



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

**DESPESA COM PESSOAL NO DISTRITO FEDERAL:
influência sobre a Rigidez Orçamentária.**

GUILHERME EMILIANO PEREIRA

Brasília - DF

2015

GUILHERME EMILIANO PEREIRA

**DESPESA COM PESSOAL NO DISTRITO FEDERAL:
influência sobre a Rigidez Orçamentária.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador:

Prof. Antonio Carlos dos Santos

Brasília - DF

2015

Dedico este trabalho à memória de
minha madrinha Maria Helena da
Silva, Dindinha Lena, a quem
sempre senti um carinho
imensurável.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Antonio Carlos dos Santos que, com muita paciência, atenção e boa vontade, dedicou parte do seu tempo em auxiliar-me na elaboração deste trabalho, propondo sugestões e melhorias e contribuindo com o seu vasto conhecimento para o resultado final desta monografia.

À minha mãe, Rogiane, que sempre incentivou os meus estudos e esteve ao meu lado, sendo o meu porto seguro, aconselhando-me e apoiando-me em todos os momentos em que precisei.

À minha Tia Lúcia, que me recebeu de braços abertos em Brasília, permitindo assim que eu tivesse condições de continuar minha formação acadêmica e chegar nessa etapa tão importante da minha vida.

Ao meu amigo Marcos, que durante todo o curso esteve ao meu lado, dando força e motivando, principalmente durante a elaboração deste trabalho.

Ao meu pai, João, ao meu irmão, Gabriel, à Universidade de Brasília, e a todos meus professores, colegas e familiares pelo apoio prestado durante esta jornada.

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi investigar o grau de comprometimento do orçamento do Distrito Federal (DF) com as despesas de pessoal e seus reflexos na rigidez orçamentária. Relativamente à metodologia utilizada para atingir tal finalidade, essa pesquisa caracterizou-se, quanto aos objetivos, como descritiva, em relação aos procedimentos, como bibliográfica e documental, e quanto à abordagem do problema, como qualitativa e quantitativa. Verificou-se que durante o período de 2009 a 2014 as despesas obrigatórias cresceram aproximadamente 37%, representando em 2014 65% das despesas totais. Além disso, a proporção das despesas com pessoal e encargos sociais em relação às despesas obrigatórias subiu de 37% em 2009, para 87% em 2014, sendo que em 2014 elas representavam 56% das despesas totais. Em comparação com a média praticada pelos demais Estados, constatou-se que as despesas com pessoal do DF cresceram acima da média nacional. E, por fim, ao examinar o comportamento dessas despesas em relação aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi observado que o DF ultrapassou tais limites em 2014. Com essas informações, verificou-se que as despesas obrigatórias estão em expansão, influenciadas principalmente pelas despesas com pessoal e encargos sociais, as quais representam mais da metade das despesas totais e parte significativa das despesas obrigatórias. Assim, concluiu-se que as despesas com pessoal são as que mais influenciam na rigidez orçamentária do DF e que o seu crescimento expressivo contribuiu para que o DF ultrapassasse os limites desses gastos estabelecidos pela LRF.

Palavras-chaves: Despesa com Pessoal. Rigidez Orçamentária, Distrito Federal.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução das Despesas Empenhadas no DF entre 2009 e 2014	30
Gráfico 2 – Despesas com Pessoal e Encargos Sociais x Demais Despesas	32
Gráfico 3 – Participação Relativa das Despesas com Pessoal Obrigatórias.....	34
Gráfico 4 – Participação das Despesas com Pessoal: DF x Média dos Demais Estados	36
Gráfico 5 – Percentual do Total da Despesa com Pessoal para Fins da LRF.....	37

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Despesas Obrigatórias e não Obrigatórias do DF, de 2009 a 2014	29
Tabela 2 – Despesas Obrigatórias	32
Tabela 3 – Evolução da Despesa Líquida com Pessoal e da RCL em 2014 e 2015.....	38

