles apresentaram dificuldade com o pagamento de juros e amortizações.

O Rio Grande do Sul, por outro lado, apresentou um quadro favorável de gestão fiscal, possuindo 70% de seus municípios em situação boa ou excelente, propiciando um ambiente favorável para os investimentos. “Com efeito, foi o estado brasileiro com o maior número de cidades com nota máxima no *IFGF Investimentos* (120), cerca de um quarto dos municípios analisados (24,5%)” (FIRJAN, 2013b).

O município de Camargo obteve o conceito de boa gestão no índice geral de gestão fiscal, resultante das seguintes avaliações: avaliação excelente para os indicadores Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida, e avaliação péssima para o indicador Receita Própria (FIRJAN, 2013c).

É preciso reforçar que a má gestão fiscal trava os investimentos que deveriam acontecer para melhorar as condições de vida e o bem-estar da população.

3 GASTO COM PESSOAL E INVESTIMENTO NO MUNICÍPIO DE CAMARGO/RS

Após identificação da gestão fiscal a nível federal, estadual e municipal, o artigo passará a analisar a situação fiscal do município de Camargo, no que se refere ao atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, mais precisamente em relação às despesas com pessoal e aos investimentos realizados, nos últimos dez anos. Inicia-se com a identificação dos aspectos gerais e dados socioeconômicos do município de Camargo.

3.1 Aspectos gerais do município de Camargo

O município de Camargo foi emancipado recentemente, datada de 12 de maio de 1988. Localiza-se próximo ao Planalto Médio, na região nordeste do estado do Rio Grande do Sul. Possui 138,39 km² de área territorial e 2.592 habitantes, tendo como densidade demográfica 18,77 hab/km² (IBGE, 2010).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal³ (IDHM) 2010 é de 0,736, pertencente à faixa de Alto Desenvolvimento Humano (0,7 a 0,799). O índice teve uma taxa de crescimento de 11,35% em relação à do ano 2000, quando atingiu apenas 0,661, índice pertencente à faixa de Médio Desenvolvimento Humano (0,6 a 0,699) (PNUD, 2013)⁴.

Camargo está um pouco abaixo da média do estado do Rio Grande do Sul que atingiu, em 2000, 0,664 e em 2010 0,746 e está acima da média nacional: 0,612 em 2000 e 0,727 em 2010. Camargo acompanhou o nível estadual e nacional, no que tange à passagem da faixa de Médio para Alto Desenvolvimento Humano. A Figura 1 traz a evolução nos três níveis de governo, bem como os índices do menor e maior IDHM.

³ Medida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde.

⁴ Embora o estudo tenha sido publicado em 2013, o ano mais recente de que se dispõe essas informações, é o de 2010.

