

Os Gastos com Pessoal frente à Lei de Responsabilidade Fiscal

“...entende-se como despesa total com pessoal o somatório dos gastos do ente da federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos civis, militares e de membros do poder com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens (...) proventos da aposentadoria, reforma e pensões (...) bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.”¹

A despesa com pessoal é o principal componente para a manutenção da administração pública. Sem servidores a máquina não se move.

A partir do ano de 2000, surge a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esta impõe, entre muitas outras, a limitação da despesa com pessoal (pessoal ativo, inativo e terceirização). Esses limites variam entre estados, municípios e União.

O presente estudo se restringe a estado e município. Ambos possuem, de acordo com o art. 19 da LRF um limite de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL)² para gastos com pessoal. A diferença se dá na repartição desse limite, no caso dos municípios é de 54% para o Poder Executivo e 6% ao Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas do Município como é o caso do Rio de Janeiro. Na esfera estadual, a divisão fica em 49% para o Poder Executivo, 6% para o Judiciário, 2% para o Ministério Público e 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado.

A LRF prevê ainda os chamados Limites Prudenciais, que representam 95% de cada um desses limites supracitados. Dessa forma, o Poder que atingir esse limite prudencial sofre restrições, tais como a vedação de criação de cargo público e funções, alterações em estruturas de carreira, entre outras. Caso estas ações não resultem na redução do gasto ao limite estabelecido, o ente federativo não poderá receber transferências voluntárias, nem contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Se por um lado há restrições nas contratações, as demissões não entram no cálculo desses limites, sejam indenizações ou incentivos à demissão voluntária. Também não são contabilizadas despesas do exercício anterior, recorrente de decisão judicial e despesas com inativos e pensionistas com recursos provenientes de arrecadação da contribuição dos segurados e de compensação financeira.

O fato de a LRF tratar todos os municípios da mesma forma faz com que não se leve em conta suas necessidades de oferecer mais ou menos serviços à população, e, conseqüentemente, a necessidade de se empregar mais ou menos funcionários. Ao mesmo tempo em que essa redução do gasto de pessoal pode representar uma transferência de recursos para outras atividades prioritárias (p.ex. equipamentos de saúde ou merenda escolar) como argumentam os defensores da limitação dos gastos com pessoal, ela também pode resultar em efeitos negativos na economia local, além da queda de qualidade dos serviços. Caso a opção escolhida seja, por exemplo, o corte de funcionários, e este excedente de mão de obra não seja absorvido pelo setor privado, ocorrerá um aumento no desemprego. Se por outro lado, a opção escolhida for a diminuição relativa dos vencimentos, haverá uma perda no total da renda do funcionalismo.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Em 2004 o gasto com pessoal teve uma participação de 46,04% em relação à RCL num total de R\$ 3,8 bilhões. Este percentual é elevado nos anos subseqüentes ficando em 52,5% em 2005 atingindo seu ápice em 2006, quando atingiu a marca do R\$ 4,5 bilhões, 53,85% da RCL.

Essa elevação se dá por conta da diferença de contabilização das contribuições patronais – contribuição do empregador - nos referidos períodos. Somente em 2005 e 2006 esses dados foram contabilizados como despesa de pessoal. Em 2004 e 2007 (este último teve um gasto com pessoal de 46,82% da RCL) foram computados juntamente com os recursos dos inativos e pensionistas com recursos vinculados – contribuição dos empregados -, que segundo as normas da LRF não devem entrar no cálculo do limite. Tal prática oferece maior flexibilidade ao gestor, uma vez que desta forma ele dispõe de

¹ BRASIL. Art. 18 da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

² Receita Corrente Líquida, corresponde ao somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, a compensação do ICMS desonerado (Lei Complementar 87/96), e do FUNDEF, deduzidas as contribuições dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e as receitas provenientes da compensação dos sistemas previdenciários público e privado

maiores recursos não computados e seu percentual fica abaixo dos limites, evitando as restrições supracitadas.

Outro ponto de relevância a ser abordado refere-se aos gastos com terceirização que se difere da natureza de despesa corrente - outros serviços de terceiros, pessoa física ou jurídica. A terceirização computada como despesa do pessoal pressupõe substituição de mão de obra no ente em questão. O contrato com as instituições pelas quais os recursos da prefeitura são repassados aos empregados, deve conter o número de pessoas contratadas. Não se contrata a instituição para prestar um serviço e sim as pessoas destas instituições para exercerem o trabalho.

No município carioca, esses gastos correspondem na média de (2004 a 2007), à cerca de 100 milhões, ou seja, 2,19% do total das despesas com pessoal. Sendo que estes em sua maioria (cerca de 65% na média) são destinados a Secretária de Saúde, através de associações de moradores, empresas e centros sociais, sob a justificativa de que se trata de serviços urgentes e essenciais. Outros 20%, na média, se destinam à COMLURB e são recursos intermediados pelas associações de moradores e destinados para o programa de Garis Comunitários. A justificativa é a dificuldade dos garis da prefeitura entrar em algumas comunidades.

