

VI Seminário de Iniciação Científica

Pesquisa na Amazônia: Novos cenários

27 a 29 de Outubro de 2020

On-line pela plataforma Google Meet

UNIFESSPA | PROPIT

CRISE FISCAL E SEUS IMPACTOS NAS CONTAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE SOBRE AS DESPESAS COM PESSOAL EM MUNICÍPIOS DO PARÁ, ÀS MARGENS DA BR222

Otavio Gama Barbosa

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA) otavio16513@unifesspa.edu.br

Denilson da Mata Daher

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA) denilsonmata@unifesspa.edu.br

Palavras-chave: Crise fiscal; Federalismo; Lei de Responsabilidade Fiscal; Finanças Municipais.

Linha Temática: Finanças Públicas.

Nota: Agradecimento à FAPESPA, pelo apoio financeiro ao projeto de pesquisa cadastrado sob o código PIBIC0670023280148.

1 INTRODUÇÃO

O Estado possui a responsabilidade de proporcionar bem-estar a sociedade. Para atingir este objetivo faz-se o uso de técnicas de planejamento e programas de ações que juntos formam o sistema de planejamento integrado (Kohama, 2017). É por meio do orçamento público que se ordena as políticas públicas a serem mantidas e as que serão implementadas de acordo com a prioridade e disponibilidade para seu financiamento, pois em uma economia perene, o planejamento é essencial para a manutenção das políticas que almejam o bem-estar social mantendo o equilíbrio entre arrecadação e despesa. (Piscitelli; Timbó, 2010).

Felix, Sediya e Anjos (2017) destacaram a queda acentuada na arrecadação governamental, ocasionada pela forte crise financeira mundial de 2008, cujos desdobramentos ocasionaram desequilíbrios expressivos nas contas públicas, observáveis nitidamente a partir do ano-exercício de 2015. Tal cenário passou a exigir decisões mais estratégicas e ações interventivas céleres por parte dos entes federativos com o intuito de minimizar os impactos. Todavia, as medidas se mostraram insuficientes para sanar problemas no ajuste das contas públicas, levando os estados e municípios a dificuldades no que tange ao cumprimento dos princípios basilares da Administração Pública.

A pesquisa se propôs a analisar a conjuntura econômico-financeira dos municípios que estão localizados às margens da BR222 (Abel Figueiredo, Bom Jesus do Tocantins, Dom Eliseu e Rondon do Pará), entre os anos de 2014 a 2018, a fim de compreender os prováveis impactos decorrentes da crise fiscal. O problema que buscou ser respondido por esta pesquisa tratou de verificar qual a situação das despesas com pessoal dos municípios em estudo, e quais foram os desajustes fiscais no período analisado?

Observar cientificamente quais dos municípios estudados encontram-se em situação de desajuste fiscal, vislumbrando-se as particularidades inerentes a esta conjuntura. A economia brasileira encontra-se formalmente em recessão desde o segundo trimestre de 2014, segundo o Comitê de Datação do Ciclo Econômico (Codace) da Fundação Getúlio Vargas, o produto *per capita* brasileiro caiu cerca de 9% entre 2014 e 2016 (Codace, 2017). Essa situação criou um ambiente de forte pressão para uma pronta recuperação da economia brasileira.

Esse desequilíbrio, para alguns pesquisadores, é resultado de um conjunto de choques de oferta e de demanda (Barbosa Filho, 2017). Primeiramente, o conjunto de políticas adotadas a partir de 2011/2012, conhecido como Nova Matriz Econômica, reduziu a produtividade da economia brasileira e, conseqüentemente o produto potencial (produto real que a economia poderia produzir operando a altas taxas de utilização dos recursos). Os impactos destas ações possuem efeitos duradouros devido à alocação equivocada de investimentos de longa recuperação em setores pouco produtivos. Como grande parte dos pequenos municípios são dependentes dos repasses da União e do Estado, eventualmente os mesmos seriam afetados de alguma forma, seja pela diminuição de recursos disponíveis, assim causando a redução dos investimentos municipais (Schneider, 1991). Todos esses fatores contribuíram para afetar as finanças e o equilíbrio fiscal dos municípios estudados.

VI Seminário de Iniciação Científica

Pesquisa na Amazônia: Novos cenários

27 a 29 de Outubro de 2020

On-line pela plataforma Google Meet

UNIFESSPA | PROPIT

2 METODOLOGIA

Esta pesquisa trata-se de um estudo de caso múltiplo. Segundo Yin (2005), determinase o estudo de caso como uma investigação empírica que pesquisa um acontecimento dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

Entre os procedimentos desenvolvidos no decorrer deste estudo, foram realizadas inicialmente a pesquisa bibliográfica e documental, verificou-se os dispositivos legais e comentários acerca do assunto, bem como a coleta de informações relativas ao tema, em livros e artigos científicos. Na pesquisa documental, três aspectos devem merecer atenção especial por parte do investigador: a escolha dos documentos, o acesso a eles e a sua análise. A escolha dos documentos não é um processo aleatório, mas se dá em função de alguns propósitos, ideias ou hipóteses (Godoy, 1995).