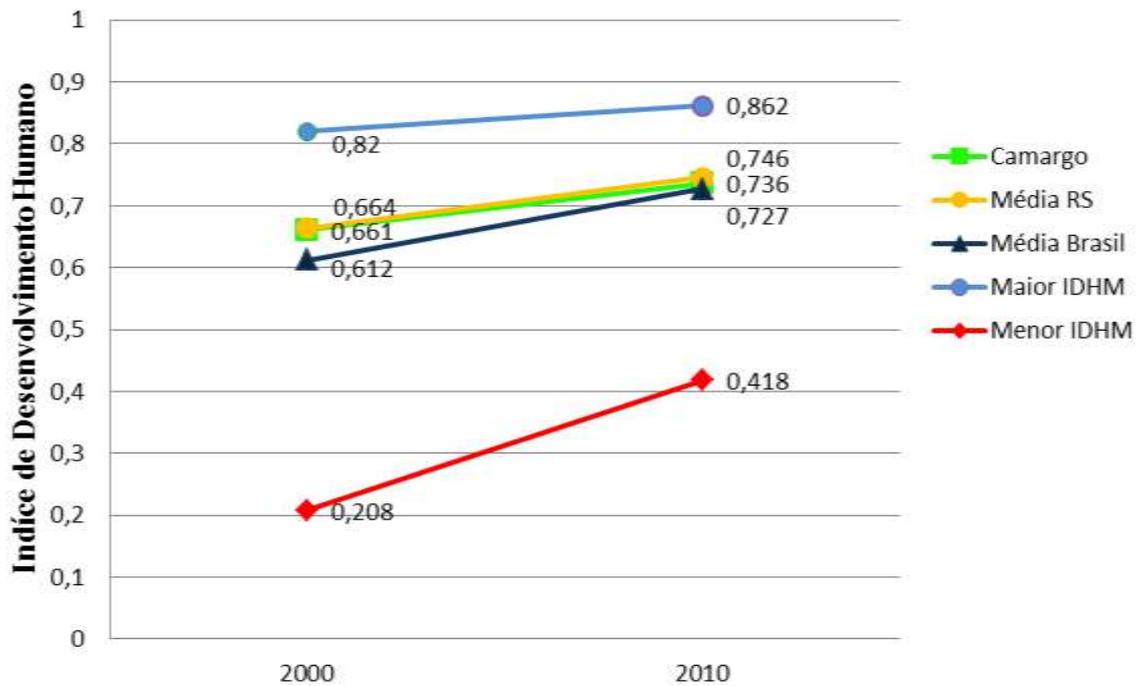


Figura 1 - Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

Fonte: Adaptado de PNUD (2013).

O Índice de Gini é o instrumento usado para “medir o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita” (PNUD, 2013). Obteve-se uma melhora neste índice de 15,2% entre os anos 2000 e 2010 no município de Camargo. Salienta-se que quanto menor for o índice, menor será a desigualdade na sociedade em questão. A Figura 2 demonstra que no município de Camargo a desigualdade diminuiu 17,9%. Este decréscimo também é verificado a nível estadual e nacional, porém em um ritmo menor, tendo sido registrado 6,89% no Rio Grande do Sul e 6,25% no Brasil.

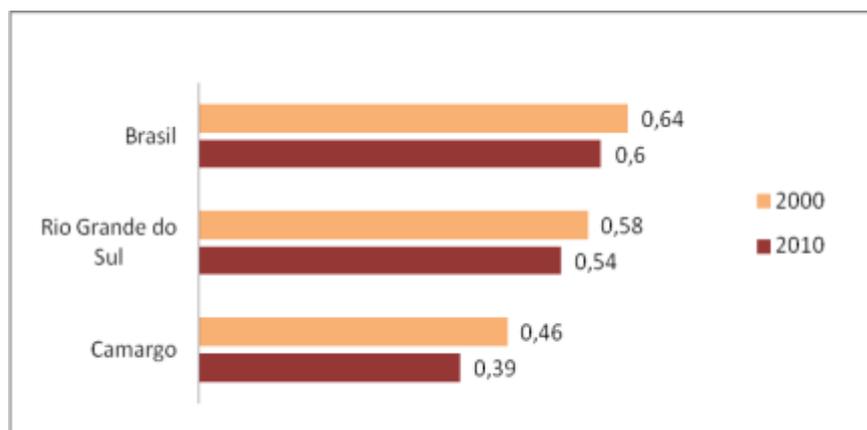


Figura 2 - Índice de Gini

Fonte: Adaptado de PNUD (2013).

A Figura 3 apresenta o percentual de extrema pobreza, no qual se verifica grande redução em todos os níveis, especialmente em Camargo a qual chegou à zero no ano de 2010. O Governo Federal reconhece situação de extrema pobreza quando a pessoa recebe valor monetário igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) ao mês (BRASIL, [201-]). O Brasil reduziu a extrema pobreza em 47% e o Rio Grande do Sul, em 60,5%.

