

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Matheus Fellipe Araújo Barbosa

IMPACTO DA CRISE ECONÔMICA DE 2015-2016 NAS DESPESAS PÚBLICAS
DOS MUNICÍPIOS MINEIROS

Belo Horizonte

2019

Matheus Fellipe Araújo Barbosa

IMPACTO DA CRISE ECONÔMICA DE 2015-2016 NAS DESPESAS PÚBLICAS
DOS MUNICÍPIOS MINEIROS

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Reinaldo Carvalho de Moraes

Belo Horizonte

2019

Barbosa, Matheus Fellipe Araújo.
B238i Impacto da crise econômica de 2015-2016 nas despesas
públicas dos municípios mineiros [manuscrito] / Matheus Fellipe
Araújo Barbosa. – 2019.
[10], 65 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração
Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor
Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientador: Reinaldo Carvalho de Moraes

Bibliografia: f. 71-75

1. Crise econômica – Município – Minas Gerais – 2015/2016. 2.
Finanças municipais – Minas Gerais. 3. Despesa pública – Minas
Gerais. 4. Gastos públicos – Minas Gerais. I. Moraes, Reinaldo
Carvalho de. II. Título.

CDU 338.74(815.1)

Matheus Fellipe Araújo Barbosa

Impacto da crise econômica de 2015-2016 nas despesas públicas dos municípios mineiros

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial de obtenção do título de bacharel em Administração Pública

Aprovado na Banca Examinadora

Reinaldo Carvalho de Moraes

Prof. Reinaldo Carvalho de Moraes (Orientador) – Fundação João Pinheiro

Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Glauber F. Silveira

Prof. Glauber Flaviano Silveira (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 28 de novembro de 2019

*“The greatest glory in living lies not in never
falling, but in rising every time we fall”*

Nelson Mandela

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo avaliar os impactos da crise econômica de 2015-2016, com enfoque nas despesas públicas dos municípios de Minas Gerais. Ou seja, pretendia-se verificar qual foi o comportamento dos gastos públicos em meio a esse cenário de instabilidade econômica. Para isso, foram obtidos dados de despesas municipais através do Sistema de Informações Contábeis do Setor Público Brasileiro. As três variáveis escolhidas para o trabalho foram: Investimentos, Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes. Os resultados obtidos foram que os gastos com investimentos tiveram queda, devido seu caráter discricionário, essa queda foi mais intensa nos municípios menores, já que dependem mais de recursos de transferências, que tiveram os repasses reduzidos. Em relação aos gastos com pessoal, verificou-se que aumentaram após o início da crise, devido a sua rigidez a sofrer cortes e fatores como aumento do número de inativos, ajuste do salário mínimo acima da inflação e o crescimento do número de servidor. A conta Outras Despesas Correntes teve aumento de seu volume, assim como a de pessoal, devido ser um gasto rígido e provavelmente porque em períodos de queda da atividade econômica há maior demanda por serviços públicos, aumentando assim o custo da máquina pública.

Palavras-chave: Crise Econômica. Despesas Públicas. Investimentos. Pessoal e Encargos Sociais. Outras Despesas Correntes.

ABSTRACT

The present work aims to evaluate the impacts of the economic crisis of 2015-2016, focusing on public spending of the municipalities of Minas Gerais. That is, it was intended to verify how was the behavior of public spending in this scenario of economic instability. To achieve that, municipal expenditure data were obtained through the Brazilian Public Sector Accounting Information System. The three variables chosen for the work were: Investments, Personnel and Social Charges and Other Current Expenses. The results obtained were that investment spending decreased, due to its discretionary nature, this decrease was more intense in smaller municipalities, since they depend more on transfer resources, which had reduced transfers. In terms of personnel expenses, it was found that they increased after the crisis began, due to their rigidity to cuts and factors such as increase of inactive numbers, adjustment of the minimum wage above inflation and the growth in the number of employees. The Other Current Expenses account increased in volume as well as personnel, due to a rigid expenditure and probably because in times of economic downturn there is greater demand for public services, thus increasing the cost of the public machine.

Keywords: Economic Crisis. Public Expenses. Investments. Personnel and Social Charges. Other Current Expenses.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da Receita Corrente do conjunto de municípios da amostra – Minas Gerais – 2011-2018.....	45
Gráfico 2 – Evolução da Despesa realizada do conjunto de municípios da amostra – Minas Gerais – 2011-2018.....	46
Gráfico 3 – Composição da Despesa Realizada do conjunto de municípios da amostra – Minas Gerais – 2010-2018.....	47
Gráfico 4 – Evolução do índice de volume a preços constantes das principais contas de despesas dos municípios de Minas Gerais – 2010-2018.....	49
Gráfico 5 – Evolução da Despesa de Pessoal e Encargos Sociais dos municípios da amostra – Minas Gerais – 2011-2018.....	50
Gráfico 6 – Despesas per capita com Pessoal e Encargos Sociais nos municípios mineiros de acordo com o porte antes e após a crise econômica brasileira.....	51
Gráfico 7 – Estatísticas descritivas e Distribuição da variação percentual real das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais dos municípios mineiros de acordo com o porte antes e após a crise econômica brasileira.....	53
Gráfico 8 – Evolução das despesas de Investimentos do conjunto de municípios da amostra – Minas Gerais – 2010-2018.....	55
Gráfico 9 – Despesas per capita com Investimentos nos municípios mineiros de acordo com o porte antes e após a crise econômica brasileira.....	57
Gráfico 10 – Estatísticas descritivas e Distribuição da variação percentual dos Investimentos dos municípios mineiros de acordo com o porte antes e após a crise econômica brasileira.....	58
Gráfico 11 – Evolução das Outras Despesas Correntes do conjunto de municípios da amostra – Minas Gerais – 2010-2018.....	59
Gráfico 12 – Despesas per capita com a conta Outras Despesas Correntes nos municípios mineiros de acordo com o porte antes e após a crise econômica brasileira.....	60
Gráfico 13 – Estatísticas descritivas e Distribuição da variação percentual de Outras Despesas Correntes dos municípios mineiros de acordo com o porte antes e após a crise econômica brasileira.....	61

LISTA DE SIGLAS

CNM	Conselho Nacional de Municípios
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FJP	Fundação João Pinheiro
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IPEA	Instituto de Pesquisa de Economia Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
PIB	Produto Interno Bruto
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis do Setor Público Brasileiro
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SÚMARIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Problema de Pesquisa	12
1.2 Objetivos.....	12
1.3 Justificativa.....	13
1.4 Hipóteses	14
1.5 Estrutura da monografia	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
2.1 Despesa Pública	16
2.1.1 Teoria dos Gastos Públicos.....	17
2.1.2 Classificação da despesa.....	19
2.1.3 Etapas da despesa orçamentária.....	21
2.2 Papel do investimento público.....	22
2.3 Federalismo no Brasil.....	24
2.4 Constituição de 1988 e autonomia municipal	26
2.5 Transferências intergovernamentais	29
2.6 Composição das receitas públicas municipais	31
2.7 Outras Despesas Correntes	33
2.8 Gasto com pessoal e a LRF	34
3 METODOLOGIA	39
3.1 Método de Pesquisa.....	39
3.2 Universo e Amostra.....	40
3.2.1 Universo.....	40
3.2.2 Amostra.....	41
3.2.3 Coleta de Dados.....	41
3.2.4 Tratamento e análise dos dados	42
4 ANÁLISE DE DADOS.....	43
4.1 Evolução da Receita Corrente dos municípios.....	43

4.2 Evolução da Despesa Realizada.....	45
4.3 Evolução dos gastos com as rubricas selecionadas	48
4.3.1 Pessoal e Encargos Sociais	49
4.3.2 Investimentos	53
4.3.3 Outras despesas Correntes.....	58
5 CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS.....	65

1 INTRODUÇÃO

O Brasil vem passando desde 2011 por um cenário de condições desfavoráveis e bastante instabilidade econômica com dois anos seguidos (2015 e 2016) de variação negativa do Produto Interno Bruto (PIB), dívida e instabilidade política. Essa situação tem contribuindo de forma decisiva para o aprofundamento do desequilíbrio financeiro dos entes governamentais (união, estados e municípios).

Durante a década de 2000 o Brasil obteve bons resultados fiscais, com baixos níveis de desemprego e crescimento econômico. O país obteve o chamado “grau de investimento” meses antes da crise financeira de 2008, devido um período longo de boas práticas fiscais e monetárias, como a implementação de uma meta de inflação, a adoção de um regime cambial flexível e o advento de uma lei de responsabilidade fiscal. Porém, desde 2011, a economia passou a se deteriorar e houve queda nos resultados fiscais, provocando o rebaixamento do Brasil ao grau especulativo.

A crise econômica mundial atingiu o Brasil em um cenário de pico, com altas taxas de crescimento. O país sentiu os efeitos da crise, como a escassez de crédito internacional, parada na atividade econômica e impactos sobre o preço da moeda nacional. Com isso, foram tomadas medidas com objetivo de frear os impactos da crise, como expansão da liquidez, políticas macroeconômicas expansionistas e controle do câmbio. (LIMA; DEUS, 2013)

Segundo Lima e Deus (2013, p. 60)

É possível observar que a maior parte das medidas adotadas pelo governo brasileiro para contornar os efeitos imediatos da crise financeira internacional de 2008 foram exitosas. Vale ressaltar que os estímulos ao mercado interno, dados principalmente através da expansão do crédito e das desonerações às empresas, contribuíram fortemente para o aumento do consumo e conseqüentemente para a manutenção da renda na economia brasileira.

Nesse contexto, foi possível amenizar os efeitos da crise de 2008. Entretanto, as medidas não conseguiram sustentar o equilíbrio econômico por muito tempo e esse cenário se alterou nos primeiros anos da atual década. Um conjunto de choques de oferta e de demanda e políticas adotadas pelo governo a partir de 2011 resultaram na crise econômica e fiscal que atingiu o país a partir de 2015. (BARBOSA FILHO, 2017)

Já Ribeiro (2016), argumenta que a partir de 2011 o governo sofreu uma grande pressão por dispêndios públicos, motivado por questões estruturais e de fatores conjunturais ocasionados pelas políticas adotadas nos anos anteriores. Com isso, ocorreu um agravamento da postura fiscal, culminando em déficit primário nos anos de 2014 e 2015.

Percebe-se que os anos em sequência a 2011, foram de instabilidade e baixo crescimento, até desencadear a crise fiscal e política vivida a partir de 2015, abalando as contas e confiança política do governo, resultando em queda do PIB, inflação alta e aumento nas taxas de desemprego. Após o período recessivo, que se manteve no ano de 2016, o país se encontrou com um lento nível de crescimento econômico, ainda não recuperado do período de queda, com reflexos dos anos de recessão.

De acordo com Barbosa Filho (2017, p.58)

A taxa de crescimento do produto potencial da economia brasileira saiu da faixa de 4% ao ano para menos de 2% ao ano. Ao mesmo tempo, o setor público brasileiro abandona um superávit primário de 2,2% em 2012 e gera um déficit primário de 2,7% em 2016.

Com os resultados desfavoráveis da atividade econômica em quase todos os setores, com desemprego crescente, queda de arrecadação das três esferas federativas e crescimento das despesas correntes, ocorreu uma deterioração da situação fiscal brasileira. A economia do Brasil passa por grandes desafios, um dos principais é esse desequilíbrio fiscal que vem assolando o país nos últimos anos, nos três níveis de governo. (MERCÊS e FREIRE, 2017).

A crise afetou de maneira significativa a economia brasileira gerando déficit e resultados fiscais ruins. A queda na atividade econômica reduziu a capacidade arrecadatória do país, exprimindo, assim, o seu orçamento. Esse fato, ocorreu também no âmbito estadual. Com isso, houve cortes no volume de recursos que o Estado e a União passam aos municípios, as chamadas transferências intergovernamentais, que são uma das mais importantes formas de financiamento das esferas municipais.

Em Minas Gerais, no ano de 2015 a queda do PIB foi de 4,3%. Todos os setores registraram crescimento negativo, sendo que a indústria foi o setor mais afetado, retraindo 6,2%. Em 2016, as condições econômicas continuaram se deteriorando, ainda que em ritmo mais lento. A queda foi de

1,8% e novamente o comportamento da indústria se destacou negativamente, decrescendo 4,4%. O resultado só não foi pior porque o desempenho da agropecuária foi bastante positivo, alcançando o crescimento real de 8,9% (FJP, 2018 *apud* LEAL FILHO; BARBOSA, 2018).

Minas Gerais, é um dos estados brasileiros com maior número de municípios no Brasil, ao todo são 853. Dessa forma, se faz interessante analisar a crise fiscal brasileiro no âmbito municipal, já que é um estado de grande extensão territorial e bastante estratificado.

É nesse contexto que o presente trabalho se insere, a discussão desenvolvida visa entender até que ponto a crise fiscal verificada no Brasil afetou as finanças públicas dos municípios mineiros, analisando o comportamento dos gastos públicos, já que muitos dependem significativamente de transferências intergovernamentais. Segundo Mendes, Miranda e Cosio (2008), as transferências correspondem a 65% das receitas dos governos locais brasileiros. A análise será feita a partir do estudo de três das principais contas de despesa municipais: Despesas e Encargos Sociais; Investimentos; e Outras Despesas Correntes.

1.1 Problema de Pesquisa

Com base na discussão acerca da crise fiscal dos municípios, esta monografia se propõe a responder à seguinte pergunta de pesquisa: Qual o impacto da crise econômica de 2015/2016 nas despesas dos municípios mineiros?

1.2 Objetivos

Objetivo geral: Comparar o comportamento dos gastos com pessoal, dos investimentos e das outras despesas correntes dos municípios mineiros antes e depois do início da crise econômica de 2015/16.

Objetivos específicos:

- A) Levantar os dados de despesas municipais relativos às rubricas *Pessoal e Encargos Sociais, Investimentos e Outras Despesas Correntes* relativos ao período compreendido entre 2011 e 2018 para os municípios mineiros.
- B) Comparar o desempenho das variáveis escolhidas antes e depois do início da crise econômica de 2015/2016.
- C) Analisar os resultados de desempenho das variáveis escolhidas de acordo com o porte dos municípios.
- D) Comparar os resultados obtidos na pesquisa com trabalhos correlatos.

1.3 Justificativa

O déficit apresentado no setor público consiste em um arcabouço estrutural, decorrente das dificuldades que cria para a gestão pública em consequência da acumulação de desequilíbrios ao longo de anos, que tende a provocar tensões nas relações interfederativas. Diante de tal observação, surgiu a ideia de analisar em que grau a crise econômica atingiu as finanças públicas dos municípios com ênfase nas despesas de pessoal, de investimento e de outras despesas correntes.

Segundo Santos e Nazareth (2017, p.14),

Esta crise tem sido denunciada pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), para quem “os Municípios a cada dia têm suas competências ampliadas sem que os recursos a eles destinados caminhem na mesma velocidade”. De acordo com uma pesquisa realizada pela CNM referente ao ano de 2015, e cujas respostas abrangeram 73% dos 5.570 municípios brasileiros, apenas 1,4% alegaram não sentir nenhum efeito da crise federativa.

O desequilíbrio fiscal sofrido no país deu origem a uma crise federativa, em que os municípios recebem cada vez mais responsabilidades e menos recursos, o que foi denunciado pela Confederação Nacional dos Municípios.

Na atual conjuntura de crise fiscal, deve ser reconhecida a existência de elementos estruturais no pacto federativo brasileiro que afeta os municípios. Os governos municipais vêm recebendo responsabilidades crescentes na área de

políticas sociais sem que haja alterações na estrutura organizacional e financeira, dessa forma, fica cada vez mais difícil honrar tais compromissos (MERCÊS e FREIRE, 2017).

A discussão sobre o tema se mostra válida já que há indícios do impacto sofrido pelos municípios, decorrente da instabilidade fiscal brasileira e há dúvidas a respeito de quais áreas são mais afetadas e os motivos que justificam tal fator. Dessa forma, a ótica desse trabalho será das finanças públicas com a análise estatística dos dados em busca de respostas.

1.4 Hipóteses

As hipóteses elaboradas para desenvolver a pesquisa são três:

- 1) Queda dos investimentos municipais: deve ter caído pelo fato de ser variável de ajuste e também pela redução de recursos orçamentários municipais derivado da queda das transferências intergovernamentais. É provável que tenha caído de maneira mais forte nos municípios menores, que dependem mais de transferências e por consequência não exploram de forma satisfatória as receitas próprias.
- 2) As despesas de pessoal não sofreram mudanças bruscas, uma vez que são engessadas apresentando dificuldade de ajustamento.
- 3) Os gastos com *Outras Despesas Correntes* não sofreram mudanças bruscas, uma vez que representam o custeio e manutenção da máquina pública.