MUNICÍPIO DE NITERÓI

Os relatórios da LRF, disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado, para o Município de Niterói contemplam apenas 2 exercícios, 2006 e 2007, e demonstram um limite abaixo da cidade vizinha ficando em cerca de 39% da RCL nos 2 anos.

Por isso, montamos a Tabela 1 com dados referentes à natureza de despesa denominada e definida pela Lei Federal 4320/64 como despesa de pessoal (sem deduzir qualquer valor), nota-se que de 2005 para 2006 ocorre uma elevação de 36% para 50% da despesa de pessoal no total de despesas, chegando a quase 52% em 2007.

Tabela 1

Ano	2005		2006		2007		2008
	Previsto	Liquidado	Previsto	Liquidado	Previsto	Liquidado	Previsto
Despesa de Pessoal	199.966	253.976	267.494	389.218	294.122	432.575	285.867
Total de despesas	513.624	697.626	619.147	768.524	636.532	832.701	669.812
Peso	38,93%	36,41%	43,20%	50,64%	46,21%	51,95%	42,68%

A alta margem de erro da previsão orçamentária é digna de registro, pois a despesa de pessoal é, em geral, a despesa mais previsível pelo histórico dos exercícios anteriores. Ora, a estimativa dos gastos é baseada (ou deveria ser) no quanto foi no passado mais o custo de novos funcionários menos o valor dos que irão se aposentar. A partir destes argumentos torna-se grave a liquidação de 146% do previsto no ano de 2006 e 147% do previsto no ano de 2007.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

No estado do Rio de Janeiro, assim como em todos os entes federativos, as despesas com pessoal têm um peso significativo. Observa-se nos últimos anos um incremento dos gastos com o pessoal e uma diminuição dos investimentos na composição das despesas totais. Vide Tabela 2.

Tabela 2

	2006	2007	2008*
Pessoal e Encargos Sociais	23%	27%	27%
Juros e Encargos da Dívida	6%	7%	7%
Custeio	62%	60%	62%
Investimento	7%	4%	2%
Amortização da Dívida	2%	2%	2%
TOTAL	100%	100%	100%

*Dados referentes até 20 de agosto

Porém, o estado tem uma margem considerável nas despesas de pessoal, faltam aproximadamente 5 bilhões de reais para se alcançar o limite prudencial, ou seja, não há impedimento legal para o estado adotar uma política de valorização dos servidores.

Tabela 3

Em milhares R\$	2006	2007
Receita Corrente Líquida	26.132.742	26.849.822
(A) Desp. Pessoal para Apuração do Limite	9.731.293	9.766.904
%	37,24%	36,38%
(B) Limite Prudencial (57%) em R\$	14.895.663	15.304.399
Recursos Possíveis (B – A)	5.164.370	5.537.495

Fonte: Relatório da Gestão Fiscal 2006 e 2007

Entretanto, o perigo, em nível estadual, está no financiamento da previdência com recursos de *royalties* do petróleo. O Governo do Estado³ incorporou ao patrimônio do RIOPREVIDÊNCIA o direito de propriedade da receita de *royalties*. No exercício de 2006, cerca de R\$1,3 bi do financiamento da previdência foi realizado com recursos de *royalties*, no ano seguinte este valor passa à cerca de R\$1,9 Bi. Essa combinação *royalties*/previdência é perigosa, pois as fontes que geram os recursos de *royalties* são finitas, ao contrário das necessidades da previdência.

Não há dúvida que as despesas com pessoal têm um impacto direto nas despesas previdenciárias, ou seja, o estado está comprometido com essas despesas independente do cenário político e econômico. Com essa preocupação a LRF é inserida, para impor limites e controle dos gastos fixos, sempre tendo em vista a redução do nível de endividamento. Entretanto a preocupação com o fiscal (busca de superávits) compromete os gastos sociais e investimentos. É preciso ir além da responsabilidade fiscal e buscar a responsabilidade social, idéia que já permeia a pauta política e precisa ganhar força na sociedade.

Para o Box

Coordenação: Cons. Ruth Espinola Soriano de Mello, Cons. Luiz Mario Behnken e Econ. Bruno Lopes.
 ASSISTENTES do FPO-RJ/Corecon-RJ: Estudantes de Economia: Camila Barbosa, Camila Ferreira e Fernanda Stiebler.
 Consultores: Econ. Daniela de Melo Faria, Econ. Paula Mota e Econ. Thiago Marques assessor do Deputado Estadual Marcelo Freixo - PSOL.
 Correio eletrônico: fporj@bol.com.br
 O FPO promove reuniões mensais para apresentação de seus estudos no auditório do Corecon-RJ. O assunto e a data podem ser confirmados em nosso portal: www.fporj.blogger.com.br

³ Decreto nº. 37.571, de 12 de dezembro de 2005, alterado pelo decreto nº. 38.162, de 25 de agosto de 2005