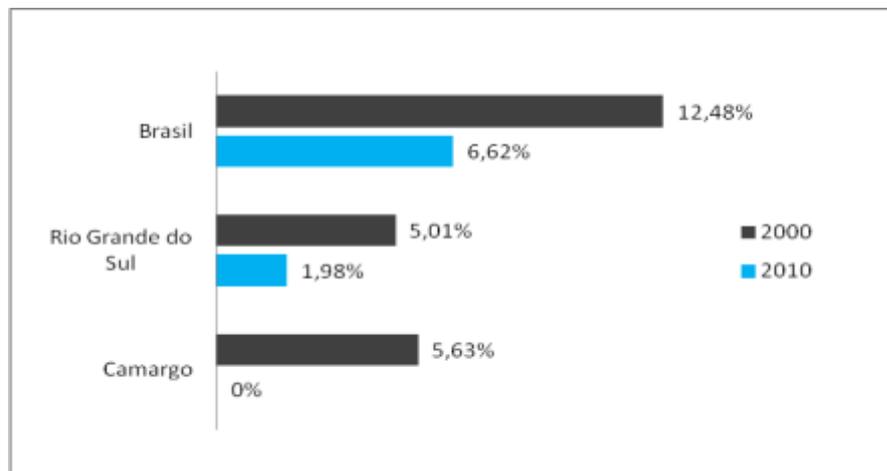


Figura 1 - Percentual de Extrema Pobreza

Fonte: Adaptado de PNUD (2013).

Finalizando, a Figura 4 apresenta a evolução da renda mensal *per capita* entre 2000 e 2010. Em 2000, a renda *per capita* no município de Camargo era inferior à do estado do Rio Grande do Sul e do Brasil, alcançando R\$ 586,14. Em 2010, houve uma grande evolução, passando a R\$ 916,32, renda esta maior que a brasileira que alcançou apenas R\$ 793,87 e ficando um pouco abaixo da renda *per capita* estadual de R\$ 959,24. Oportuno ressaltar que os valores descritos são reais, tendo considerado a inflação do período, conforme o INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor.

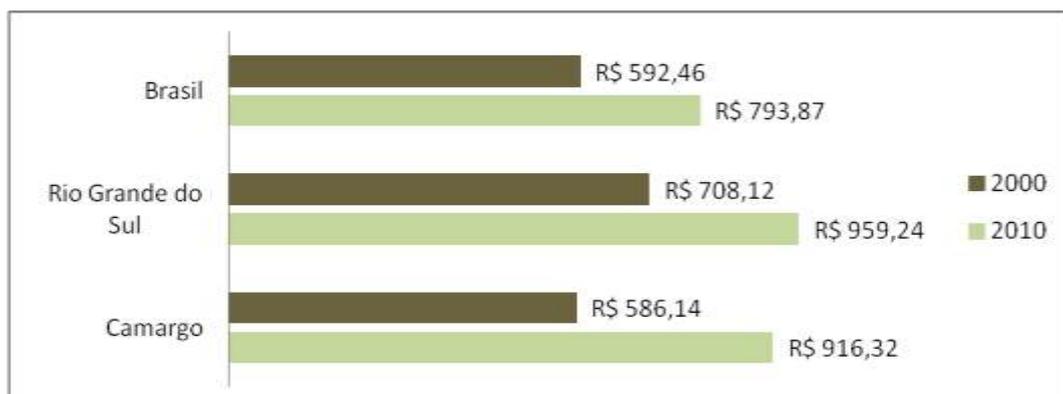


Figura 4 - Renda Per Capita

Fonte: Adaptado de PNUD (2013).

Na próxima seção, o artigo apresenta os resultados da pesquisa realizada no período de 2004 a 2013 sobre as despesas com pessoal e investimentos do município de Camargo e discussão a partir dos resultados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Considerando que a despesa com pessoal tem representatividade significativa nos orçamentos dos municípios e que este gasto pode refletir positiva ou negativamente nas despesas de investimento de um município, buscaram-se informações relativas a estas despesas no município de Camargo, entre os anos 2004 e 2013. A Tabela 1 traz o gasto com pessoal comparado à Receita Corrente Líquida, bem como a taxa de crescimento da Receita Corrente Líquida, da Despesa Total com Pessoal e do percentual de gasto com pessoal em relação à RCL, todos com base no ano de 2004.