1.5 Estrutura da monografia

Esse trabalho está estruturado da seguinte forma: O capítulo 2 consiste no referencial teórico, base para o desenvolvimento da pesquisa. Este capítulo conta com 8 seções. A primeira aborda a despesa pública, suas classificações e etapas, a segunda diz respeito ao papel do investimento público. A terceira e a quarta seções tratam do federalismo no Brasil e a do aumento da autonomia municipal após a

promulgação da Constituição Federal de 1988, respectivamente. Já a seção 2.5 aborda as transferências governamentais, que compõe as receitas municipais, assunto tratado na seção seguinte. As últimas duas seções discorrem sobre as outras duas variáveis escolhidas, *Outras Despesas Correntes e Pessoal e Encargos Sociais*.

O capítulo 3 descreve a metodologia utilizada na pesquisa, apresentando o modo de obtenção dos dados, como foram tratados e quais foram os recursos utilizados para obtenção dos resultados. Já o capítulo 4 refere-se à análise do comportamento das três variáveis escolhidas: *Investimentos; Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes*. O último capítulo, de número 5, conta com as considerações finais e conclusões obtidas com a pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Despesa Pública

As despesas públicas podem ser classificadas sob diversos enfoques. Uma delas é a que diz respeito à categoria econômica: corrente e de capital. As despesas correntes são as destinadas à produção de bens e serviços correntes e possibilitam a participação do setor público no “consumo”. Já as despesas de capital contribuem para formação ou aquisição de bens de capital, concessão de empréstimos e amortização de dívidas (GIACOMONI, 2012)

A classificação orçamentária é um importante instrumento para a organização consciente do orçamento do governo e essencial para a transparência das contas públicas. A linguagem orçamentária é considerada uma linguagem contábil desde a sua criação e assim se manteve, já que atende de forma efetiva os seus objetivos. (GIACOMONI, 2012)

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (2019), “O orçamento é um importante instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto de ingressos e de aplicações de recursos em determinado período”.

As despesas e receitas públicas podem ser classificadas analisando vários aspectos. Dividir o orçamento nessas classificações tem o objetivo de ajudar no controle e avaliação durante todo o processo orçamentário, antes e após a sua execução (ENAP, 2014).

Ao mesmo tempo em que permitem certa padronização, as classificações da despesa propiciam a obtenção de informações que são fundamentais à análise do gasto público. De forma semelhante, as classificações da receita contribuem para sua compreensão, tornando mais clara sua procedência e sua destinação, facilitando também a sua previsão.

No trabalho em questão, as variáveis escolhidas, investimento, gasto com pessoal e dívida, fazem parte da despesa orçamentária das instituições públicas. A próxima subseção trata da classificação da teoria dos gastos públicos.

2.1.1 Teoria dos Gastos Públicos

A teoria dos bens públicos, ou gastos públicos, busca justificar a função distributiva do Estado da política orçamentária. Essa teoria é importante para o estudo das finanças públicas, da mesma forma que a teoria do consumidor é importante para o setor privado. O problema base dessa teoria é o uso eficiente dos recursos, ou seja, os gastos públicos mais eficientes (MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P., 1980). Essa teoria busca formas de utilizar os recursos públicos da melhor maneira possível, gastando pouco e oferecendo mais bens e serviços à população.

A economia de mercado permite o uso eficiente dos recursos para a produção de bens no setor privado e os consumidores pagam pelos bens ou serviços de acordo com suas preferências, realizando lances, para isso. Com isso, os produtores, a partir das preferências, buscam produzir da forma que lhes trará mais lucro, ou seja, produzir de forma mais eficiente. Entretanto, há algumas dificuldades que não são consideradas por esse mecanismo, mas ele consegue cumprir de maneira parcial o seu papel (MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P., 1980).

Um dos problemas é que o sistema de mercado só funciona de maneira adequada, se aplicado o princípio da exclusão, quando o consumo de determinado produto por uma pessoa, que pagou por ele, implica que esse produto não possa ser consumido por outra pessoa que não pagou por ele (MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P., 1980). Dessa forma, o consumo de determinado produto por uma pessoa parte do ponto que ela tenha despendido o valor referente ao seu valor para consumi-lo.

Quando esse princípio é aplicado perfeitamente, considera-se que os bens são rivais, ou seja, os benefícios são internalizados, e o consumo é feito por aquele que pagou pelo bem, sendo vedado o consumo de outro indivíduo que não tenha pago. Entretanto, quando esse princípio não consegue ser aplicado, considera-se que

os bens são não-rivais, necessitando da ação do setor público (MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P., 1980).

Segundo Rezende (2012, p.84),

A principal característica dos bens públicos, e que os distingue dos privados refere-se à impossibilidade de excluir determinados indivíduos ou segmentos da população de seu consumo, uma vez definido o volume de produção. Para um bem privado, o consumo por um indivíduo A automaticamente exclui a possibilidade de um indivíduo B consumir o mesmo bem.

Dessa forma, percebe-se que a produção de um bem ou serviço público não permite que determinado indivíduo seja excluído do seu consumo. Assim, é impossível que apenas uma parcela da população possa desfrutar do consumo do serviço ou bem.

A “não-exclusão” dos bens públicos resulta no consumo coletivo de determinado serviço ou bem. Com isso, se um indivíduo faz uso do bem público, não implica, conseqüentemente, que a oferta desse bem será reduzida para o consumo de outros indivíduos da população (REZENDE, 2012).

Os bens privados têm seus níveis ótimos de produção determinados pelo mercado, utilizando as curvas de oferta e demanda, entretanto, no setor público a aplicação desse critério depende de aplicar conceitos parecidos de oferta e demanda verificados no setor privado. Entretanto, há obstáculos para isso, um deles é que o custo marginal no setor público é 0, ou seja, o custo de um bem produzido com estimativa de 100 usuários por dia, é mesmo caso essa bem seja utilizado por 101 ou 102 usuários (REZENDE, 2012).

A natureza não rival dos bens públicos implica em dois problemas, que se referem à alocação eficiente dos recursos e às decisões a respeito da forma que essa alocação será implementada (MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P., 1980). Segundo Gruber (2009), na prática o governo tem um grande problema, que é transformar as preferências dos consumidores, no caso os cidadãos, em decisões de gasto públicos, já que nem sempre os indivíduos estão dispostos a dizer a sua verdadeira avaliação, ou não conseguem avaliar de maneira correta o bem e também pela dificuldade do governo de decidir o valor de um projeto de acordo com as preferências de milhões de pessoas.

2.1.2 Classificação da despesa

As despesas orçamentárias são as fixadas pela lei orçamentária anual ou na lei de créditos adicionais abertos, ou seja, são despesas que devem passar pela aprovação de legislativo. De acordo com o artigo 35 da Lei 4.320/64, essas despesas deverão ser reconhecidas no exercício financeiro que forem realizadas. (GAMA JÚNIOR, 2009)

O ano 2000 foi marcado por algumas mudanças estabelecidas na classificação da despesa, que ainda são vigentes. A partir desse momento o processo de classificação foi alterado, de modo a incluir práticas simplificadoras e descentralizadoras, por meio da chamada Reforma Gerencial do Orçamento, com a finalidade de privilegiar o aspecto gerencial dos orçamentos. (ENAP, 2014)

De acordo com a Escola Nacional de Administração Pública (2014, p. 8)

A reforma em questão prevê que cada nível de governo passará a ter a sua estrutura programática própria, adequada à solução dos seus problemas, e originária do seu plano plurianual. Assim, não há mais sentido falar em classificação programática, mas sim, em estruturas programáticas diferenciadas de acordo com as peculiaridades locais.

Dessa forma, depreende-se que a alteração do processo de classificação tornou-se mais claro e mais adequado ao local no qual se insere o orçamento. O que antes era centralizado passou a ser mais simples e descentralizado, facilitando a sua execução.

A classificação orçamentária da despesa é feita da seguinte maneira: Classificação Institucional; Classificação Funcional; Classificação por Natureza da Despesa; Classificação por Fontes de Recurso; Identificador de Uso; Esfera Orçamentária; Identificador de Resultado Primário. Para esse trabalho, será útil a classificação por natureza.

Segundo Giacomoni (2012, p. 109)

As classificações institucional, funcional e por programas têm, pelo visto, grande utilidade no plano administrativo-gerencial, pois alimentam com informações as etapas de programação, tomada de decisões, execução, avaliação e controle. Já a classificação por categorias econômicas cumpre

função bem distinta. Seu papel é dar indicações sobre os efeitos que o gasto público tem sobre toda a economia.

Ao analisar a despesa orçamentária em um cenário macroeconômico faz-se necessária sua classificação por natureza econômica (GOBETTI; ORAIR, 2010). Dessa forma, é possível a obtenção de informações macroeconômicas acerca dos efeitos dos gastos públicos na economia. (ENAP, 2014)

De acordo com a ENAP (2014), essa classificação pode ser útil indicando se o governo está criando pressões inflacionárias, comparando períodos fiscais. Além disso, ainda pode fornecer informações acerca do impacto das atividades governamentais, se está usando recursos derivados de transferências ou por uso direto.

O primeiro nível de classificação, a categoria econômica, é o mais genérico de todos e discrimina a despesa entre corrente e de capital. Segundo a Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001 (BRASIL, 2001), que dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas, as despesas correntes são as que não tem contribuição de forma direta com a formação de bens de capital, já as despesas de capital, correspondem ao inverso, contribuindo para formação ou aquisição desses tipos de bens.

As despesas correntes são divididas em despesas de custeio, que são as relacionadas à manutenção de serviços anteriormente criados, e as transferências correntes que são as despesas que não se referem à contraprestação de serviços e bens públicos. Já as despesas de capital se dividem em investimentos, usadas para planejamento e execução de obras; inversões financeiras, usadas em aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; e transferências de capital, que são destinadas a investimentos e inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado. (GAMA JÚNIOR, 2014)

A segunda ramificação da classificação orçamentária de despesa refere-se aos grupos, de acordo com Gobetti e Orair (2010, p.8),

É no segundo nível de classificação que as despesas são desdobradas em grupos mais específicos, os chamados grupos de natureza de despesa (GND), quais sejam: pessoal e encargos sociais (GND 1), juros e encargos

da dívida (GND 2), outras despesas correntes (GND 3), investimentos (GND 4), inversões financeiras (GND 5) e amortizações da dívida (GND 6).

O segundo nível de classificação engloba as variáveis que foram usadas nessa pesquisa. Segundo a portaria nº 163 (BRASIL, 2001), as despesas de pessoal e encargos sociais são relativas ao pessoal ativo, inativo e pensionistas, de mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de poder. Já as de investimento são relativas a gastos com planejamento e execução de obras, compra de imóveis, equipamentos e material permanente. Outras despesas correntes se referem ao custeio da máquina pública.

2.1.3 Etapas da despesa orçamentária

O processo orçamentário é conduzido através das seguintes etapas: (i) planejamento; (ii) execução; (iii) controle e avaliação.

O planejamento consiste na fixação da despesa, descentralização de créditos, programação orçamentária e o processo de licitação, ou seja, é quando se planeja com o que e quanto será gasto. A despesa é fixada pela Lei Orçamentária Anual, a chamada LOA, que estabelece os orçamentos públicos, estimando as receitas e fixando as despesas nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Segundo a STN (BRASIL, 2019), a execução é uma etapa que se ramifica em outras três etapas, sendo elas: empenho, liquidação e pagamento. Empenho é o ato que cria a obrigação do pagamento da despesa, ou seja, reconhece o gasto e o valor a ser pago em determinada despesa. O passo seguinte, a liquidação, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, por meio de documentos comprobatórios, dessa forma é possível apurar o objeto, o valor e a quem deve ser pago. Já o pagamento, a última etapa, como o próprio nome diz, se refere à entrega do valor a ser pago ao credor em conta corrente.

2.2 Papel do investimento público

O investimento público, tem um papel muito importante na economia, pela sua capacidade de impulsionar a demanda, principalmente quando os investimentos privados são insuficientes.

De acordo com Orair (2016, p. 165)

As escolas de pensamento econômico apresentam divergências nas suas análises sobre os impactos dos gastos públicos ou sobre a função do Estado como indutor do desenvolvimento econômico. Há, contudo, um reconhecimento bastante generalizado em relação ao papel estratégico que os investimentos do setor público podem desempenhar em nossas economias, principalmente quando orientados para segmentos de infraestrutura.

Além de potencializar o crescimento econômico, o investimento público, ao contrário de outros tipos de gastos, se converte em ativos fixos, que são de suma importância para o equilíbrio nas contas públicas, já que têm potencial de aumentar o patrimônio líquido do Estado (ORAIR, 2016).

Cândido Júnior (2001, p. 243), argumenta que

Os investimentos públicos, para serem eficientes, devem ser alocados em setores que geram externalidades positivas, e devem ser complementados pelos investimentos privados em vez de competir com eles. A infra-estrutura e os gastos em pesquisa & desenvolvimento são exemplos clássicos de investimentos públicos que complementam os investimentos privados.

O Estado tem o papel de prover condições para que o setor privado desenvolva suas atividades de maneira mais produtiva, fornecendo infraestrutura e gastos com P&D, conforme afirma Cândido Júnior (2001). Muitas vezes os agentes econômicos do setor privado não têm interesse em fazer certos investimentos em infraestrutura, pelos seguintes motivos: incerteza sobre o retorno em função da instabilidade econômica, alto volume de capital inicial, etc, então o setor público entra com recursos para prover tais investimentos de modo a suprir a lacuna não preenchida pelo setor privado.

O setor público apresenta um papel central no provimento de infraestrutura, nas áreas de logística, energia e infraestrutura social e urbana. O investimento em infraestrutura logística consiste na construção ou recuperação rodovias, hidrovias, ferrovias, portos e aeroportos, ou seja, no setor de transportes. O gasto com infraestrutura energética tem como objetivo o provimento de melhorias nos setores de energia elétrica, petróleo e combustíveis. Já a social engloba os gastos voltados à população, como habitação e saneamento. (BEZERRA; PEREIRA; CAMPOS, 2013)

De acordo com Ribeiro e Gerigk (2016, p. 103)

São exemplos de investimentos realizados pelos municípios, nesse sentido, as obras de infraestrutura, como a construção de uma estrada ou uma pavimentação asfáltica; esse investimento valorizará os imóveis localizados naquela área, proporcionará melhoria nas condições de tráfego na região, gerará, temporariamente, empregos durante a execução da obra e, ainda, de forma futura, poderá contribuir para investimentos privados na região, gerando externalidades presentes e futuras. Outro exemplo de investimento público é a aquisição de ônibus destinados ao transporte escolar, que beneficiam diversos alunos, por meio do acesso à educação, além de proporcionarem mais segurança no transporte dos educandos.

A defesa argumento de que a manutenção de um alto patamar de investimento público contribui para reduzir as flutuações da economia capitalista e contribuir para a estabilidade, é muito difundido na literatura sobre o tema, devido a preferência dos empresários por ativos mais líquidos nos momentos de incerteza, ao contrário do setor público, que não toma decisões com intuito de adquirir lucro no curto prazo. Com isso, pode-se afirmar que manter a taxa de investimento público em níveis estáveis e elevados pode reduzir a vulnerabilidade econômica em ambientes de crise e instabilidade (ORAIR, 2016).

Grande parte da literatura concorda que o investimento público exerce significativo papel de potencializar crescimento econômico e uma variável indispensável para enfrentar crises financeiras, em todas as esferas federativas (união, estados e municípios). Entretanto, no Brasil, nos últimos anos, esse gasto tem sido baixo, levando em consideração a necessidade de investimentos para o crescimento da economia. Além disso, o volume de investimentos tem dependido muito de estados e municípios, que em função da crise não tem tido condição de contribuir muito. (AFONSO, JUNQUEIRA, 2009).

2.3 Federalismo no Brasil

O modelo político-territorial federalista baseia-se no compartilhamento da legitimidade e das decisões coletivas entre mais de um nível de governo (ABRÚCIO e FRANCESE, 2007). Dessa forma, em uma federação há uma espécie de acordo para que seja compartilhado o poder territorial, de modo que existam diferentes entes com determinada autonomia.

De acordo com Abrúcio e Francese (2007) a existência de heterogeneidades dentro de uma nação, como diversidade física, diferenças étnicas e linguísticas ou diversidades culturais e políticas levam a escolha pelo federalismo. O real motivo para tal escolha, é que com o compartilhamento feito pelo modelo federalista é mais fácil a coordenação dessa nação com as suas devidas diferenças, já que as decisões não estão completamente centralizadas.

No Estado federal os entes distribuem entre si competências, atribuições e decisões a respeito da legislação, ao contrário de Estado unitário, em que a união detém o monopólio das decisões. Com isso, pode-se dizer que a autonomia verificada nos estados-membros e nos municípios possibilita que esses entes possam criar suas próprias legislações, editando-as quando necessário, por meio de seus representantes políticos.

Esse acordo federativo não é sustentado apenas pela Constituição. Há outras instituições federativas responsáveis por freios e contrapesos entre os níveis de governo e por coordenar as relações entre os entes (ABRÚCIO; FRANCESE, 2007). Essas tarefas são muito importantes para o sucesso do modelo federalista, servem para controlar o poder, equilibrando-o entre os entes, para que não se aproxime da centralização verificada no sistema unitário.