Pode ser caracterizado como um estudo exploratório, que têm por objetivo possibilitar uma maior compreensão sobre o problema, além de possibilitar por meio de análise dos dados secundários a geração de percepções sobre o tema. (Malhotra, 2012). Para Minayo (1992) a etapa exploratória de uma pesquisa é um de seus momentos mais importantes e compreende várias fases necessárias para a construção de um percurso de investigação, sendo eles: a escolha de um tópico de investigação; a delimitação do problema; a definição do objeto e dos objetivos; a construção do marco teórico conceitual; a escolha dos instrumentos de coleta de dados e a exploração de campo.

A pesquisa tem natureza qualitativa tendo em vista ser um estudo de caso, que segundo Lüdke e André (1986) este tipo de estudo deve ser aplicado quando o pesquisador tiver o interesse em pesquisar uma situação singular, particular. As autoras ainda explicam que “o caso é sempre bem delimitado, devendo ter seus contornos claramente definidos no desenvolver do estudo” e que o principal foco é apresentar a complexidade de uma situação particular, focalizando o problema em seu aspecto total.

O problema a ser respondido por esta pesquisa tratou de verificar qual a situação econômico-financeira dos municípios em estudo, e quais foram os desajustes fiscais no período analisado? Logo, este estudo analisa os demonstrativos contábeis municipais. A pesquisa delimita-se aos municípios de Abel Figueiredo, Bom Jesus do Tocantins, Dom Eliseu e Rondon do Pará que estão situados às margens da BR222, no estado do Pará. Ao utilizar estes dados tornou-se possível analisar de que forma as contas públicas destes locais foram afetadas pela crise fiscal no período de 2014 a 2018. Estes documentos foram obtidos através do Tribunal de Contas dos Municípios – PA.

A planilha eletrônica Microsoft Excel foi uma aliada dos pesquisadores no tratamento de dados e foi utilizada neste caso para a confecção das figuras utilizados no estudo, compilouse todas os elementos presentes nos balanços dos municípios estudados para que fosse possível verificar a evolução no decorrer dos anos.

3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O artigo 169, da Constituição Federal de 1988, trata dos gastos com pessoal, considera estes como gastos de grande importância, e indicou a necessidade de elaboração de Lei Complementar que instituisse limites para tais gastos (Brasil, 1988). Com o intuito de precaver a rigidez orçamentária e assegurar a capacidade para atribuição de outras despesas, no ano 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu teto nos gastos com pessoal em até 60% da RCL para os municípios. É importante lembrar que 54% são destinados ao poder executivo, os outros 6% vão para o poder legislativo e judiciário (Brasil, 2000).

Logo, se faz necessária a análise da evolução das despesas com pessoal, pelo executivo, destes municípios, toma-se por parâmetro os números percentuais adequados para se enquadrar na Lei de Responsabilidade Fiscal. Na Figura 1 foram compiladas todas as informações sobre a Despesa com Pessoal diante da RCL no período de 2014 a 2018 as barras representam o volume percentual gasto com pessoal e as linhas representam o limite prudencial (51,30%) e o limite máximo (54%).