Tabela 1 - Receita Corrente Líquida e Despesas com pessoal do município de Camargo

Ano	RCL*	Crescimento %	DTP**	Crescimento %	GP (%)***	Crescimento %
2004	5.032.474,86	-	1.447.840,68	-	28,77	-
2005	6.349.958,50	26,18	1.623.730,58	12,15	25,57	-11,12
2006	6.983.488,59	37,77	1.647.969,36	13,82	23,60	-17,97
2007	7.812.797,32	55,25	1.945.864,89	34,40	24,90	-13,45
2008	9.732.673,42	93,40	2.435.333,31	68,20	25,02	-13,03
2009	9.255.275,00	83,91	2.788.185,20	92,57	30,13	04,73
2010	8.911.827,70	77,09	3.091.588,44	113,53	34,69	20,58
2011	10.248.849,07	103,65	4.027.364,71	178,16	39,30	36,60
2012	10.285.617,10	104,38	4.467.115,87	208,54	43,43	50,95
2013	12.019.319,23	138,83	4.993.850,66	244,92	41,55	44,42

*Receita Corrente Líquida; **Despesa Total com Pessoal; ***Gastos com Pessoal (DTP/RCL*100).

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Prefeitura Municipal de Camargo

Primeiramente, observa-se que a Receita Corrente Líquida tem aumentado a cada ano, com exceção dos anos 2009 e 2010. Vale ressaltar que nestes anos, em muitos municípios constatou-se queda na arrecadação, em virtude da crise financeira internacional. Uma das principais fontes de renda dos pequenos municípios é a transferência da União, chamada Fundo de Participação dos Municípios (FPM), constituído pela cota parte do Imposto sobre

Produtos Industrializados (IPI) e pelo Imposto de Renda. Em 2008 e 2009, o país desonerou o IPI de alguns produtos, arrecadando menos imposto e, conseqüentemente, repassando aos municípios uma cota-parte menor (MORAES, 2013).

Para a análise da despesa com pessoal, vale retomar os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal:

- Limite Máximo: 54% dos gastos em relação à Receita Corrente Líquida;
- Limite Prudencial: 95% do Limite Máximo, isto é, 51,3% da Receita Corrente Líquida; e
- Limite de Emissão de Alerta: 90% do Limite Máximo, isto é, 48,6% da Receita Corrente Líquida.

Conforme verificado na tabela, nos anos de 2004 a 2008 os valores mantiveram-se abaixo de 30% da RCL, atingindo seu menor percentual no ano de 2006, quando utilizou 23,6% da receita. A partir de 2009 esta despesa aumentou, atingindo seu maior percentual no ano de 2012, quando chegou a 43,43%. Entretanto, é importante mencionar que sequer com o seu maior percentual de despesa com pessoal, o executivo camarguense chegou ao Limite para Emissão de Alerta.

Embora se mantendo dentro dos limites legais, é pertinente mencionar que a taxa de crescimento dos valores gastos com pessoal superou sobremaneira a taxa de crescimento da Receita Corrente Líquida. Esta obteve uma taxa de crescimento, em 2013, de 138,8% em relação ao ano de 2004, mas o gasto total com pessoal cresceu 244,9%, isto significa que a despesa com pessoal não está acompanhando o crescimento da Receita Corrente Líquida e, sim, superando-o. Desta forma, torna-se indispensável planejar a despesa com pessoal com cautela, pois caso ela mantenha este crescimento, futuramente o município de Camargo poderá enfrentar dificuldades para se manter dentro dos limites legais impostos pela LRF.

A despesa com pessoal fica mais bem representada pela figura abaixo, que demonstra graficamente a evolução da despesa ao longo dos dez anos.