A instituição do federalismo em um Estado, pode se dar de duas maneiras, a primeira é um pacto entre unidades autônomas, ou seja, unidades independentes e autônomas abrem mão de parte de sua independência para se unirem e criarem uma nova esfera governamental, já a segunda se dá de maneira contrária, o poder que antes era concentrado na união passa a ser descentralizado para os estados-membros.

No Brasil, a criação do modelo federativo se deu de forma descentralizadora, distribuindo autonomia e atribuições para os estados. Com isso, eles se tornaram mais fortes e a união foi enfraquecida, (ABRÚCIO e FRANCESE, 2007). O país passou por períodos de descentralização, com os governadores sendo figuras de grande poder de decisão.

O sistema federal brasileiro foi introduzido apenas no ano de 1889 e detalhado na Constituição de 1891, partindo das 20 províncias que existiam no antigo sistema unitário, onde o poder era centralizado. Essa constituição canalizou os recursos (SOUZA, 2005). Hoje o país conta com 26 estados, o Distrito Federal e 5570 municípios.

Ainda sobre a formação do federalismo no Brasil, Souza (2005, p.106), discorre que

[...] diferentemente de muitas federações, a brasileira nunca foi uma resposta às clivagens sociais decorrentes de conflitos étnicos, linguísticos ou religiosos. Movimentos separatistas ocorreram apenas durante o período colonial e no início do século XIX a unidade do país não era questionada.

A federação brasileira se encontra atualmente em um sistema de três níveis, diferente da maioria das outras federações, que contam com apenas dois entes federativos. Essa configuração se deu após a incorporação dos municípios e estados, como parte da federação (SOUZA, 2005). O art. 1º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece que a "República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito".

Os estados e municípios detém autonomia política e fiscal que possibilitam a criação de agendas próprias de acordo com os contextos locais, independente da agenda do executivo federal (ARRETCHE, 2004). Assim, a independência é uma característica forte nas relações entre os entes e os três níveis de governo têm poderes legislativos próprios e os níveis federal e estaduais apresentam próprio poder judiciário.

2.4 Constituição de 1988 e autonomia municipal

A origem dos municípios se deu com os agrupamentos de pessoas, originando vilas, nos primórdios da humanidade. Entretanto, segundo Meirelles (1997b, *apud* ZMITROWICZ; BISCARO; MARINS, 1998) o município como unidade político-administrativa surgiu apenas com a República Romana, como forma de manter a dominação das cidades conquistadas de forma pacífica. Desde então o município tem passado por diversas configurações e posições, tanto em sua estrutura, quanto em suas atribuições, até chegar a sua atual forma.

No Brasil, a estrutura municipal surgiu baseada no modelo presente em Portugal, estabelecido após o descobrimento e a colonização do país. Com isso, o município brasileiro era uma cópia do português. A organização da colônia era bem semelhante à do país colonizador (ZMITROWICZ; BISCARO; MARINS, 1998).

O município como ente federativo, como conhecemos hoje, é uma posição relativamente recente, já que só foi elevado a esse posto a partir da Constituição de 1988, recebendo autonomia política, legislativa, administrativa e financeira. O texto constitucional visava a descentralização dos poderes e forneceu ao nível municipal diversas atribuições, com intuito de trazer decisões para o âmbito local, mais próximo ao cidadão.

O processo de descentralização no Brasil foi aprofundado em meados da década de 1980, quando os municípios brasileiros passaram a um novo patamar na Federação brasileira, devido a luta pela descentralização tributária observada ao longo dos anos 70, apoiada pelos governos municipais e estaduais. A demanda pela descentralização foi motivada principalmente pela crise econômica que havia iniciado naquela época e o processo de redemocratização foi um fator que corroborou para tal descentralização fiscal (AFFONSO, 1996)

A descentralização foi resultado de algumas medidas. Entre as principais estão as emendas constitucionais anteriores à Constituição de 1988 que aumentaram os percentuais dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios. Esse processo ampliou de forma considerável a participação dos municípios na receita disponível, de 9% em 1980, para 15% em 1994, com isso, foram os principais beneficiários dessa descentralização. (AFFONSO, 1996)

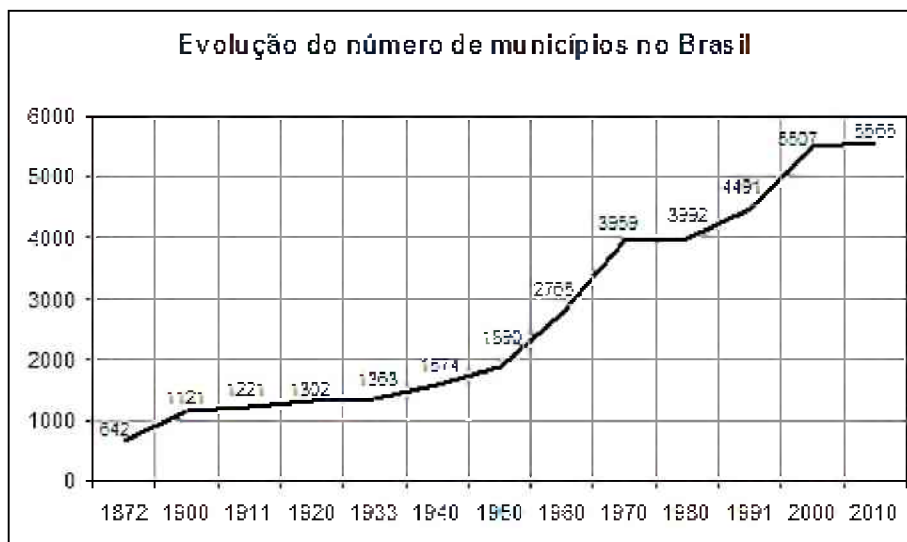
A constituição federal promulgada em 1988, tinha como pilar a redemocratização, que trazia consigo a ideia de “restaurar” o federalismo e a descentralização (SOUZA, 2005), contribuindo para que a União perdesse participação na receita própria e na disponível, naquele momento. De acordo com Affonso (1996), a primeira caiu de 75% para 66%, e a segunda foi de 69% para de 58%, no período 1980 a 1944.

A descentralização fiscal realizada pela CF/88 se baseou fortemente no aumento das transferências intergovernamentais, ou seja, a união aumentou o volume de recursos transferidos para os outros entes da federação. Embora a base da centralização tenha sido as transferências da união para os outros entes, não há caráter de dependência como havia anteriormente, já que atualmente 65% dos recursos são livres ou de escassa vinculação. (AFFONSO, 1996).

Uma característica forte do processo de descentralização brasileiro foi a descoordenação, já que foi liderada pelos estados e municípios, e não pelo governo federal como em outros países. A redemocratização ocorreu primeiro no nível municipal e depois nos estados, com isso, houve uma mobilização pela luta contra o autoritarismo e pela descentralização. Nesse contexto, a união não contava com fortes representantes no processo de elaboração da Constituição de 1988, o que levou a um processo de elaboração descoordenado, já que não houve um plano para a descentralização. Além de não comandar o processo descentralizador, o governo federal ainda era uma força de oposição, o que resultou em um período de instabilidade e conflitos políticos. (AFFONSO, 1996).

Além da descentralização fiscal, a Constituição federal de 1988 tornou o processo de emancipação menos rígido, retirando algumas condições que antes existiam para que um município fosse criado. Outra medida criada, foi a possibilidade de novas unidades federativas passarem a receber recursos do fundo de partição dos municípios (FPM). Com isso, houve uma tendência de criação de municípios, em razão dessa nova configuração. Entre os anos de 1980 e 2000, foram criados cerca 1.515 novos municípios, no Brasil (AFFONSO, 2006).

Figura 1– Evolução do número de municípios no Brasil – 1872/2010



Fontes: IBGE (2011, p.17).

Ao analisar a constituição de 1988 percebe-se que, entre todas as constituições brasileiras, foi a que mais detalhou as competências dos entes federativos. A distribuição das competências mostrou que os constituintes optaram por tornar a provisão da maioria dos serviços públicos, como aos três níveis da federação. Com a descentralização fiscal e o aumento dos recursos fiscais nos estados e municípios, houve, conseqüentemente, a descentralização dos encargos, que antes eram concentrados na União (SOUZA, 2005). Esses encargos, principalmente os serviços sociais, passaram a ser distribuídos para os estados e municípios já que detinham mais receita devido ao aumento das transferências intergovernamentais, sendo executados de forma mais eficiente, já que essas esferas estavam em contato direto com o cidadão. De acordo com Santin e Flores (2006, p. 65)

[...] a autonomia municipal contemplada no texto constitucional de 1988, visando à descentralização dos poderes, forneceu ao núcleo básico da estrutura socioadministrativa da federação diversas competências, trazendo as discussões para o âmbito local, de forma a buscar soluções mais viáveis à realidade daquela sociedade.

A partir da descentralização dos poderes e da autonomia municipal, aumentou a possibilidade de participação da sociedade nas decisões do governo, já que as discussões foram trazidas para o âmbito local. Dessa forma, esse processo valorizou o princípio da democracia.

2.5 Transferências intergovernamentais

O aumento dos encargos municipais, com a descentralização dos poderes que ocorreu com a Constituição federal de 1988, fez com que os municípios passassem a depender muito das transferências intergovernamentais, já que a partir desse momento eram responsáveis por aplicar maior volume de recursos para a sociedade, provendo serviços públicos e implementando políticas públicas, responsabilidade que antes era principalmente da união (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017)

As transferências governamentais, que aumentaram substancialmente após a promulgação da Constituição federal de 1988, hoje, são um importante meio de receita dos municípios brasileiros. De acordo com Gonçalves (2013, p. 18)

Em geral, o modelo de transferências fiscais no Brasil ocorre de diversas maneiras, sendo algumas delas o repasse da arrecadação tributária do governo central para os municípios e a formação de fundos com a participação de diversas esferas federativas a fim de financiar determinados serviços públicos e, por isso, todos esses recursos são denominados de transferências fiscais.

Essas transferências são o mecanismo capaz de dar autonomia aos gestores da esfera municipal da federação, garantindo a descentralização dos poderes. Entretanto, isso não exclui o dever dos municípios de arrecadar tributos com sua própria força, no âmbito local, ou seja, mesmo recebendo recursos orçamentários dos outros entes federativos, o município é responsável por gerar receita por meio de arrecadação própria (GONÇALVES, 2013).

Um dos principais desafios do federalismo fiscal no Brasil é reduzir as disparidades regionais existentes, que concentram os recursos tributários em determinadas regiões do país. Essas disparidades são resultado do tamanho do território brasileiro, que faz com que haja grande heterogeneidade no país. Portanto, cada território tem características muito distintas de outros, como nível de pobreza, renda *per capita*, crescimento populacional, entre outros fatores. (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017).

Estados das regiões sul e sudeste, geralmente apresentam resultados orçamentários bem melhores que do Norte e Nordeste, o que acaba se refletindo na esfera municipal. As transferências fiscais buscam reduzir essas disparidades, equilibrando as finanças dos estados e municípios.

Entretanto, apesar de ter como objetivo amenizar o desequilíbrio financeiro entre os entes da federação, as transferências não conseguem resolver totalmente os problemas relacionados à desigualdade na capacidade fiscal dos municípios de diferentes regiões. Gonçalves (2013, p. 19) argumenta que as transferências podem gerar um problema chamado *fungibility effect*, uma situação na qual

As despesas em uma determinada área específica crescem menos do que deveriam com a quantidade de recursos recebidos, dado que ocorre um desvio nos recursos que deveria ser aplicado a uma determinada área e, são destinadas a outras aplicações de bens ou serviços públicos.

O efeito gerado pelas transferências dificulta o alcance do objetivo de reduzir as desigualdades de capacidade fiscal, já que quando esses recursos são destinados a outras aplicações, corre-se o risco de perda de eficiência, pois esse recurso poderia estar sendo aplicado em uma área com potencial de desenvolvimento econômico para o município (GONÇALVES, 2013).

Apesar de gerar algumas deficiências como o *fungibility effect*, os repasse de recursos por meio de transferências fiscais fortalecem a autonomia dos governos municipais, favorecendo a descentralização fiscal e permitindo que as esferas de governo atinjam seus objetivos, tornando o setor público mais delineado (GONÇALVES, 2013).

A importância das transferências para o bom funcionamento do serviço público municipal é inegável, já que são responsáveis por grande parcela da receita dos municípios, o que os torna muito dependentes desses repasses, entretanto, nos últimos anos, com a crise econômica e fiscal, esses repasses estão sendo atrasados ou reduzidos, afetando de maneira crítica essa esfera federativa (GONÇALVES, 2013).

De acordo com Sedyama; Anjos e Felix (2019, p. 202)

Dentre as transferências recebidas pelos municípios há o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que teve seus montantes reduzidos desde 2009, quando as receitas dos principais impostos e repasses constitucionais que compõem o fundo reduziram. A situação se agravou em 2015 devido à crise financeira enfrentada pelo país, que provocou queda na arrecadação na esfera federal e estadual, desequilibrando as contas públicas e gerando reflexos nos repasses feitos aos municípios.

Com isso, percebe-se que a crise econômica de 2015 e 2016 tem afetado de forma significativa o orçamento dos municípios, principalmente dos que dependem desses recursos para ter um bom provimento dos bens e serviços públicos.

2.6 Composição das receitas públicas municipais

A análise da composição das receitas dos municípios é muito importante para avaliar o comportamento das finanças públicas em caso de externalidades, como a crise fiscal. Antes da Constituição de 1988, quando os municípios não tinham muito poder na federação e não recebiam grandes valores de transferências, a arrecadação municipal era basicamente os impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e o Imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISSQN (PEREIRA, 2002). Dessa forma, os municípios se financiavam principalmente por esse meio de receita.

Após o período de redemocratização e o aumento das transferências fiscais, com a promulgação da CF/88, as transferências passaram a ser utilizadas com grande intensidade no país, passando a ser um elemento central no sistema de relações federativas e o principal meio de receita para a grande maioria dos governos municipais e estaduais). Os estados brasileiros têm uma arrecadação bastante significativa, não dependendo tanto das transferências. A arrecadação ultrapassa porcentagem de outros países de federação de três níveis, como Canadá e Estados Unidos. Já os municípios apresentam um cenário bem diferente, uma vez que as transferências intergovernamentais representam a maior parcela das receitas, ou seja, alto grau de dependência, no geral o valor passa de 60%, sendo a arrecadação própria apenas 20%, dados demonstrados na Tabela 1 (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008).

Tabela 1 - Composição da receita de governos estaduais e locais em alguns países organizados em três níveis de governo

Países		Tributos	Transferências	Outras receitas	Total
BRASIL (1998)	Gov. Estadual	62%	25%	13%	100%
	Gov. Local	20%	65%	15%	100%
MÉXICO (2000)	Gov. Estadual	41%	51%	8%	100%
	Gov. Local	58%	27%	14%	100%
CANADÁ (2002)	Gov. Estadual	60%	16%	24%	100%
	Gov. Local	43%	39%	19%	100%
EUA (2001)	Gov. Estadual	51%	26%	23%	100%
	Gov. Local	38%	40%	22%	100%
AUSTRÁLIA (2001)	Gov. Estadual	31%	50%	19%	100%
	Gov. Local	38%	17%	45%	100%
ALEMANHA (2002)	Gov. Estadual	71%	17%	12%	100%
	Gov. Local	37%	35%	28%	100%
COLÔMBIA (2000)	Gov. Estadual	17%	50%	33%	100%
	Gov. Local	28%	31%	41%	100%
ESPANHA (2000)	Gov. Estadual	33%	61%	6%	100%
	Gov. Local	51%	36%	13%	100%
ÁFRICA DO SUL (2002)	Gov. Estadual	1%	96%	3%	100%
	Gov. Local	23%	18%	59%	100%
MÉDIA EXCETO BRASIL	Gov. Estadual	38%	46%	16%	100%
	Gov. Local	40%	30%	30%	100%

Fonte: Mendes; Miranda; Cosio (2008, p. 23)

A alta dependência de receitas de transferências percebida nos governos municipais é um fator generalizado, encontrado em todos os estados e regiões brasileiras, e apenas municípios com grandes populações apresentam bons números de arrecadação própria, e os menores, com menos de 50 mil habitantes, apresentam dependência superior a 80% (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008).

A participação das transferências nas receitas municipais assusta, devido ao alto grau de dependência desse junto aos outros entes da federação. Por isso, é de suma importância a análise do impacto da crise fiscal brasileira nos municípios, já que as transferências foram bastante afetadas.

2.7 Outras Despesas Correntes

Dentro das despesas correntes se encontram três grupos de natureza de pessoal, um desses grupos é o de outras despesas correntes. Esse grupo contempla vários elementos de gastos relacionados com aquisição de material de consumo usados na produção de bens e serviços públicos que são fornecidos à população e à manutenção de órgãos e entidades públicas, pagamento de diárias, serviços de terceiros, transferências, contribuições, obrigações decorrentes da política monetária, auxílios alimentação e transporte, entre outros gastos (GARCIA, 2008).