VI Seminário de Iniciação Científica

Pesquisa na Amazônia: Novos cenários

27 a 29 de Outubro de 2020

On-line pela plataforma Google Meet

UNIFFESPA | PROPIT

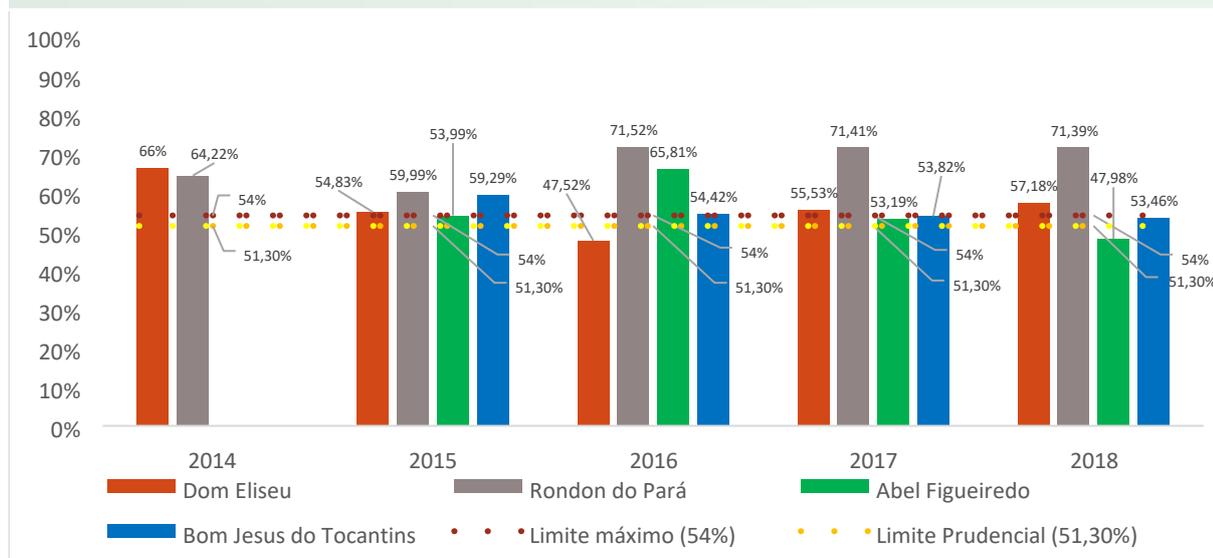


Figura 1. Despesa com Pessoal sobre a RCL

Fonte: Elaborado pelos próprios autores com base nos Relatórios de Gestão Fiscal de 2014 a 2018 (2020).

Baseando-se na Figura 1 é possível observar que em **Rondon do Pará**, desde o ano de 2014, período inicial da análise, os seus gastos com pessoal pelo poder executivo estão além do limite máximo estipulado em lei. No ano de 2015, apesar da diminuição das despesas com pessoal, ainda continuou acima do limite máximo. Em 2016 as despesas avançaram e alcançaram 71,52%, portanto consideravelmente acima do permitido pela LRF. Em 2017 e 2018 a DCP se manteve estável em torno de 71%. Estes números impactam diretamente a vida da população, pois há um excesso de recursos destinados ao pagamento de pessoal, o que torna o orçamento mais rígido por causa dessas despesas e acarreta em menos recursos para investimentos em outras áreas.

Em 2014 o município de **Dom Eliseu** estava fora dos padrões adequados com a DCP representando 66% da RCL, no ano seguinte houve redução nestas despesas, mas ainda assim permaneciam acima do permitido por lei, gastando aproximadamente 55%. Manteve-se a tendência de redução em 2016 e atingiu seu menor nível durante todo o período pesquisado e abaixo de todos os limites impostos pela LRF, regressou para 47,52%. Essa cadeia de expressivas reduções foi interrompida logo no ano seguinte, quando voltou a ultrapassar o limite máximo atingindo 55,53% em 2017 e 57,18% em 2018. Vale destacar que esses aumentos foram causados pelo maior montante destinado as despesas com pessoal e não pela redução da RCL. Durante todo o período a RCL evoluiu de forma lenta aumentando de ano em ano, basicamente ocorreu a reposição inflacionária.

Os relatórios do ano de 2014 de **Abel Figueiredo** não foram encontrados em nenhum dos canais de informação utilizados nessa pesquisa, portanto só foi possível analisar os anos de 2015 a 2018. No ano de 2015 a DCP estava em 53,99% apenas 0,01% abaixo do limite máximo e, por conseguinte acima do limite prudencial estabelecido pela LRF. Em 2016 houve a expansão do aumento dessa despesa, alcançou-se 65,81% o maior percentual para o município em todo o período pesquisado, porém nos anos seguintes foi observado considerável melhora nas contas públicas, reduziu-se os percentuais para 53,19% e 47,98%, em 2017 e 2018, respectivamente. Durante todo o período a RCL evoluiu de forma lenta com aumentos que acompanharam a inflação.

Em **Bom Jesus do Tocantins** também não foi possível fazer a análise do ano de 2014, pois as informações necessárias não estavam disponíveis nos canais de transparência, portanto analisou-se os anos de 2015 a 2018. Em 2015 o município gastou 59,29% da sua RCL com pessoal, portanto o ano de maior desequilíbrio. Entretanto, nos anos seguintes foi possível observar a redução gradual chegando ao patamar de DCP de 54,42%, 53,82% e 53,46, respectivamente em 2016, 2017 e 2018. Apesar de se encontrar dentro do limite máximo, nos anos de 2017 e 2018, observa-se que está muito próximo de ultrapassá-lo e atingir a situação de desajuste novamente, pois os valores percentuais superam o limite prudencial. Durante todo o período a RCL evoluiu atingindo níveis muito próximos do IPCA o que culmina apenas em um reajuste do valor, mas não em um aumento real.