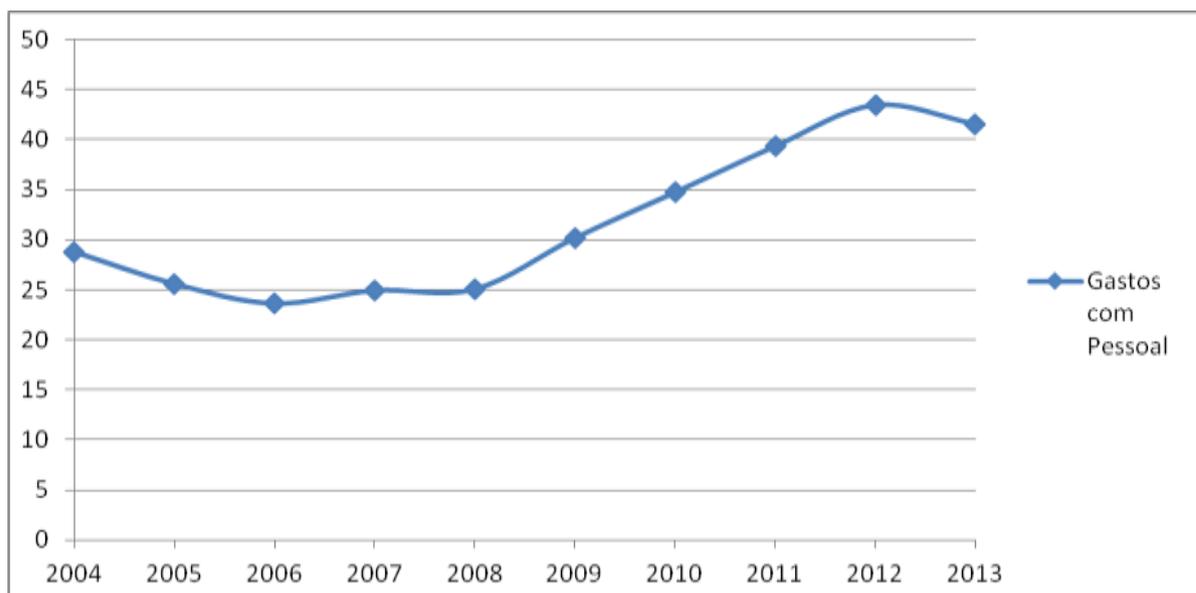


Figura 5: Evolução de Gastos com Pessoal (GP)

Assim, é possível perceber claramente a evolução desta despesa, decaindo a partir do ano de 2004, mantendo-se equilibrado até o ano de 2008, quando voltou a crescer, constantemente, até o ano de 2012, culminando no maior gasto com pessoal nestes dez anos. Em 2013, um pequeno recuo, em relação ao ano anterior.

A Tabela a seguir apresenta a despesa com investimento, esta comparada à Receita Orçamentária, bem como as taxas de crescimento da Receita, dos valores despendidos e também sobre o percentual gasto em relação à Receita Orçamentária Total.

Tabela 2 - Receita Orçamentária Total e Investimento do município de Camargo

Ano	ROT*	Crescimento %	DI**	Crescimento %	GI (%)***	Crescimento %
2004	5.370.448,77	-	1.020.451,07	-	19,00	-
2005	6.792.973,25	26,49	856.988,46	-16,02	12,61	-33,63
2006	7.280.469,98	35,56	814.668,76	-20,16	11,19	-41,10
2007	8.289.773,67	54,36	1.865.138,47	82,77	22,50	18,42
2008	9.109.196,25	69,62	2.307.648,00	126,14	25,33	33,31
2009	8.499.560,80	58,26	1.072.648,61	05,11	12,62	-33,58
2010	9.553.586,37	77,89	2.068.396,75	102,69	21,65	13,95
2011	11.042.406,24	105,61	2.846.252,37	178,92	25,77	35,63
2012	11.031.167,18	105,40	3.115.994,70	205,35	28,25	48,68
2013	14.999.075,39	179,29	961.533,40	-5,77	06,41	-66,26

*Receita Orçamentária Total; **Despesa com Investimento; *** Gastos com Investimento (DI/ROT*100).
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Prefeitura Municipal de Camargo

Quanto às despesas de investimentos, a partir do ano de 2007 os investimentos melhoraram em relação aos anos anteriores, declinando justamente no ano 2009 no qual o município também teve uma redução da sua receita. Passado o período de crise, os investimentos voltaram a acontecer, atingindo seu maior percentual no ano de 2012, com 28,25% da receita orçamentária. Já o ano de 2013, embora tendo arrecadado um expressivo valor em receitas, foi o pior ano para os investimentos em Camargo, investindo-se apenas 6,41%.