Dentro de materiais de consumo estão inclusos os gastos com combustíveis, medicamentos e merendas escolar, que consomem um alto valor de recursos municipais (VARGAS; CERETTA, 2004). Portanto, os dispêndios com *Outras Despesas Correntes* afetam diretamente setores como educação e saúde. Os gastos nessas áreas são bastante rígidos pois são áreas prioritárias do setor público.

Segundo Anexo II da Portaria Interministerial nº 163/2001, as despesas da categoria “Despesas Correntes” que não são classificadas nos outros grupos de despesas também estão inclusas em “Outras Despesas Correntes” (BRASIL, 2001). Entretanto, apesar de contar com uma gama de elementos heterogêneos em sua composição, os gastos com outras despesas correntes podem ser resumidos como as despesas realizadas para o custeio da máquina pública.

Segundo Silva et al (2014, p. 52)

As Outras Despesas Correntes centralizam o maior volume das Despesas Correntes, haja vista que concentram as atividades de custeio da “máquina” administrativa pública (material de expediente; material de processamento de dados; material de manutenção de bens móveis e imóveis; despesas com prestação de serviços de pessoas físicas e jurídicas; despesas de locações de mão-de-obra; serviços de água, luz e telefone etc.).

Visto que essa rubrica concentra a maior parte dos gastos em Despesas Correntes, a sua análise referente aos municípios mineiros se faz necessária e importante para avaliar o comportamento das despesas públicas perante a crise econômica vivenciada no país.

De acordo com FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2019, p. 4)

Com o processo de descentralização das políticas públicas, não só as despesas com pessoal crescem, como tendem ao incremento também as

despesas com custeio, fato esse que merece análise posterior mais detalhada.

Portanto, com a descentralização das políticas públicas nos últimos anos, o crescimento das despesas com pessoal e custeio acabam virando consequência. A análise do comportamento dessas contas é um dos objetos de estudo desse trabalho.

Segundo Garcia (2008), os gastos finalísticos inseridos em *Outras Despesas Correntes* forte repercussão na qualidade de vida da população de baixa renda, contribuindo para reduzir desigualdades social, esses dispêndios são potenciais produtores de benefícios para a as camadas mais pobres. Ainda segundo Garcia (2008), o aumento desses gastos nos últimos anos foi impulsionado pelo crescimento das despesas com a execução direta em saúde e educação e programas de transferências de renda. Com isso, o autor argumento que esses gastos contribuem para a melhora na qualidade de vida e contribuem para o consumo.

2.8 Gasto com pessoal e a LRF

A despesa com pessoal é um tipo de gasto que vem chamando atenção de vários autores nos últimos anos, já que é uma questão que demanda muito controle dos órgãos e gestores públicos. A cautela e cuidado com esse item de despesa justifica-se pelo fato de seus valores serem significativamente altos em todas as esferas da federação, sendo considerado um ponto grave nas contas fiscais. (BANDEIRA; BRITTO; SERRANO, 2018). O alto valor das despesas com pessoal em todas as esferas da federação, incluindo os municípios, justifica a escolha dessa variável para esse trabalho, já que, com a crise fiscal, as finanças municipais tiveram que se adequar às quedas de volume nas transferências, com isso imagina-se que o gasto com pessoal dos municípios provavelmente foi afetado.

O crescimento contínuo das despesas públicas, verificado no Brasil, é um fator que tem uma relevante participação do aumento dos gastos com pagamento de pessoal, por isso o tema está em voga. Com isso, há de se destacar que, por ter uma alta porcentagem nas despesas públicas, principalmente do executivo, o controle

desse tipo de gasto é de suma importância, ainda mais considerando o atual cenário de restrição em que o país está. (BANDEIRA; BRITTO; SERRANO, 2018)

Um fator que alavanca o crescimento das despesas com pessoal é o dispêndio com inativos e pensionistas. A população brasileira passa por um processo de envelhecimento e de acordo com projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2050 os indivíduos com 65 anos ou mais ultrapassaram a faixa de 23% da população total do país. O crescimento da participação das mulheres no mercado de trabalho também contribui com aumento desses gastos, já que as mulheres contribuem por menos tempo e tem uma maior expectativa de vida, com isso, recebem recursos de aposentadoria por mais tempo que os homens. (CAETANO, 2010).

Com o intuito de controlar as despesas públicas e principalmente o gasto com pessoal, foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, como já citado anteriormente. A LRF foi implantada para controlar essas despesas por meio do rompimento do círculo vicioso de pacotes emergenciais, que eram usados em momentos de dificuldades para socorrer governos e ainda evitar o uso do ciclo político, muito comum, anteriormente (SANTOLIN; JAYME JR.; REIS, 2009). Giuberti (2005) argumenta que o limite para a despesa com o pessoal é uma forma eficiente de atacar um dos principais itens da despesa, muito usado de forma clientelista, ou seja, usado por políticos para privilegiar determinado grupo, com o emprego público tornando-se um objeto de barganha.

Bandeira, Britto e Serrano (2018, p. 125) argumentam que

[...] essa lei determina parâmetros para despesas com pessoal, dívida pública, transferências voluntárias e metas para receitas e despesas; dispõe sobre transparência, controle e fiscalização das contas públicas; bem como estabelece mudanças relevantes, impondo regras e limites mais específicos para despesas com pessoal.

É consenso na literatura que a LRF é uma medida eficaz para reduzir gastos e conter o aumento do déficit público nas esferas governamentais, entretanto, de acordo com Santolin, Jayme Jr., Reis (2009, p. 901), essa medida “trata igualmente os desiguais”, ou seja, usa as mesmas regras para municípios com diferentes perfis. Com isso, um município pequeno, que tem baixa capacidade de gerar renda e tem o

serviço público como o principal empregador, sofre os mesmos limites de um grande município que tem vários meios de geração de renda e emprego.

Esse tratamento igual para municípios com condições distintas dificulta o funcionamento dos governos de pequenos municípios, já que assim, inviabiliza o setor público ser o empregador em última instância, sendo difícil manter a renda mínima da população. Essa dificuldade afeta, conseqüentemente, a capacidade de realizar investimento dos pequenos municípios, fator que não ocorre nos grandes municípios, que raramente ultrapassavam o limite de 60% antes da lei ser promulgada. (SANTOLIN; JAYME JR.; REIS, 2009)

Giuberti (2005), ao analisar dados sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros nos períodos anteriores, durante e após a promulgação da LRF, chegou à conclusão que, ao contrário dos estados, os municípios, de modo geral, não foram tão afetados com a instituição do limite de 60%. Os dados mostraram que a média da relação despesa com pessoal/ receita corrente líquida foi de aproximadamente 0,44 entre 1997 a 2003, passando de 0,45 no primeiro ano para 0,42 no último.

Entretanto, ao analisar os municípios individualmente, Giuberti (2005) chegou ao resultado de que antes da LRF, em 1997, 11,4% dos municípios superavam a porcentagem de 60% com pagamento de servidores, número que reduziu para 0,9% em 2003. Dentro desse 11,4%, a maioria se encontra no grupo de municípios com população abaixo de 50.000. Tal resultado reforça o argumento de Santolin, Jayme Jr e Reis (2009) sobre os menores municípios serem mais afetados com a lei. A Tabela 2 de Giuberti (2005), revela a trajetória do percentual de municípios por grupos de porte de 1997 a 2003.

Tabela: 2: Percentual de Municípios com Razão Despesa Total com Pessoal/RCL acima de 60%.

Ano/ Perc. de municípios	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Total
1997	9,1	2,1	0,3	0,02	11,4
1998	6,9	1,3	0,2	0,0	8,3
1999	6,2	0,6	0,1	0,0	6,8
2000	6,3	0,8	0,1	0,0	7,2
2001	4,5	0,4	0,0	0,0	5,0
2002	0,7	0,2	0,0	0,0	0,9
2003	0,6	0,2	0,1	0,0	0,9

Fonte: Giuberti (2005, p. 24)

A tabela 2 de Giuberti (2005) mostra os resultados do percentual de municípios com gasto com pessoal acima de 60% de 1997 a 2003, os grupos são divididos de acordo com o tamanho populacional de cada município, da seguinte forma: 1) população inferior a 50.000 habitantes; 2) população ente 50.000 e 300.000 habitantes; 3) população entre 300.000 e 1.000.000 de habitantes; 4) população maior do que 1.000.000 de habitantes.

Um fato curioso é que a LRF acabou gerando uma concentração dos gastos com pessoal. Antes da lei poucos municípios ultrapassavam o limite, entretanto, a dispersão era grande. Após a LRF as porcentagens de gasto com pessoal dos municípios passaram a ser bem parecida, ou seja, houve concentração, municípios que gastavam menos do limite, passaram a gastar mais, e municípios que gastavam mais passaram a gastar menos. (SANTOLIN; JAYME JR.; REIS, 2009).

De acordo com Santolin, Jayme JR, Reis (2009, p. 904)

Assim, a LRF, ao sancionar explicitamente um nível de tolerância, induz a uma uniformização dos gastos com pessoal através dos diversos municípios. Naturalmente que, diante de uma eventual rigidez real das Receitas Totais, o aumento dos gastos de pessoal pode vir acompanhado de queda de gastos com investimentos.

A partir da discussão da relevância do gasto com pessoal no orçamento público municipal e da forma como a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal afetou o modo com os governos passaram a utilizar os seus recursos, percebe-se a

importância do uso desse tipo de despesa como variável para o desenvolvimento desse trabalho.

3 METODOLOGIA

A estrutura de apresentação da estratégia metodológica objetiva-se em classificá-la quanto ao o método de pesquisa, apontar o universo e amostra do estudo, e discorrer sobre a forma de coleta dos dados e o tratamento e análise dos dados.

3.1 Método de Pesquisa

O inquérito ou exame minucioso realizado com objetivo de solucionar um problema, através de procedimentos científicos, resulta na pesquisa científica (FONSECA, 2002). A pesquisa é devolvida a partir do uso de conhecimentos disponíveis e a utilização de métodos e técnicas científicos, de maneira cuidadosa, ao longo de um processo que se inicia com a formulação do problema e termina com a apresentação dos resultados (GIL, 2002).

A pesquisa desenvolvida nesse trabalho caracteriza-se pela abordagem quantitativa. Segundo Fonseca (2002), a pesquisa quantitativa se centra na objetividade. Como as amostras em geral são grandes, os resultados são considerados como um retrato real de toda a população da pesquisa. Para isso, a pesquisa quantitativa toma uso como recurso a linguagem matemática como forma de descrever as causas de um fenômeno.

No que se refere ao objetivo da pesquisa, pode ser considerada de caráter descritivo. De acordo com Gil (2002), as pesquisas descritivas têm o objetivo de descrever as características de determinada população ou fenômeno, ou, ainda, traçar relações entre variáveis. Uma das principais características desse tipo de pesquisa está na utilização de métodos padronizados de coletas de dados.

Os procedimentos técnicos utilizados na pesquisa foram as pesquisas bibliográfica, documental. Os dois grandes grupos de delineamentos são: aqueles que se valem das fontes de "papel" e aqueles no qual os dados são fornecidos por pessoas, se encontram a pesquisa bibliográfica e a documental, e no segundo, a pesquisa *ex-post facto*, o levantamento e o estudo de caso. (GIL, 2002)

Segundo Fonseca (2002), todo trabalho científico se inicia a partir de pesquisa bibliográfica, como uma forma do autor tomar conhecimento do que já foi estudado sobre o assunto. A pesquisa bibliográfica é desenvolvida baseada em materiais já elaborados sobre assunto, como livros e artigos científicos (GIL, 2002). Nesse estudo foram levantados teorias e pesquisas relacionadas ao tema a partir de documentos e materiais já elaborados, ou seja, foi usado o procedimento de pesquisa bibliográfica.

Além disso, outro procedimento utilizado foi a pesquisa documental, semelhante à pesquisa bibliográfica, seguindo os mesmos passos. Entretanto, enquanto na bibliográfica as fontes constituem material impresso, presente nas bibliotecas, a documental apresenta fontes mais diversificadas (GIL, 2002). As fontes da pesquisa documental não contêm tratamento analítico, como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, entre outros (MATOS; LERCHE, 2001 *apud* FONSECA, 2002)

3.2 Universo e Amostra

3.2.1 Universo

O universo da pesquisa são as despesas de todos as prefeituras dos 853 municípios do estado de Minas Gerais. Foram levantados dados dos anos de 2010 a 2018. O período foi escolhido devido a possibilidade de comparar os anos antes da crise, onde ainda havia crescimento econômico, de 2010 a 2014, com anos após o início da crise, 2015 a 2018, quando há queda da atividade econômica no país. Os dados foram obtidos no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) através do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

As variáveis escolhidas para o estudo do impacto da crise econômica nas despesas municipais foram as despesas com *Investimento*, *Pessoal e Encargos Sociais* e *Outras Despesas Correntes*. Segundo Manual Técnico de Orçamento do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2017) os Investimentos são despesas com softwares, e com o planejamento e execução de obras, e aquisição de material permanente. Já as despesas com Pessoal são as despesas orçamentárias com

ativos, inativos e pensionistas. Outras Despesas Correntes se refere gastos com material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica que não se classificam nos outros grupos.

Os gastos com *Investimentos* foram escolhidos devido a sua importância para o crescimento econômico, já que são despendidos valores com infraestrutura e obras. Os gastos com *Pessoal e Encargos Sociais* são um grande problema no planejamento orçamentário, já que são altos e limitados pela LRF. Os dispêndios com *Outras Despesas Correntes*, assim como os com pessoal, apresentam alto volume, sendo realizado em grande parte para o custeio da máquina pública, por isso o seu estudo se faz necessário.

3.2.2 Amostra

O objetivo inicial da pesquisa era estudar o impacto da crise em todos os municípios mineiros, entretanto, ao fazer o levantamento dos dados percebeu-se que não havia disponibilidade de todas as informações de todos os anos do período de análise em alguns municípios, com isso, para que não houvesse divergências, a amostra escolhida foi a de todos os municípios que continham dados de Investimentos, Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes de todos os anos de 2010 a 2018, totalizando 686 municípios.

3.2.3 Coleta de Dados

Os dados de despesa das prefeituras dos municípios mineiros foram obtidos no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) através do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Foram pesquisados os dados de despesa orçamentária a cada ano, de 2010 a 2018. Foram coletados dados de despesa correntes dos mesmos municípios com o objetivo de enriquecer a análise, os dados foram coletados também no SICONFI.

3.2.4 Tratamento e análise dos dados

A análise dos dados se dividiu em 3 partes: receita corrente, despesa realizada e rubricas selecionadas. Na primeira foi calculado a evolução da receita corrente dos 686 municípios da amostra a preços correntes e constantes ¹. O objetivo dessa análise foi medir o volume de recursos disponíveis aos municípios durante o período, destacando a variação percentual.

Na subseção que diz a respeito da Despesa Realizada foi realizado um trabalho semelhante ao da Receita Corrente, medindo a evolução ao passar dos anos, destacando a variação, os valores foram corrigidos de acordo com a inflação para preços do ano de 2018. Além disso foi feita uma análise da composição da despesa dos municípios da amostra, com objetivo de mostrar a dimensão percentual de cada grupo de despesa no período. Por fim, foi feito o estudo da evolução do volume das três variáveis a preços constantes, com o intuito de comparar o comportamento dessas contas no período.

Já na terceira parte da análise realizou-se o estudo das três rubricas escolhidas, *Pessoal e Encargos Sociais*, *Investimentos* e *Outras Despesas Correntes*. Para todas elas, foi realizado o mesmo procedimento de análise e tratamento de dados. Primeiro traçou-se a evolução das despesas com a conta a preços constantes, corrigido de acordo com a inflação para 2018, destacando a variação percentual a cada ano, com objetivo de conhecer o comportamento da conta durante o período. Em seguida os municípios foram separados de acordo com o porte e foi realizado o cálculo *per capita* de cada conta por ano. Foram comparados os valores antes e após a eclosão da crise. Por fim, foi feito o estudo com as estatísticas descritivas, usando gráficos *boxplots* de acordo com o porte dos municípios, com e sem os valores discrepantes (*outliers*), com o objetivo de mostrar a dispersão e característica dos dados de cada rubrica.

¹ Os valores foram corrigidos para o preço do ano de 2018, de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)

4 ANÁLISE DE DADOS

Esse capítulo consiste na análise dos dados propostos no trabalho de modo a avaliar como foi o comportamento das variáveis escolhidas antes e depois do início da crise econômica de 2015-2016. A seção 4.1 aborda a evolução da receita corrente nos municípios, tendo como objetivo traçar o panorama do volume dos recursos disponíveis durante o período, bem como da variação, nominal e real dos mesmos. Já a seção 4.2 conta com a análise da evolução da *Despesa Realizada* com a participação de cada rubrica de despesa por elemento para o total de municípios mineiros da amostra. A seção 4.3 trata, separadamente, as rubricas *Pessoal e Encargos Sociais*, *Investimento* e *Outras Despesas Correntes*, ponderados pelo número de habitantes, com análises de comportamento através de estatísticas descritivas.