VI Seminário de Iniciação Científica

Pesquisa na Amazônia: Novos cenários

27 a 29 de Outubro de 2020

On-line pela plataforma Google Meet

UNIFESSPA | PROPIT

Com todos estes desajustes os níveis de investimentos, manutenção e o planejamento para novos projetos ficam prejudicados por conta do alto comprometimento com despesas com pessoal. Portanto a função do Estado como responsável por proporcionar bem-estar da sociedade (Kohama, 2017) acaba sendo afetada negativamente. Essas anomalias fazem com que políticas públicas a serem executadas e mantidas acabam por ser postergadas devido a regras nos orçamentos que tem ordem de prioridades e disponibilidade. Dessa forma, o desenvolvimento social e de infraestrutura resultante de tais ações são comprometidos (Piscitelli; Timbó, 2010).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desequilíbrio das contas públicas, aliado à adoção de medidas insuficientes como, por exemplo: não mudar a estrutura das despesas obrigatórias (através de lei) que atualmente são a maior parte dos gastos; cortes de investimentos que causam pouco impacto perante o montante final, mas prejudicam diretamente a população; conduziram os entes federados, especialmente os estados e municípios, a uma conjuntura de sérias dificuldades relacionadas ao equilíbrio fiscal e ao cumprimento dos princípios básicos da gestão pública.

Um dos principais problemas enfrentados pelo poder executivo destes municípios tratase da alta destinação de receita para as despesas com pessoal, o que acarreta em menos investimentos e maior rigidez do orçamento, reduz o espaço para novas despesas e investimentos. Dessa forma, menos recursos estarão disponíveis para investir em infraestrutura e serviços essenciais, e os municípios ficam cada vez mais dependente de repasses intergovernamentais para a execução destas ações.

Portanto, faz-se necessário uma maior atenção para os pequenos municípios do país, pois é onde reside considerável parcela da população. Uma eventual grave crise econômica, que encolha radicalmente as disponibilidades financeiras, poderá ocasionar sérios problemas para a preservação de uma Federação que não se custeia. No caso de pequenos municípios, como os que foram alvo deste estudo, podem representar o colapso da máquina pública local.

Neste estudo foi possível identificar que a administração pública não foi suficientemente eficiente na gestão dos recursos financeiros, o que se torna claro ao analisar os dados contidos nos balanços financeiro, orçamentário, nos relatórios de gestão fiscal, que evidenciam desequilíbrio fiscal por vários anos consecutivamente. Nota-se melhoras esporádicas em alguns municípios, em determinados períodos, mas regressam nos anos seguintes, e a tendência é de continuar desta forma se não houver profundas mudanças na geração de novos recursos locais ou no corte de seus dispêndios. Portanto é recomendável que os gestores responsáveis pelo manejo dos recursos municipais busquem se adequar aos parâmetros estabelecidos pela LRF.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA Filho, F. D. H. (2017). A crise econômica de 2014/2017. *Estudos avançados*, 31(89), 51-60. br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp
- BRASIL. (1988). *constituicao > constituicao*. Fonte: Constituição Federal - Planalto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- BRASIL. (2000). *ccivil_03/leis/lcp/lcp101*. Fonte: LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000 Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências:
- CODACE-COMITÊ, D. D. D. C. ECONÔMICOS. Comunicado de Datação de Ciclos Mensais Brasileiros-Out/2017. Disponível em: < <http://portalibre.fgv>.
- FELIX, E. M., SEDIYAMA, G. A., & ANJOS, D. A. (2017). index.php/revista_gestao/article/view/5045. Fonte:
- FRIEDE, R. (2010). *Curso de ciência política e teoria geral do estado: teoria constitucional e relações internacionais*. Rio de Janeiro: Forense.
- GODOY, A. S. (1995). *pesquisa qualitativa: tipos fundamentais*. *Revista de Administração de Empresas*, 20-29.
- KOHAMA, H. (2017). *Contabilidade Pública: teoria e prática*. São Paulo: Atlas.
- LÜDKE, Menga e André, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.
- MALHOTRA, N. K. (2012). *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. Porto Alegre: Bookman Editora.
- MEIRELLES, H. L. (1998). *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- MINAYO, M. D. S. (1992). *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo. Hucitec/Abrasco.
- PISCITELLI, R. B., & TIMBÓ, M. Z. (2010). *Contabilidade pública: uma abordagem da administração pública*. São Paulo: Atlas.
- SCHNEIDER, B. (1991). *Politics within the state*. Pittsburgh: University Pittsburgh Press.
- YIN. R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3 ed., Porto Alegre: Bookman, 2005.