A fim de elucidar o quanto representa estes valores investidos, pode-se utilizar como base a metodologia apresentada pela FIRJAN. O IFGF Investimentos é avaliado com nota máxima quando o Município (Estado ou País) utiliza 20% da RCL em investimentos. Partindo desse pressuposto, pode-se avaliar que houve significativos investimentos nos anos de 2007, 2008, 2010, 2011 e 2012.

Ainda, considerando os dados apresentados, uma consideração a ser feita é que no ano em que o município menos gastou com pessoal, isto é, em 2006 com 23,60% da RCL, não se constata maior gasto com investimento, pelo contrário, foi o segundo pior desempenho no quesito investimento nestes últimos dez anos, 11,19%. Portanto, não se identifica relação entre os gastos com pessoal e gastos de investimentos neste período analisado.

Apresenta-se graficamente, a seguir, a evolução da despesa com investimento ao longo dos anos.

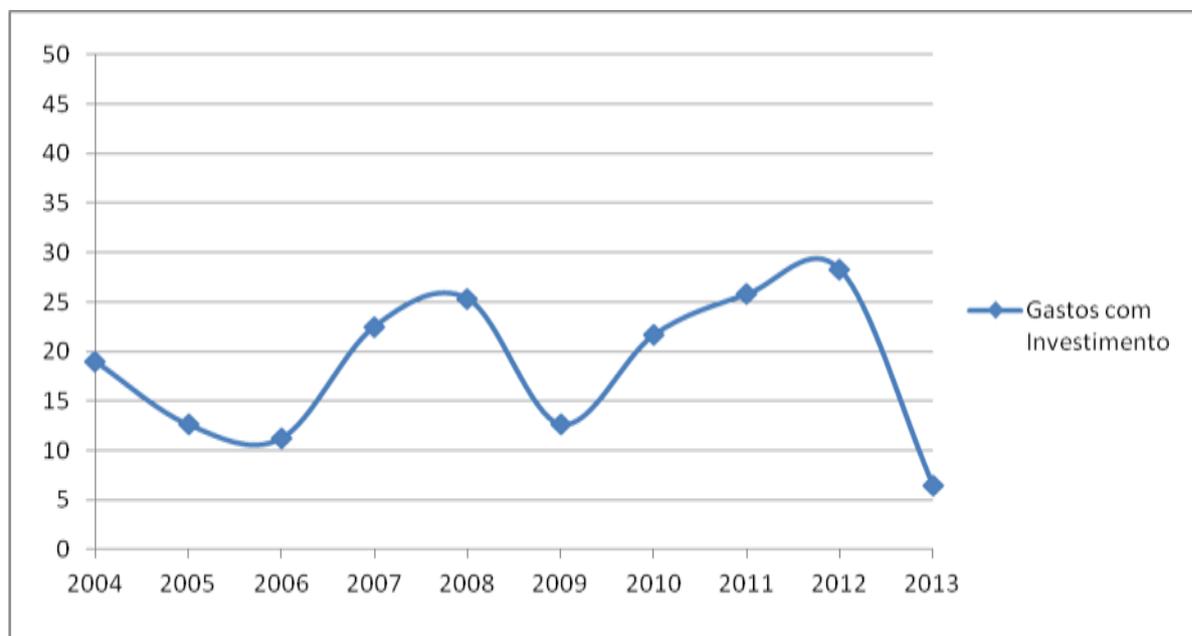


Figura 6: Evolução dos Gastos com Investimento (GI)

Fica evidente ao analisar a Figura 6, que a despesa com investimento oscila muito nestes dez anos, quando em determinado ano o investimento cresce, no ano seguinte recua significativamente, é o caso dos anos de 2008 e 2012 e os anos subsequentes.