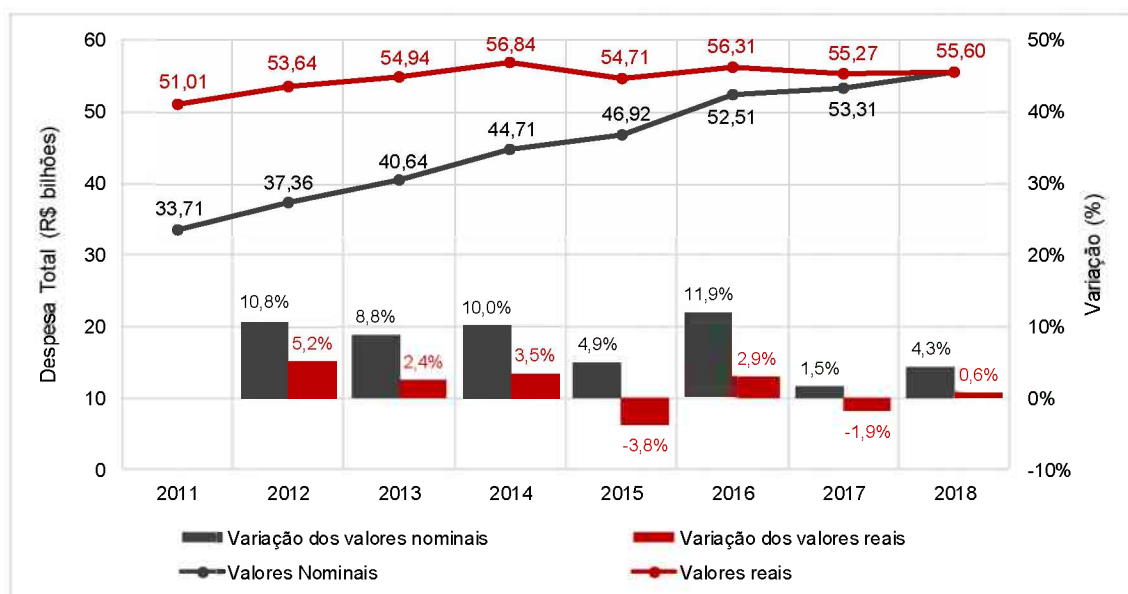
4.1 Evolução da Receita Corrente dos municípios

Esta seção traz a evolução do volume de receita corrente do conjunto de municípios tratados no trabalho. O objetivo é ter uma ideia da disponibilidade de recursos dos mesmos no período em análise (2011 a 2018).

O Gráfico 1 traça a evolução da Receita Corrente dos municípios da amostra, apontando a porcentagem de variação e o valor total por ano, em milhões, corrigidos a preços de 2018. Saber a dimensão dos recursos disponíveis por ano é importante para balizamento do comportamento das despesas.

Em 2018 a Receita Corrente dos municípios da amostra totalizou R\$ 55,61 bilhões. Em 2010 havia somado R\$ 51,01 bilhão a preços constantes. Portanto, houve incremento real de 9% (Gráfico 1). Destaca-se, a partir da análise, o acréscimo real de 11,4% entre 2011 e 2014, onde os resultados econômicos ainda eram favoráveis.

Gráfico 1: Evolução da Receita Corrente do conjunto de municípios da amostra – Minas Gerais – 2011-2018 - a preços correntes e constantes (base 2018)



Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria.

É interessante observar que, entre 2014 e 2018 houve decréscimo real na receita corrente (-2,2%), uma vez que a mesma caiu de R\$ 56,84 bilhões para R\$ 55,6 bilhões.

Em 2015, ano mais afetado pela crise econômica, a receita corrente dos municípios apresentou a queda real mais intensa (-3,8%). Já no ano de 2016, a variação real foi positiva (2,9%). Os dois últimos anos da série mostram queda de 1,9% e incremento de 0,6%, respectivamente.

Mesmo traçando a análise da evolução da receita corrente sem descontar a inflação, observa-se que o ritmo de crescimento nominal caiu sensivelmente após o início da crise. Entre 2011 e 2014 o incremento médio foi de 8,6% ao ano. Já entre 2015 e 2018 foi de 5,8%.

No período em análise a atividade econômica no país cresceu 0,6% (variação média de 0,1% ao ano) enquanto em Minas Gerais houve queda (-1,5%, ou seja, -0,2% ao ano). Nota-se que, a despeito da desaceleração da atividade econômica, a receita corrente apresentou crescimento um pouco maior do que o PIB, tanto no país quanto no estado. Quando se pensa em desaceleração econômica, a

tendência é traçar a relação de redução da receita, já que a arrecadação de um município incide em grande parte sobre a atividade econômica, como o comércio.

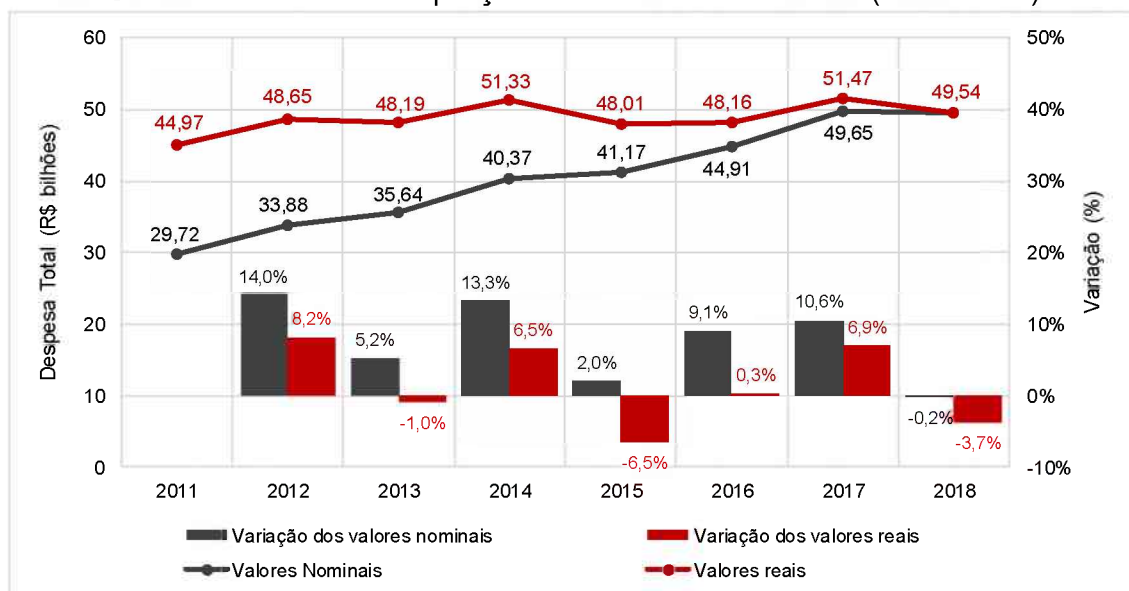
O fato de receita corrente dos municípios analisados ter apresentado um crescimento maior do que o PIB mesmo com a desaceleração da atividade econômica no estado pode ser justificada pelo valor da elasticidade renda no período ter sido superior a um (Ribeiro, 2016).

A seção seguinte aborda a evolução da Despesa Realizada dos municípios tratados nesse trabalho. A análise por ano contribui a ter dimensão de como os gastos municipais se comportaram dada a escassez de recursos disponíveis no período.

4.2 Evolução da Despesa Realizada

Entre 2010 e 2018 a Despesa dos municípios em análise apresentou incremento nominal de 66,7% (variação média de 7,6% ao ano), saltando de 29,72 bilhões para R\$ 46,54 bilhões (Gráfico 2).

Gráfico 2: Evolução da Despesa realizada do conjunto de municípios da amostra – Minas Gerais – 2011-2018 -a preços correntes e constantes (base 2018)

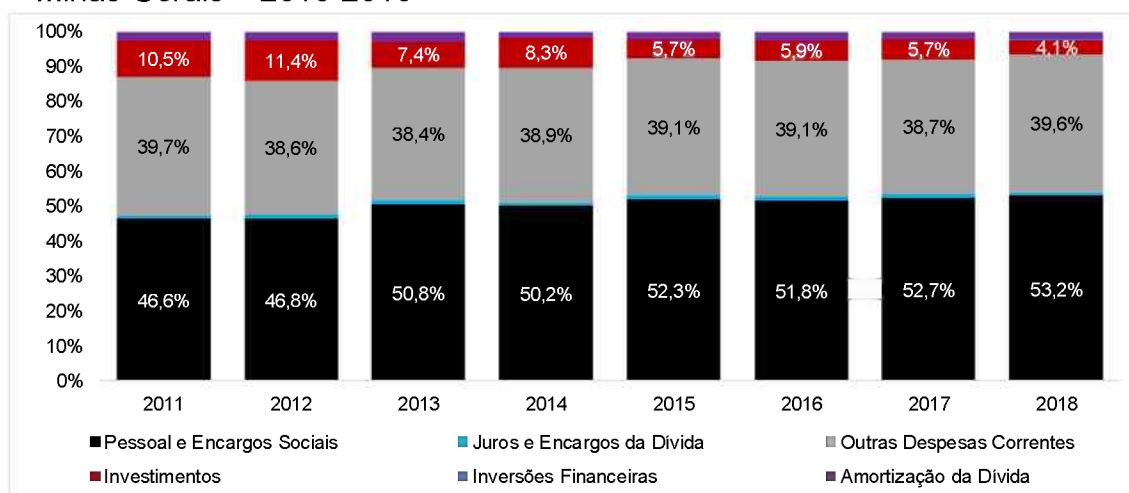


Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria.

Em valores constantes, a despesa apresentou aumento de 10,2% no período, que significa acréscimo médio real de 1,4% ao ano. Como o crescimento médio anual do PIB no período foi de 0,7%, nota-se que a despesa também cresceu num ritmo maior do que o da atividade econômica.

Em 2018 as rubricas *Pessoal e Encargos Sociais*, *Outras Despesas Correntes* e *Investimentos* foram responsáveis por 96,9% da despesa total dos municípios. O principal destaque consiste no aumento da participação dos dispêndios com pessoal em detrimento dos gastos com investimentos. No caso da conta de pessoal, foi registrado aumento de 6,6 pontos percentuais (de 46,6% para 53,2%) na participação. Já os investimentos caíram de 10,5% para 4,1% (Gráfico 3).

Gráfico 3: Composição da Despesa Realizada do conjunto de municípios da amostra – Minas Gerais – 2010-2018



Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria.

A maior parte das despesas realizadas nesse período correspondem à *Pessoal e Encargos Sociais* e *Outras Despesas Correntes*. Os gastos com *Investimentos* se encontram na terceira posição, mas com participação inferior, entretanto, sua análise se faz importante devido seu uso como principal variável de ajuste fiscal, mesmo sendo responsável por pequena parcela da despesa total (PIRES, 2017 *apud* LEAL FILHO; BARBOSA, 2018)

Juntos, despesa com *Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes* representaram entre 86,3% e 92,8% da despesa dos municípios da amostra nos anos em análise.

A queda do nível de investimentos públicos, já a partir de 2012, confirma uma das hipóteses desse trabalho. Orair (2016) argumenta que em períodos de instabilidade os gastos com investimento geralmente são os primeiros a sofrer cortes, devido não receber devida importância dos governantes, apesar da reconhecida importância pela literatura.

Segundo Orair e Siqueira (2016), o investimento público, em períodos recessivos, pode ser um instrumento de estímulo ao crescimento econômico, mas sua pesquisa sugere cautela, já que esse mesmo instrumento não é eficiente em períodos de expansão. Entretanto, afirma que em conjunturas de desaceleração econômica ou forte recessão, os cortes em investimentos podem implicar em resultados negativos na atividade econômica.

As despesas com pessoal, por outro lado, não sofreram queda de participação. Tal fato pode ser explicado pelo engessamento desse tipo de gasto, ou seja, conta com altas restrições aos cortes, já que cobre despesas com salários, assistência social, previdência social e treinamento. Somado a isso, está o fato de que grande parte do funcionalismo público é composta de servidores estatutários, que não podem ser simplesmente exonerados. (SANTOLIN; JAYME JR.; REIS, 2009)

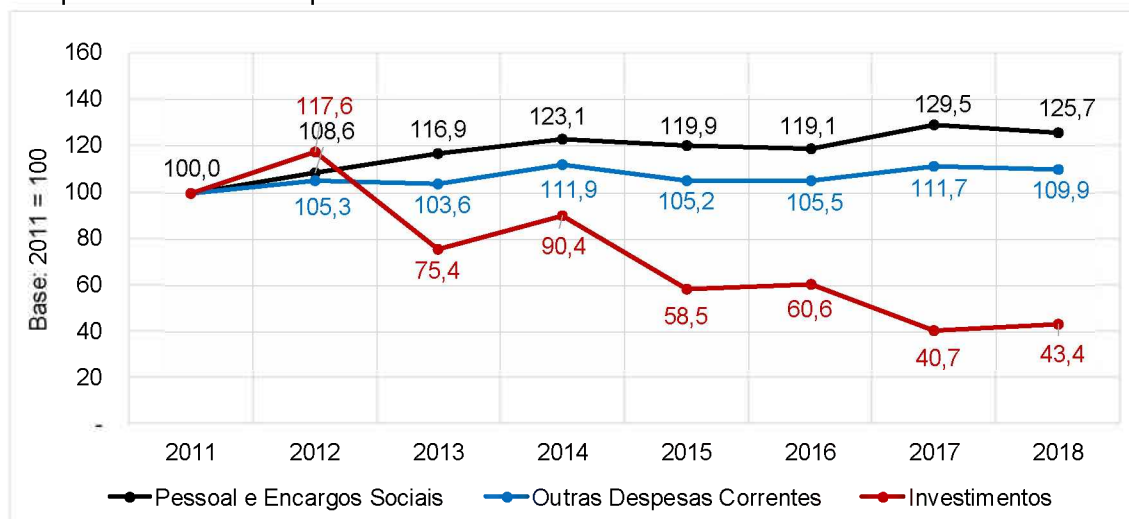
A conta *Outras Despesas Correntes* representou o segundo maior percentual dentro da despesa realizada e assim como os gastos com investimento, não sofreu queda linear.

As outras contas que restam no gráfico, quase imperceptíveis, são os *Juros e Encargos da Dívida e Amortização da Dívida*. Isso mostra que, apesar da gravidade da crise econômica, os gastos com endividamento ainda continuam relativamente baixos no conjunto de municípios.

O gráfico 4 apresenta a evolução do índice de volume das variáveis escolhidas entre os anos de 2011 e 2018 (em valores reais, a preços de 2018). A análise dessa evolução ajuda na comparação, de forma clara e individual, de como foi

a variação do volume no período. Nota-se que os *Investimentos* apresentaram decréscimo real de 56,6%, enquanto os dispêndios com *Pessoal e Encargos Sociais* e *Outras Despesas Correntes* contaram com incrementos de 25,7% e 9,9%, respectivamente.

Gráfico 4: Evolução do índice de volume a preços constantes das principais contas de despesas dos municípios de Minas Gerais – 2010-2018



Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria.

Pode-se perceber que entre as variáveis de estudo, os *Investimentos* apresentaram maior volatilidade, já que o índice de volume não teve acréscimo nem decréscimo constante, sempre variando de forma mais intensa, enquanto as rubricas *Pessoal e Encargos Sociais* e *Outras Despesas Correntes* não contaram com variações tão fortes no período de análise.

4.3 Evolução dos gastos com as rubricas selecionadas

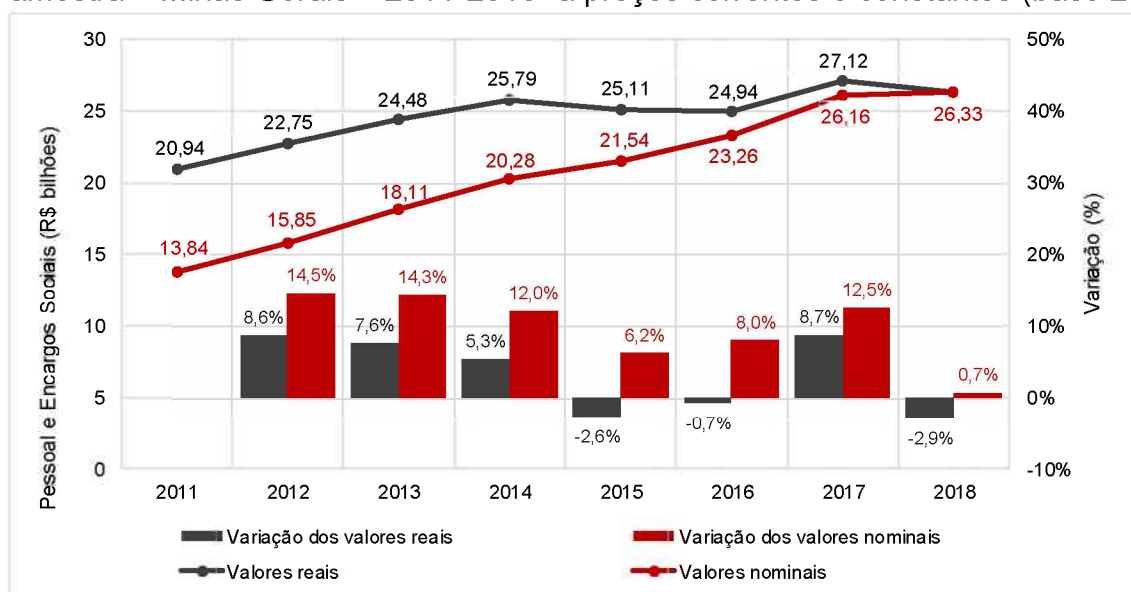
Essa seção aborda a evolução dos gastos com as rubricas escolhidas no trabalho: *Pessoal e Encargos Sociais*, *Investimento* e *Outras Despesas Correntes*. O objetivo dessa discussão é comparar o nível de cada tipo de despesa antes do início da crise (2015/2016) com o período posterior e identificar qual foi o comportamento de acordo com o porte dos municípios, de modo que seja possível mensurar o impacto da crise econômica e fiscal brasileira nas despesas dos municípios mineiros.

Tendo como pressuposto que o porte dos municípios exerce grande influência na forma como as despesas públicas são administradas, também foram traçadas comparações entre os períodos de acordo com o tamanho deles.

4.3.1 Pessoal e Encargos Sociais

A evolução dos gastos com pessoal, tratado no Gráfico 5, mostra que de entre 2010 e 2014, o crescimento real foi ininterrupto. Nos anos de 2015 e 2016 houve queda em relação ao ano anterior, mas relativamente baixa, se comparada aos valores dos anos antes da crise. Já no ano de 2017 o valor dessa conta voltou a crescer e em 2018 caiu, mas com valores maiores do que se encontrava antes da crise. Os decréscimos reais em 2015 e 2016 ocorreram em função dos altos índices de inflação no período (10,67% e 6,29%, respectivamente), já que com a alta inflação, o valor real da moeda se torna menor. Os anos de 2017 e 2018 foram menos afetados pela variação dos preços, já que a inflação foi de 2,95% e 3,75%, respectivamente. Em termos nominais, observa-se acréscimo em todos os anos.

Gráfico 5: Evolução da Despesa de *Pessoal e Encargos Sociais* dos municípios da amostra – Minas Gerais – 2011-2018 -a preços correntes e constantes (base 2018)



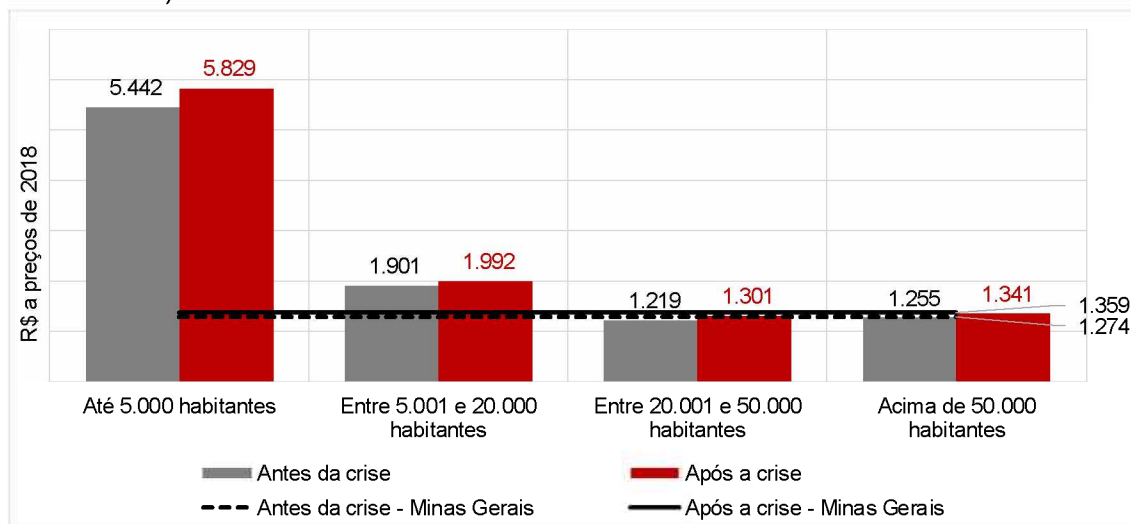
Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria.

Entre 2010 e 2018 o volume de gastos com a conta *Pessoal e Encargos Sociais* saltou de R\$ 20,94 bilhões para R\$ 26,33 bilhões, ou seja, houve incremento real de 25,7%. Dessa forma, percebe-se que mesmo com a crise econômica e fiscal que atingiu o país, os dispêndios com pessoal continuaram crescendo nos municípios em análise.

Um fator que pode ter contribuído para o aumento dos gastos com pessoal durante esses anos é a tendência de envelhecimento da população brasileira, que acaba ocasionando no crescimento do número de inativos e pensionistas, que acarreta no aumento dos dispêndios com pessoal (CAETANO, 2010).

Esse cenário pode ser percebido também quando se analisa as despesas *per capita* com *Pessoal em Encargos*. Como se pode perceber no Gráfico 6, os gastos com pessoal por número de habitantes no estado foram maiores depois da crise do que antes dela (saltaram de R\$ 1.274 para R\$ 1.359). O mesmo acontece no quando se separa os municípios pelo porte, em todos os grupos essa conta *per capita* foi maior após a crise econômica, no entanto o grupo de municípios de pequeno porte (até 5.000 habitantes) apresentou maior incremento real (7,1%).-

Gráfico 6: Despesas *per capita* com *Pessoal e Encargos Sociais* nos municípios mineiros de acordo com o porte antes e após a crise econômica brasileira (valores constantes)



Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria.

Os municípios menores, de até 5.000 habitantes, representam o maior gasto *per capita* com pessoal entre todos os grupos, antes e pós crise, enquanto os maiores, acima de 50.000 habitantes representam o menor gasto *per capita*. Apesar de geralmente contarem com um quadro de servidores enxuto, os pequenos municípios contam com folha salarial que apresenta um valor alto se analisado por número de habitantes.

De acordo com Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009, p. 901), muitos municípios de pequeno porte, tem no setor público, o principal empregador, de modo a alcançar a renda mínima da população, já que contém baixa geração de renda e pouca atividade econômica. Tal fato pode justificar o alto valor *per capita* com despesa de pessoal e encargos sociais.

Segundo informativo da Fundação João Pinheiro (FJP) (2019), a variação positiva dos gastos com pessoal no período pode ter várias causas, e dentre elas estão o peso do salário mínimo na folha de pagamento, já que seu crescimento foi acima da inflação durante vários anos, e o crescimento do número de servidores e o do número de aposentados e pensionistas.

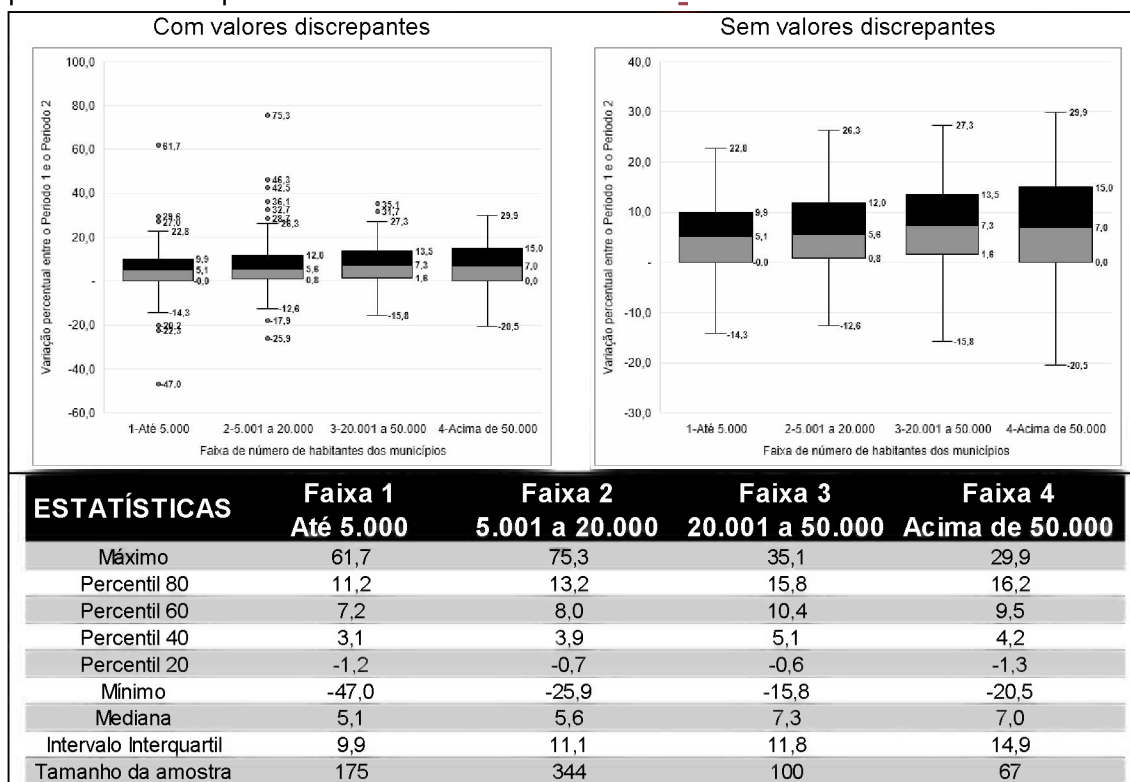
Mesmo com os limites impostos pela LRF, o crescimento das despesas com pessoal é verificado nos municípios mineiros. Segundo Biondini (2019, no prelo), a descentralização das políticas públicas; a relevância, tanto econômica, quanto política, dos cargos públicos; e o crescimento vegetativo da folha, são fatores que podem ter contribuído diretamente para o esse cenário, não sendo possível verificar qual foi o mais determinante.

O aumento dos gastos com pessoal devido aumento de salário, concessão de vantagens que aumentem o volume de gastos, alteração ou definição de planos de carreiras deve seguir o princípio da compensação. Ou seja, o aumento no volume dessa conta deverá ser compensado com aumento da receita ou corte em outros gastos (SANTOLIN; JAYME JR.; REIS, 2009). Dessa forma, os candidatos a sofrerem corte geralmente são os gastos com investimento, devido a sua característica de baixa rigidez.

Além da análise do nível de despesas por rubrica antes e depois do início da crise, o estudo da variação (em porcentagem) também é relevante.

No caso da rubrica *Pessoal e Encargos Sociais* houve incremento real de 10,2 % na comparação entre os períodos. Ao desagregar a variação de acordo com o porte dos municípios, nota-se que o grupo de municípios de menor porte registrou menor variação do que os demais em grande parte dos municípios (Gráfico 7). O terceiro quartil nesse grupo foi 9,9%,² enquanto no grupo de municípios com população superior a 50.000 habitantes foi de 15%.

Gráfico 7: Estatísticas descritivas e Distribuição da variação percentual real das *Despesas com Pessoal e Encargos Sociais* dos municípios mineiros de acordo com o porte antes e após a crise econômica brasileira.



Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria.

A análise das porcentagens de variação sem os valores discrepantes (*outliers*) mostra que o grupo de municípios com até 5.000 habitantes apresentou a

² Isso significa que 75% dos municípios apresentaram variação igual ou maior do que 9,9%, ou, que 25% dos municípios apresentaram variação igual ou superior.

menor dispersão, já que a diferença do primeiro para o terceiro quartil foi de 9,9 (intervalo interquartil), enquanto nos outros grupos a diferença ficou entre 11,9 e 15 pontos percentuais.

A análise das porcentagens de variação sem os valores discrepantes (*outliers*) mostra que o grupo de municípios com até 5.000 habitantes apresentou a menor dispersão, já que a diferença do primeiro para o terceiro quartil foi de 9,9 (intervalo interquartil), enquanto nos outros grupos a diferença ficou entre 11,9 e 15 pontos percentuais.

Entre os municípios de menor porte, o valor mínimo de variação, excluindo os *outliers*, foi de 14,3% negativo, ao passo que a maior variação foi de 22,8%. Já a Faixa 2 (Gráfico 7), onde se encontra a maior parte da amostra, os municípios tiveram variação que ficaram entre -12,6% e 26,3%. A Faixa 3 apresentou variação mínima de -15,8% e máxima de 27,3%. Os municípios maiores, com mais de 50.000 habitantes, obtiverem variações que ficaram entre -20,5% e 29,9%.

Observa-se no Gráfico 7 que a medida que aumenta o porte dos municípios, há crescimento da variação, de modo que pode se traçar uma relação direta entre os fatores. Essa relação pode ser justificada pela Lei de Wagner, ou lei dos dispêndios públicos crescentes, que afirma que o crescimento econômico resulta em aumento do gasto público, já que um aumento na renda real gera um aumento maior na demanda por bens e serviços públicos (BIRD, 1971, *apud* SILVA; SIQUEIRA, 2013) Com isso, a medida que aumenta o nível de desenvolvimento do município, a população demandará mais bens e serviços públicos, que conseqüentemente acarretará no aumento do quadro de servidores para atender a essas demandas.

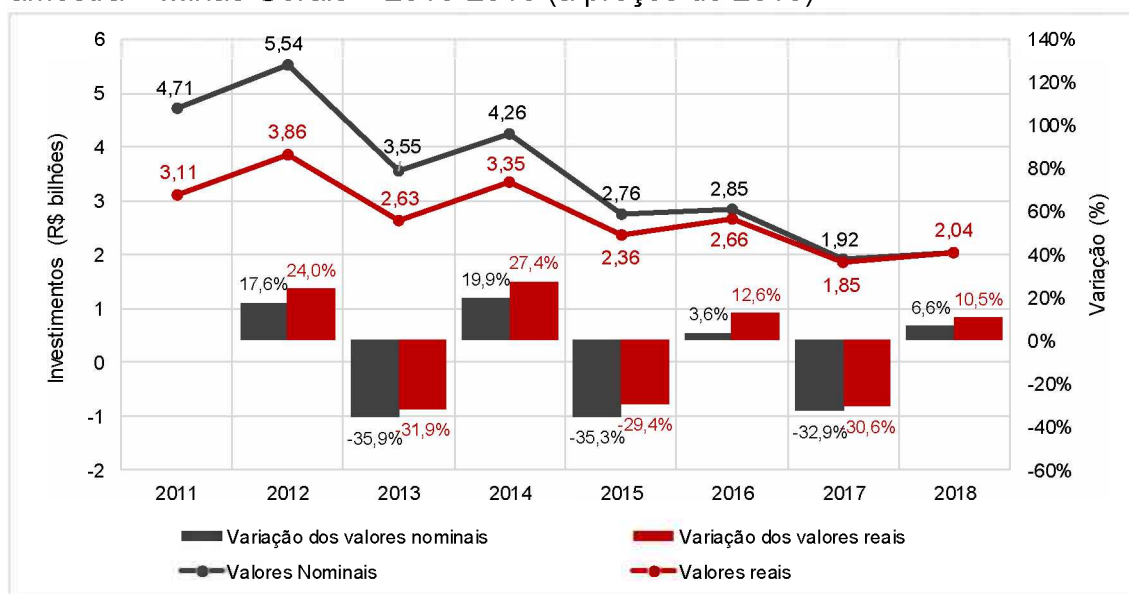
4.3.2 Investimentos

Conforme discutido na literatura, os gastos com investimento tendem a ser mais voláteis do que outras contas de despesa (como pessoal e custeio). Entre 2010 e 2018 a oscilação do volume das despesas de *Investimentos* chama atenção, no

período de análise em nenhuma ocasião ocorreu crescimento ou decréscimo em dois ou mais anos seguidos (Gráfico 8)

Apesar de sua comprovada capacidade de gerar crescimento em momentos de instabilidade, os investimentos sofreram cortes mais intensos do que outras contas. Isso ocorre devido ao fato de despesas como *Pessoal e Encargos Sociais* e *Outras Despesas Correntes* não serem discricionárias. Com isso, em épocas de crise econômica e fiscal, como a de 2015-2016, as despesas com investimentos passam por contingenciamento.

Gráfico 8: Evolução das despesas de *Investimentos* do conjunto de municípios da amostra – Minas Gerais – 2010-2018 (a preços de 2018)



Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria.

Antes da crise, apesar da grande variação, o volume de investimentos se encontrava com altos índices. Em 2012 apresentou a valor de R\$ 5,54 bilhões (a preços de 2018), o maior do período de análise. Com o início da crise econômica, as despesas com essa conta foram sofrendo cortes e alcançando baixos patamares. O ano de 2017 registrou o valor mais baixo da série: R\$ 1,92 bilhões. Em 2018 cresceu bem pouco comparado ao ano interior, mantendo o volume bem abaixo do que se encontrava antes da crise.

Os investimentos públicos são os preferidos para sofrerem cortes durante os processos de ajuste fiscal, motivados ou por questões econômicas e políticas ou

pelo foco no curto prazo (ORAIR, 2016). Entretanto o uso dos *Investimentos* como variável de ajuste fiscal apresenta perigos e pontos negativos.