Para esta oscilação há uma explicação. De acordo com os resultados de uma pesquisa realizada pelo IPEA com base em dados entre os anos 1995 e 2011, os investimentos dos governos federal, estaduais e municipais são fortemente influenciados pelo calendário eleitoral ao passo que no ano do pleito os investimentos aumentam consideravelmente e no ano seguinte reduzem, para contenção das despesas (MENEZES, 2014).

Esta constatação também pode ser verificada através deste estudo. As eleições municipais ocorreram nos anos de 2004, 2008 e 2012 e, como já mencionado, possuindo nestes anos um valor considerável de investimentos, ao passo que nos anos seguintes percebe-se uma redução significativa. Neste sentido, verifica-se a grande influência dos aspectos políticos, uma vez que é por decisão política que os governantes decidem elevar ou diminuir os gastos com investimento.

Por outro lado, é importante considerar o pensamento de Corrêa de que “investimentos diminuem a capacidade de investimento” (2014, p.02), isto é, os investimentos já realizados resultam em novas despesas para mantê-los e custeá-los, diminuindo a capacidade do município para gastar com novos investimentos. Pode-se considerar este aspecto no fato do município ter investido um valor tão baixo no ano de 2013, sendo que no ano anterior os investimentos foram significativos. O crescimento nas despesas de manutenção e custeio irá pressionar o município a pensar estratégias para elevar as receitas correntes, especialmente a arrecadação própria.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo geral analisar a gestão fiscal no que tange à despesa com pessoal e os limites da LRF e sua relação com investimentos no município de Camargo, no período de 2004 a 2013. Para tanto, foram utilizados relatórios da Secretaria do Tesouro Nacional e buscado informações junto ao setor de contabilidade da Prefeitura, a fim de realizar os cálculos e análises.

Os resultados da pesquisa permitem concluir que, em relação à despesa com pessoal, o executivo camarguense, ao longo dos últimos dez anos, manteve-se dentro de uma

considerável margem de segurança quanto aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, com percentual inferior a 48,6% que é o Limite para Emissão de Alerta.

Quanto à questão norteadora desta pesquisa, se há interferência dos gastos com pessoal nos investimentos no período de 2004 a 2013, o resultado mostrou que não houve interferência, pois ocorreu que no ano no qual menos se gastou com pessoal (2003), a despesa com investimentos também foi reduzida. Ressalta-se que neste ano não houve menor arrecadação, pelo contrário, teve um crescimento de 7,18% em relação ao ano anterior.

Uma situação não considerada nos objetivos da pesquisa que acabou surgindo no decorrer das análises refere-se ao fato de que em anos eleitorais os gastos públicos com investimentos tem uma expressiva elevação, tornando a reduzir no ano seguinte. Este resultado confirma o senso comum de que os governantes, com a proximidade das eleições, desejam mostrar aos cidadãos e futuros eleitores que seu governo investe e que tem condições de continuar investindo nos próximos anos.

O declínio nas despesas com investimento, verificado nos anos 2005, 2006, 2009 e 2013 decorrem, em princípio, de dois motivos principais: i) ano posterior às eleições municipais; e ii) aumento significativo das despesas correntes para manutenção e custeio, consequência dos investimentos realizados no ano anterior.

Nesta pesquisa foi possível verificar, também, que o município possui pouca autonomia financeira, dependendo das transferências do Estado e União, especialmente o Fundo de Participação dos Municípios. Em decorrência da crise internacional, em 2009, o município sentiu as consequências na redução de sua cota-parte do FPM, que reduziu as receitas orçamentárias em 6,69% em relação ao ano anterior.