De acordo com Orair (2016, p.10)

Episódios de ajuste fiscal tendem a estar associados a cortes desproporcionais nos investimentos públicos, e isso cria um viés pró-cíclico na política fiscal que acaba impactando negativamente o crescimento econômico por ocasionar volatilidade, incertezas e descontinuidades nos projetos.

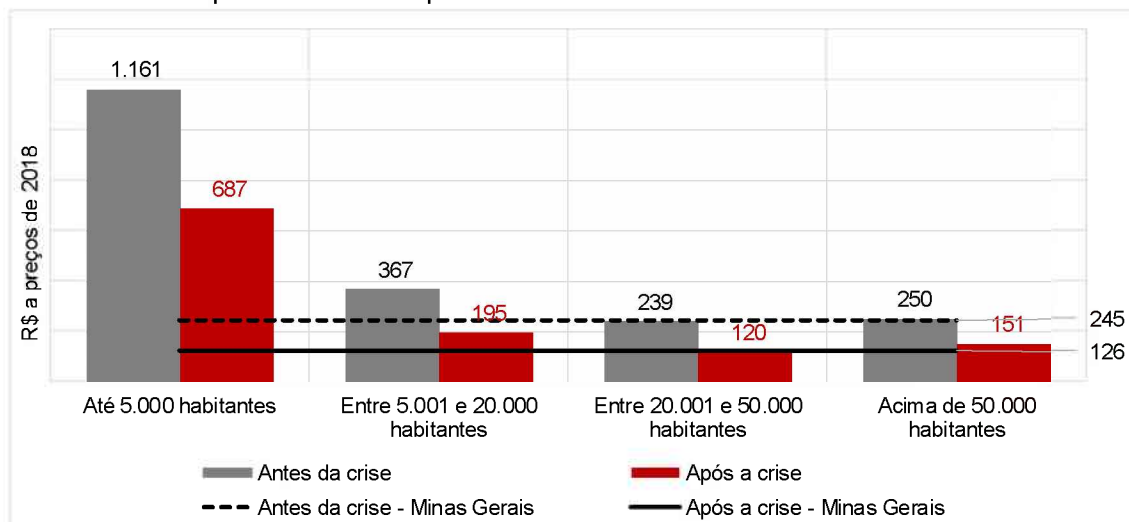
Percebe-se, então, que o ajuste fiscal por meio dos cortes nas despesas de *Investimentos* tende a ser desproporcional, com cortes além do necessário, que pode contribuir com o processo de desaceleração do ritmo de atividade econômica. Dessa forma, cortes em momentos de crise, como a do período de análise, podem ser perigosos já que tem o potencial de aumentar os efeitos sentidos pela economia.

Ainda segundo Orair (2016), os períodos de crescimento econômico abrem espaço para a expansão dos investimentos, enquanto períodos de instabilidade acarretam restrições que acabam amplificando a depressão na economia.

Com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal e a uniformização dos parâmetros de gastos com pessoal, vários municípios passaram a gastar menos. Por outro lado, diversos deles aumentaram o volume de dispêndios com essa rubrica. Dessa forma, é natural que haja uma queda dos investimentos (SANTOLIN, JAYME JR.; REIS, 2009). Isso pode ser percebido quando comparamos a evolução do volume desses dois tipos de gasto no Gráfico 4, em que o crescimento de Pessoal e Encargos Sociais foi acompanhado da queda de Investimentos.

O corte dos investimentos nos municípios mineiros tem diferentes medidas, quando é analisado de acordo com o porte. Uma das hipóteses elaboradas no trabalho, foi de que municípios menores provavelmente sofreriam mais com os maiores em relação a essa rubrica. Essa hipótese pode ser confirmada pela visualização do Gráfico 9, que mostra a queda de R\$ 474 *per capita* (-40,8%) no grupo de municípios com até 5 mil habitantes.

Gráfico 9: Despesas *per capita* com *Investimentos* nos municípios mineiros de acordo com o porte antes e após a crise econômica brasileira



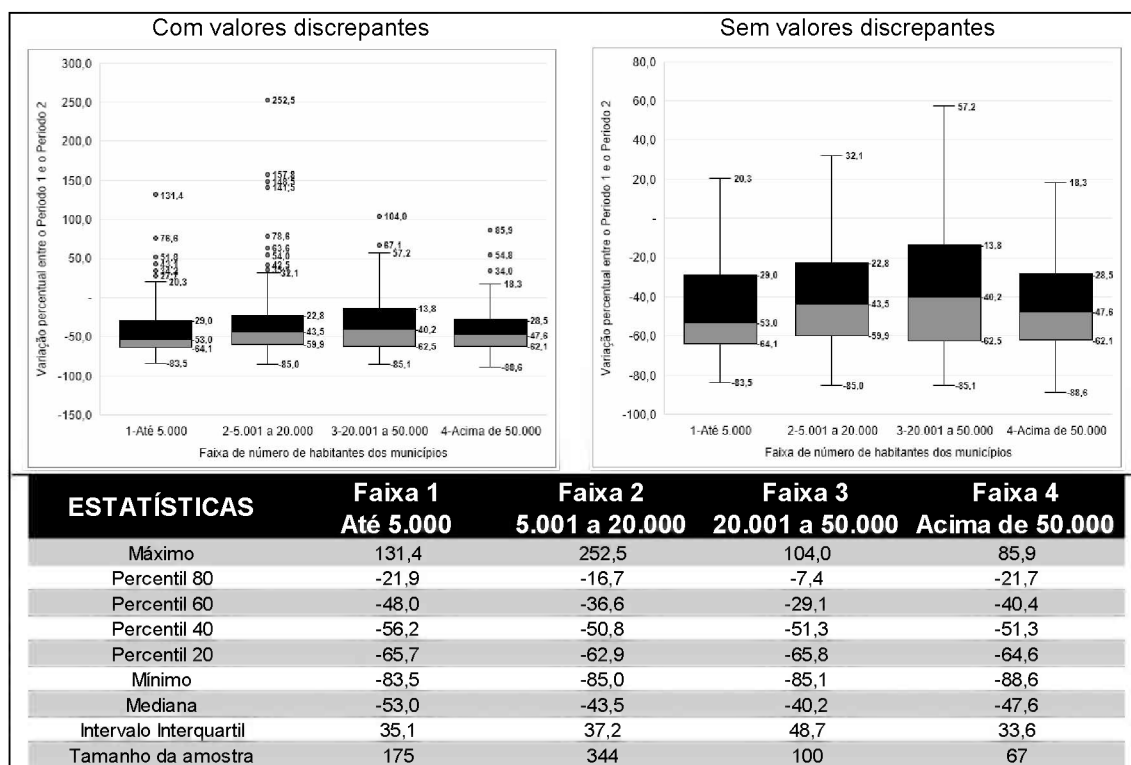
Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria

Em todos os níveis de porte de municípios houve queda considerável do investimento. Apesar dos municípios menores sofrerem com a maior decréscimo do investimento *per capita*, se analisado percentualmente o corte foi parecido nos distintos grupos.

Com o aumento dos gastos com pessoal, já visto na última seção, a LRF obriga os municípios a cortarem gastos em outras áreas. Como os municípios menores apresentam baixo poder de arrecadação e gastos difíceis de serem contingenciados, o investimento é priorizado no momento das decisões de cortes. De acordo com Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009, p. 901) a capacidade de investimentos de municípios com até 5.000 é mínima, enquanto municípios maiores raramente passam dificuldades para cumprir os limites da LRF.

O gráfico 10 descreve os dados e mostra a distribuição da variação percentual dos *Investimentos* dos municípios da amostra, separando-os pelo porte. Observa-se que em todas as faixas, pelo menos 75% dos municípios encontram-se com variação negativa, já que todos os terceiros quartis estão negativos, ou seja, a tendência de decréscimo das contas de *Investimento* se mostra nos municípios de todos os portes.

Gráfico 10: Estatísticas descritivas e Distribuição da variação percentual dos *Investimentos* dos municípios mineiros de acordo com o porte antes e após a crise econômica brasileira



Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria.

Apesar de terem em comum a grande ocorrência de variação negativa em todas os grupos de municípios, a distribuição dos dados se comporta de forma diferente em cada um. Os municípios menores, em sua maioria, apresentaram maior variação percentual do que os outros. O terceiro quartil nesse grupo foi de -29%, enquanto no grupo de municípios de grande porte foi de -28,5%, o segundo menor, ou seja, a variação da maior parte dos municípios pequenos ficou entre -29% e -53%.

A alta variação negativa dos dispêndios com *Investimentos* nos municípios de até 5.000 habitantes provavelmente é ocasionada pelo fato do orçamento desses municípios ser restrito e suas fontes de receitas serem poucas. O baixo poder de arrecadação desses municípios faz com que sejam muito dependentes de recursos de transferências.

As receitas municipais advindas de transferências intergovernamentais tiveram redução significativa já a partir de 2009, com os cortes no Fundo de

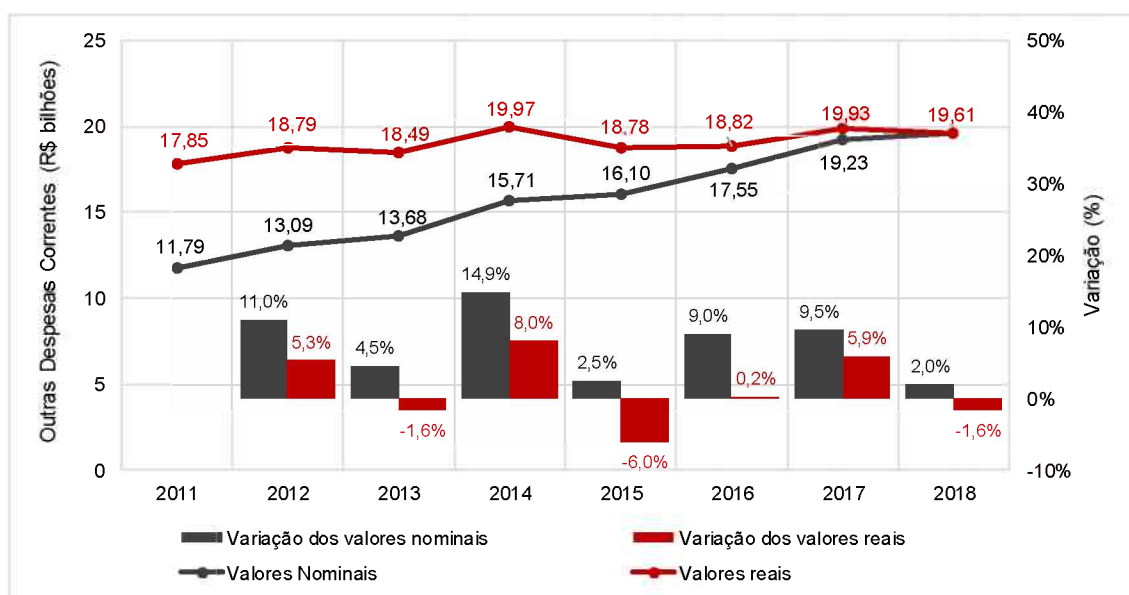
Participação dos Municípios (FPM) (SEDIYAMA; ANJOS; FELIX, 2019). Com a crise econômica e fiscal do Brasil em 2015, a situação se agravou. A queda na arrecadação federal e estadual resultou em desequilíbrio nas contas públicas e afetou consequentemente os repasses aos municípios. (SEDIYAMA; ANJOS; FELIX, 2019)

A queda no investimento pode ser explicada pelo alto grau de dependência dos pequenos municípios citado por Mendes, Mirando e Cosio (2008). Segundo ele, as transferências intergovernamentais representavam cerca de 80% das receitas dos municípios com menos de 50 mil habitantes. Com isso, os municípios menores, com menos recursos, são obrigados a cortar gastos e os de *Investimentos* geralmente são escolhidos devido ao seu baixo nível de rigidez.

4.3.3 Outras despesas Correntes

A análise da conta *Outras Despesas Correntes*, torna-se importante no trabalho, já que apresenta o comportamento dos gastos com o custeio da máquina pública durante o período. O gráfico 11 apresenta a evolução dessa rubrica no conjunto de municípios da amostra.

Gráfico 11: Evolução das *Outras Despesas Correntes* do conjunto de municípios da amostra – Minas Gerais – 2010-2018 (a preços de 2018)

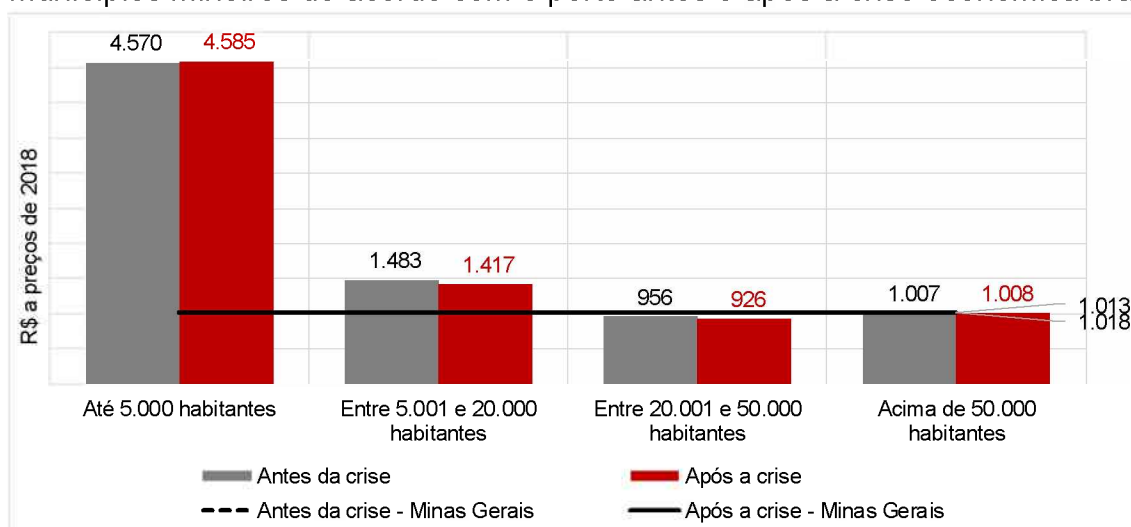


Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria

Entre 2010 e 2018 os dispêndios com *Outras Despesas Correntes*, corrigidas a preços de 2018, variaram bastante, entre crescimentos e quedas. No ano de 2014 alcançou o maior valor real, R\$19,97 bilhões, que caiu e passou para R\$ 18,78 bilhões no ano de 2015 e variou pouco no ano seguinte, durante a crise. Apesar da oscilação dessa conta, quando se compara o período após a crise com o que a antecede, nota-se que houve acréscimo real, (passou de R\$17,85 em 2011 para R\$19,61 em 2018, ou seja, incremento médio de 1,4% ao ano).

A separação dos dados, de acordo com o porte do município acerca de *Outras Despesas Correntes*, mostra que o comportamento dos gastos *per capita* com essa rubrica foi parecido em todas os grupos de porte de municípios. Os municípios que tiveram a maior variação absoluta no período foram os com população de 5.001 a 20.000 habitantes, com R\$66, enquanto os que tiveram a menor foram os com população acima de 50.000 habitantes, com apenas R\$1 de variação.

Gráfico 12: Despesas *per capita* com a conta *Outras Despesas Correntes* nos municípios mineiros de acordo com o porte antes e após a crise econômica brasileira



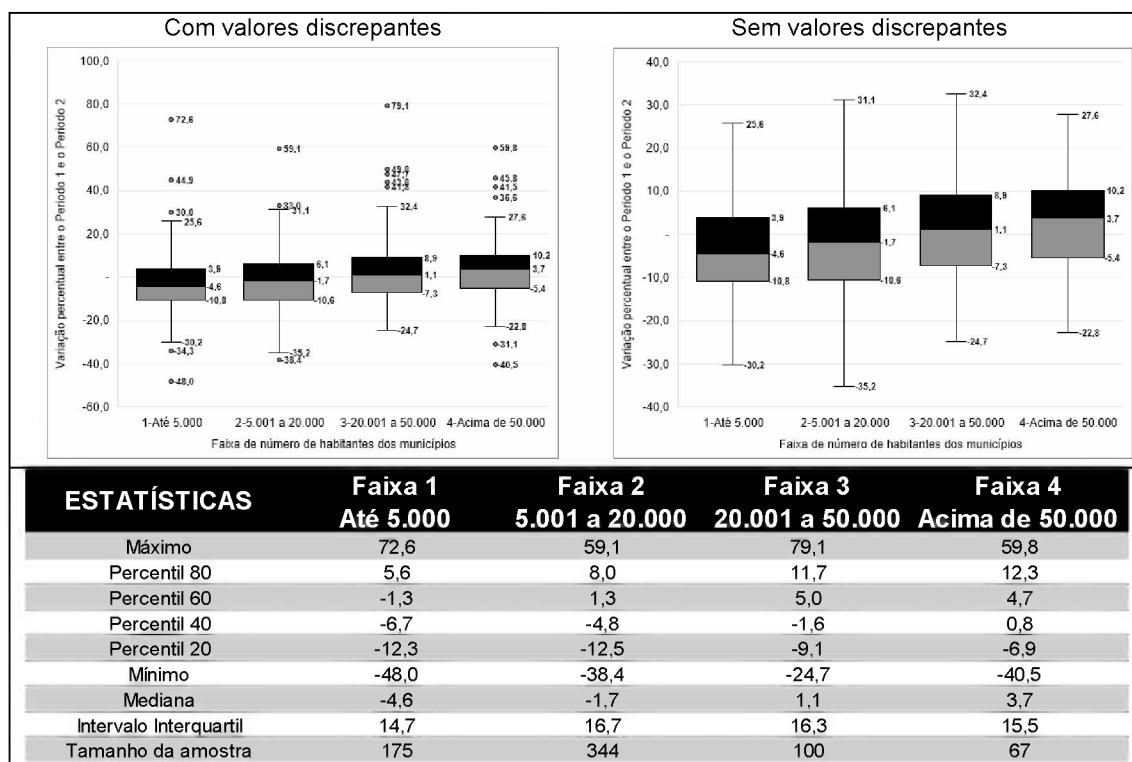
Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria.

A variação absoluta *per capita* de Minas Gerais no geral foi de apenas R\$5, o que revela a rigidez dos dispêndios com o custeio da máquina. Apesar da necessidade de contingenciar gastos nos anos após a crise econômica, as despesas *per capita* se mantiveram quase constantes.

Analisando o gráfico 12, nota-se também que a medida que cresce o porte do município, as despesas *per capita* com *Outras Despesas Correntes* são menores, ou seja, em municípios menores o gasto a manutenção da máquina por habitante é bem mais alto do que em municípios desenvolvidos.

O gráfico 13 mostra que entre os grupos de municípios, os que tiveram maior variação percentual das despesas com *Outras Despesas Correntes* na maioria dos municípios foram os de maior porte. Observa-se que 75% dos municípios com acima de 50.000 habitantes variaram de 3,7% a 10,2%.

Gráfico 13: Estatísticas descritivas e Distribuição da variação percentual de *Outras Despesas Correntes* dos municípios mineiros de acordo com o porte antes e após a crise econômica brasileira



Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria.

Os municípios da Faixa 2, de 5.001 a 20.000, foram os que tiveram maior dispersão dos dados. A diferença entre o primeiro quartil e o terceiro foi de 16,7, maior que qualquer grupo de municípios.

De acordo com Garcia (2008), os gastos com *Outras Despesas Correntes* têm forte influência no aumento da qualidade de vida das pessoas de baixa renda e

segundo ele, o aumento dos gastos com essa rubrica é influenciado pelos programas de transferências de renda. Os gastos finalísticos como medicamentos e merenda escola são demandas sociais da camada mais pobre da população, com a crise e a desaceleração da atividade econômica a demanda por serviços públicos com educação e saúde aumenta, já que a renda de muitas pessoas tende a reduzir.

Com isso, pode-se deduzir que o aumento dos gastos com *Outras Despesas Correntes* após a crise tenha ocorrido em função do aumento da demanda da população por serviços e bens públicos, como saúde e educação. Uma família que tenha sua renda reduzida motivada pela crise acaba optando por utilizar serviços públicos gratuitos em detrimento dos serviços oferecidos pelo setor privado. Além disso, com a redução da atividade econômica, desemprego e renda, o número de pessoas que demandam serviços de assistência social tende a aumentar.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho, de caráter descritivo e quantitativo, foi feito com base em pesquisas bibliográficas, documentais e exploratórias. Buscou-se avaliar os impactos da crise econômica vivenciada pelo Brasil nos anos de 2015-2016 nas despesas públicas dos municípios mineiros. O estudo focado em três das principais contas de despesa orçamentária, teve o objetivo de verificar onde os municípios mais sofreram com a queda da atividade econômica e redução dos recursos advindo de transferências intergovernamentais. Além disso, pretendia-se verificar como a crise afetou os municípios de acordo com o porte, já que a composição das receitas se mostra A primeira hipótese elaborada no trabalho, foi a de que os gastos com a conta *Investimentos* provavelmente iria cair, devido ao seu uso como variável de ajuste em momentos de instabilidade econômica. Essa hipótese foi comprovada pela análise de dados. Os dispêndios com essa rubrica oscilaram muito durante o período. Comparando os valores antes e pós início da crise, percebeu-se que houve um decréscimo considerável após a queda da atividade econômica, fato que pode ser justificado pela discricionariedade dos gastos com Investimento. Portanto, com já afirmado por Orair (2016), em períodos de instabilidade há restrições dessas despesas.

Além disso, era esperado que os municípios de menor porte sofressem de forma mais brusca devido a dependência dos recursos de transferências, fato também comprovado pelo trabalho. Verificou-se que os municípios de até 5.000 habitantes tiveram queda maior que os de outro porte, foi possível, então, traçar uma relação negativa entre gastos com *Investimentos* e tamanho da população. Em municípios de menor porte, as transferências correspondem a quase 80% das receitas totais (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008). Com isso, a redução desses repasses acaba forçando os municípios a contingenciar gastos.

Em relação aos gastos com pessoal, a hipótese era de que não sofreria muitas alterações, já que consiste em uma despesa engessada. A partir da análise dos dados, verificou-se que mesmo com a queda da atividade econômica as despesas com *Pessoal e Encargos Sociais* cresceram de 2010 a 2018. Quando analisada a evolução em valores nominais, percebe-se que houve crescimento ininterrupto desses gastos. Entre as possíveis causas desse aumento, estão: peso do salário mínimo na

folha de pagamento, já que geralmente cresce acima da inflação; o crescimento do número de servidores; e crescimento do número de aposentados e pensionistas (FJP, 2019).

O crescimento do número de aposentados e pensionistas, tem relação com a tendência de envelhecimento da população brasileira nos últimos anos, como relatado por Caetano (2010). Dessa forma, as prefeituras passam a ter mais gastos com inativos e pensionistas.

O estudo dos dados de despesa com pessoal separados por porte de município mostrou que em municípios maiores essa conta tem um volume mais alto do que nos menores portes. Tal resultado possivelmente foi observado porque nos municípios maiores, devido ao maior grau de desenvolvimento, nota-se maior demanda por serviços e gastos públicos, de acordo com a Lei de Wagner (BIRD, 1971, *apud* SILVA; SIQUEIRA, 2013, p. 7). Dessa forma, municípios mais desenvolvidos e com maior renda *per capita* maior, entre outros fatores, tendem a aumentar a impulsionar a demanda pela atuação do governo.

Já a terceira e última hipótese, era de que os dispêndios com *Outras Despesas Correntes* não sofreriam muitas alterações, já que também são considerados gastos engessados, devido a sua utilização para o custeio da máquina pública. A análise da evolução dos valores dessa conta demonstrou que houve aumento dos gastos com essa rubrica durante o período.

Verificou-se ainda, que a em municípios menores o volume *per capita* de gastos com *Outras Despesas Correntes* é maior, ou seja, o dispêndio executado por cidadão é mais alto do que em municípios de maior porte. Garcia (2008) argumenta que os gastos com essa conta têm forte influência na qualidade de vida das pessoas de baixa renda. Com isso, pode-se dizer que em municípios menores, onde há maior incidência de população de baixa renda, gasta-se com a máquina.

O mesmo argumento de Garcia pode ser utilizado para justificar o crescimento dessa conta nos municípios em geral, já que com a queda da atividade econômica e aumento do desemprego a renda da população tende a reduzir, aumentando a demanda por gastos finalísticos, como os com a educação e saúde pública e também com assistência social.

Após a realização do estudo dos gastos com *Investimentos, Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes* para medir como foram afetados pela crise, surgiu o questionamento acerca do impacto nas despesas por funções dos municípios, como educação, saúde, segurança etc. Esse questionamento poderá servir de base para futuras pesquisas na área, a fim de verificar como a queda da atividade econômica no Brasil afetou as despesas classificadas por função.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAUJO, Maria de Fátima Infante; BEIRA, Lúgia (org). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Fundap, 2007. Cap. 4. p. 13-31.
- AFFONSO, Rui. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p.3-10, jul. 1996. Trimestral. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_01.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2019.
- AFONSO, José Roberto R.; JUNQUEIRA, Gabriel G.. Investimento Público no Brasil é Mais Municipal que Federal. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 272, p.18-25, out. 2009. Disponível em: <<file:///C:/Users/Matheus/Downloads/091201-RevistaBAM-GJunqueira-InvestimentoMunicipal.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2019.
- ARRETCHE, Marta. FEDERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 2, n. 18, p.17-26, abr. 2004.
- BAIÃO, Alexandre; CUNHA, Armando; SOUZA, Flavio. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 3, p.583-610, 29 set. 2017. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1406>>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- BANDEIRA, Marcos Lima; BRITTO, Paulo Augusto Petteuzzo de; SERRANO, André Luiz Marques. GESTÃO FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS: ANÁLISE DOS GASTOS COM PESSOAL ENTRE 2008 E 2016. **Revista Negócios em Projecção**, [s.l.], v. 9, n. 2, p.123-144, fev. 2018. Disponível em: <<http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao1/article/view/1190/952>>. Acesso em: 18 ago. 2019.
- BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p.51-60, abr. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v31n89/0103-4014-ea-31-89-0051.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2019.
- BEZERRA, Arley Rodrigues. Simulações dos efeitos macroeconômicos do aumento dos investimentos públicos no Brasil. 2013. 63f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Economia, CAEN, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2013. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/9675>>. Acesso em: 3 ago. 2019.
- BIONDINI, Isabella Virgínia Freire. **Os Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal Sobre as Despesas com Pessoal nos Municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2019. No prelo.

BRASIL, Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público**. 5ª Edição. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp>>. Acesso em 12 de ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília.

BRASIL. 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, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 7 ago. 2019

BRASIL. Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001. **Dispõe Sobre Normas Gerais de Consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e Dá Outras Providências**. Brasília, DF, 7 maio 2001. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/14102014_Portaria_interministerial_163_2001.pdf>. Acesso em: 5 set. 2019.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Instrumentos de controle da despesa com pessoal inativo e pensionista de estados, municípios e do Distrito Federal**. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para discussão 1502). Disponível em: <<https://www.econstor.eu/handle/10419/91301>>. Acesso em: 15 out. 2019.

CÂNDIDO JÚNIOR, O. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 233-260, jun. 2001. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/77>>

ENAP. **Módulo 4: Classificações orçamentárias**. Brasília, 2014. (Orçamento Público - Conceitos Básicos). Apostila. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2209/1/Orçamento%20Público%20Conceitos%20Básicos%20-%20Módulo%20%20%284%29.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GAMA, Fernando Lima. **Fundamentos de Orçamento Público e Direito Financeiro**. São Paulo: Campus, 2009.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Despesas Correntes da União: Visões, Omissões e Opções**. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para discussão 1319). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1529>>. Acesso em: 15 set. 2019.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas S.a., 2002.

GIUBERTI, Ana Clara. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. 2005. 54 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em:

<<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-06052005-160301/en.php>>. Acesso em: 15 set. 2019.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Classificação e análise das despesas públicas federais pela ótica macroeconômica** (2002-2009). Brasília: Ipea, 2010. **(Texto para discussão nº 1485)**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2208/1/td_1485.pdf>. Acesso em: 4 out. 2019.

GONÇALVES, André Luiz. Os efeitos das transferências fiscais sobre as despesas públicas e arrecadação tributária dos municípios brasileiros. **Rde - Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 1, n. 39, p.17-27, abr. 2013. Disponível em: <<https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/2606/2121>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

LEAL FILHO, Raimundo Souza; BARBOSA, Lúcio Otávio Seixas. O impacto da crise econômica nas finanças públicas estaduais: o caso de Minas Gerais. **Brazilian Keynesian Review**, [s.l.], v. 4, n. 1, p.116-132, 17 set. 2018. Disponível em: <<http://www.braziliankeynesianreview.org/index.php/BKR/article/view/166/108>>. Acesso em: 15 out. 2019.

LIMA, Thaís Damasceno; DEUS, Larissa Naves. A crise de 2008 e seus efeitos na economia brasileira. **Revista Cadernos de Economia**, Chapecó, v. 17, n. 32, p.52-65, jan. 2013. Disponível em: <<https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rce/article/view/1651/922>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. **TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL: diagnóstico e proposta de reforma**. Brasília: Senado Federal, 2008. (Texto para discussão 40). Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/94747/Textos%20para%20discuss%C3%A3o%2040.pdf?sequence=7>>. Acesso em: 21 set. 2019.

MERCÊS, Guilherme; FREIRE, Nayara. Crise fiscal dos estados e o caso do Rio de Janeiro / State fiscal crises, and the case of Rio de Janeiro. **Geo Uerj**, Rio de Janeiro, n. 31, p.64-80, 30 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/viewFile/32070/23046>>. Acesso em: 3 maio 2019.

Minas Gerais, Fundação João Pinheiro (2019) Despesas Municipais, **Informativo DEI**, Finanças Públicas, Belo Horizonte, 7 p. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2019/informativos-fjp/977-informativo-fjp-financas-publicas-despesas-municipais/file>>. Acesso em: 20 set. 2019.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B.. **Finanças Públicas: Teoria e prática**. São Paulo: Editora Campus, 1980.

ORAIR, Rodrigo Octávio. Política Fiscal no Brasil Contemporâneo: Investimento Público e Ciclos Econômicos. **Repositório IPEA**, 165-185, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8544>>. Acesso em: 22 de ago. 2019.

ORAIR, Rodrigo Octávio. **Investimento Público no Brasil: Trajetória e Relações com o Regime Fiscal**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para discussão 2215). Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/146651/1/865457034.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2019.

ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria. Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 3, p.939-969, dez. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182018000300939&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 22 out. 2019.

PEREIRA, João. Finanças públicas municipais: relação de dependência entre receita transferida e receita própria dos municípios do estado do Rio Grande do Sul. Período 1989-1998. **DEad - UNIJUÍ**, Rio Grande do Sul, 2002. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/eeg/1/mesa_9_pereira.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas S.a., 2012.

RIBEIRO, Flávio; GERIGK, Willson. O impacto da crise financeira internacional sobre os investimentos públicos municipais. **Race - Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, Joaçaba, v. 15, n. 1, p.95-114, 30 mar. 2016. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5478033>>. Acesso em: 8 ago. 2019.

RIBEIRO, Livio. **Sobre arrecadação e atividade econômica**. [s.i.]: Fgv Ibre, 2016. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/data/files/6C/C3/A4/A9/5178C610C1A9A0C68904CBA8/Sobre%20arrecada__o%20e%20atividade%20economica_IBRE.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SANTIN, Janaína; FLORES, Deborah. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. **Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 20, n. 1, p.56-69, 2006. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/2176/1407>>. Acesso em: 9 jun. 2019

SANTOLIN, Roberto; JAYME JUNIOR, Frederico Gonzaga; REIS, Júlio César dos. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 4, p.895-923, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v39n4/08.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; NAZARETH, Paula Alexandra. Crise fiscal e seus impactos nas relações interfederativas: o caso dos municípios fluminenses / Fiscal crisis and its impacts on the interfederative relations. **Geo Uerj**, Rio de Janeiro, n. 31, p.1-33, 30 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.e->

publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32055/22976>. Acesso em: 4 maio 2019.

SEDIYAMA, Gislaine Aparecida Santana; ANJOS, Daniela Araújo dos; FELIX, Eliane Maria. Transparência Pública Municipal: Uma Análise dos Municípios Mineiros que Decretam Calamidade Financeira. **Gestão & Regionalidade**, [s.l.], v. 35, n. 104, p.201-218, 2019. Disponível em: <http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/5045/2737>. Acesso em: 1 set. 2019.

SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; SIQUEIRA*, Rozane Bezerra. **Demanda por Gasto Público no Brasil no Período Pós-Redemocratização**: Testes da Lei de Wagner e da Hipótese de Mill de Ilusão Fiscal. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para discussão 1805). Disponível em: <<https://www.econstor.eu/handle/10419/91227>>. Acesso em: 24 out. 2019.

SILVA, Maurício Corrêa da et al. Avaliação da Eficiência da Política Orçamentária dos Estados Brasileiros e o Distrito Federal com a Utilização da Análise Envoltória de Dados no Ano de 2010. **Governnet - Boletim de Orçamento e Finança**, [s.l.], v. 1, n. 126, p.912-926, out. 2015

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p.105-121, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2019.

VARGAS, Rosaura de Fátima Oliveira de; CERETTA, Paulo Sergio. Sistema de custeio como proposta para gestão dos recursos públicos municipais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 11, 2004, Porto Seguro. **Anais** [...]. São Leopoldo: Associação Brasileira de Custos, 2004. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/2277/2277>>. Acesso em: 19 set. 2019.

ZMITROWICZ, Witold ; BISCARO, Cibele; MARINS, Karin. A Organização Administrativa do Município e o Orçamento Municipal. **EPUSP**, São Paulo, 1998. Disponível em: http://www.pcc.usp.br/files/text/publications/TT_00020.pdf. Acesso em: 3 jun. 2019.