Entretanto, é necessário considerar que houve melhoria na qualidade de vida da população camarguense, face ao exposto na comparação entre os anos 2000 e 2010 no que diz respeito à redução da pobreza e da desigualdade social, à redução em sua totalidade da extrema pobreza, ao aumento significativo na renda *per capita* e ao aumento do IDHM.

Espera-se, contudo, que o tema gestão fiscal não se esgote com a conclusão deste trabalho, pelo contrário, que desperte o interesse nos cidadãos camarguenses em pesquisar outras informações, dando seguimento ao tema. Sugere-se verificar, em futuros estudos, por exemplo, que estratégias o município de Camargo está buscando para melhorar sua autonomia financeira e se os investimentos voltaram a crescer.

5 REFERÊNCIAS

BIDERMAN, C.; ARVATE, P. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 05 abr. 2014.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 17 mar. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em 05 abr. 2014

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 04 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 05 abr. 2014.

_____. **Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária**. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. *Gestão Democrática e controle social dos recursos públicos*. 4. ed. Brasília: ESAF, 2009.

_____. **Ministério do Desenvolvimento Social. Plano Brasil sem Miséria**. Brasília, [201-]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/superacao-da-extrema-pobreza%20plano-brasil-sem-miseria-1/plano-brasil-sem-miseria>. Acesso em 21 maio 2014.

CALADO, E. **Coletânea de conceitos básicos de Finanças Públicas para utilização na aplicação de recursos orçamentários nos projetos de extensão**. Brasília: MEC, 2012.

CNM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Finanças Públicas: Noções Básicas para os Municípios*. Brasília: CNM, 2008.

CORREA, J. A. M. **Capacidade de investimento do setor público – alimento da engenharia**. Disponível em: <http://www.herjacktech.com.br/joao-manaus/capacidade-de-investimento-o-alimento-da-engenharia.pdf>. Acesso em 25 jun. 2014.

FIRJAN - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal: Ano-Base 2011**. Rio de Janeiro: Sistema FIRJAN, 2013a.

FIRJAN - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal: Análise Especial Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro: Sistema FIRJAN, 2013b.

FIRJAN - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal: Consulta ao Índice: Camargo/RS**. Rio de Janeiro: Sistema FIRJAN, 2013c. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/ifgf/consulta-ao-indice/consulta-ao-indice-grafico.htm?UF=RS&IdCidade=430355&Indicador=1&Ano=2011>. Acesso em: 24 set. 2014.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOBETTI, S. **TCE versus STN: quem seguir?** Assembleia Legislativa. Porto Alegre. Disponível em http://www.al.rs.gov.br/Download/CFPFC/reportagem_jorn_goberti.pdf. Acesso em 20 jun. 2014.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2010. Cidades. Rio Grande do Sul. *Camargo*. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/1mu>. Acesso em 01 abr. 2014.

MENEZES, D. **Em ano eleitoral, governo aumenta investimentos em quase 40%**. Contas Abertas, Brasília, 12 maio 2014. Disponível em: <http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/8523>. Acesso em 24 jun. 2014.

MORAES, A. **Queda no repasse do FPM afeta municípios da região**. Cruzeiro do Sul, Sorocaba, SP, 23 nov. 2013. Disponível em: <http://www.cruzeirosul.inf.br/materia/516810/queda-no-repasse-do-fpm-afeta-municipios-da-regiao>. Acesso em 22 jun. 2014.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei Complementar nº 101/2000**: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. Brasília: [s.d].

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Desenvolvimento Humano e IDH. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. *Camargo*. Disponível em: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/camargo_rs. Acesso em 01 abr. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Orientações do Tribunal de Contas para gestores municipais em início de mandato**. Porto Alegre: ESGC, 2013.

STN – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Responsabilidade Fiscal: Prefeituras e Governos Estaduais: *Sistema de Dados Contábeis*: Camargo. Disponível em: https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/index.jsp. Acesso em 17 abr. 2014.

_____. **Glossário: Receita**. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_r.asp. Acesso em 03 jul. 2014.