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BACEN	Banco Central do Brasil
CF/1988	Constituição Federal de 1988
DF	Distrito Federal
GDF	Governo do Distrito Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPO	Manual de Planejamento e Orçamento
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
MTO	Manual Técnico do Orçamento
ONU	Organização das Nações Unidas
p.p	Pontos Percentuais
PPA	Plano Plurianual
RCL	Receita Corrente Líquida
SEPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
1.1 Objetivos.....	12
1.2 Relevância	13
1.3 Estrutura do Trabalho	13
2 REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1 Orçamento Público.	14
2.2 A Rigidez Orçamentária	16
2.3 Os Gastos com Pessoal segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal	20
3 ASPECTOS METODOLÓGICOS	26
4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	29
4.1 Participação das Despesas Obrigatórias no Orçamento do DF	29
4.2 As Despesas com Pessoal e Encargos Sociais no Orçamento do DF.....	32
4.3 Despesas com Pessoal no DF e nos Demais Estados	36
4.4 Despesas com Pessoal do DF e os Limites da LRF.....	37
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	40
REFERÊNCIAS	42
APÊNDICES	46

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública surge em decorrência da função do Estado de prestar serviços à sociedade (SANTOS, 2009). No decorrer da história, o Estado adquire novas funções enquanto abandona outras, dependendo da situação econômica do país. As funções econômicas do Estado se destacam entre as demais funções, uma vez que são as mais indispensáveis e facilmente percebidas pela sociedade (BRAGA; FERREIRA; SILVEIRA, 2012).

O Estado, ao ampliar o seu papel na economia, passa a desempenhar três funções básicas - alocativa, distributiva e estabilizadora - conforme descrito por Musgrave e Musgrave (1980). Segundo os autores, através da função alocativa o Estado atua quando a ação privada não tem interesse de investir em áreas de elevado custo financeiro ou nos casos de investimentos em bens puramente públicos. O Estado utiliza o orçamento público como instrumento para alocar os recursos necessários para desempenhar essa função.

Já a função distributiva surge em decorrência da incapacidade do mercado em distribuir renda. Nesse caso, o orçamento também é utilizado para tornar possível a distribuição de renda por meio de políticas públicas.

Por fim, conforme Santos (2009, p. 17), a função estabilizadora surge com o objetivo de “atenuar o impacto social e econômico de crises de inflação e desemprego”. Nessas situações são adotadas políticas fiscais e monetárias como forma de estabilizar a demanda agregada. Como instrumento de estabilização econômica, o orçamento é utilizado para promover “mudanças orçamentárias nas despesas e receitas”. Percebe-se, dessa forma, que, nas três funções descritas, o orçamento público é uma peça fundamental para a atuação do Estado.

No caso brasileiro, tanto o governo federal como os governos estaduais, distrital e municipais, compartilham essas três funções, de modo a atender as necessidades da sociedade. No entanto, no momento atual, verifica-se que o Estado brasileiro vem tendo dificuldades para desempenhar tais funções, conforme se pode observar nas crises econômica e política que ora se enfrenta.

Nunes e Nunes (1997) enumera quatro fatores que contribuem para a crise fiscal no Brasil. O primeiro deles é o papel atribuído ao Estado, que vai muito além da promoção da segurança e da saúde, exigindo-se uma estrutura administrativa robusta e que resulta na elevação dos gastos públicos. O segundo fator é a excessiva rigidez dos gastos resultantes das vinculações das receitas impostas após a promulgação Constituição Federal de 1998 (CF/1988). O terceiro problema apresentado se refere ao irrealismo do orçamento público, uma vez que as

despesas são subestimadas e as receitas superestimadas, provocando assim um desequilíbrio das contas públicas. Por fim, o quarto fator apontado pelos autores é o federalismo fiscal, que provoca problemas na arrecadação e na distribuição dos recursos.

Além desses fatores, a crise de 2015 é consequência das políticas fiscais e econômicas adotadas nos últimos anos pelo governo federal. A própria presidente da república Dilma Rousseff, no discurso de abertura da Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), no dia 28 de setembro de 2015, reconheceu que o modelo de crescimento adotado pelo país chegou ao seu limite (BILENKY, DIAS E NINIO, 2015). Segundo a presidente, medidas como redução de impostos, ampliação de crédito e estímulo ao consumo, garantiram o crescimento do país em anos anteriores, no entanto essas políticas não sustentam mais esse crescimento.

Com o objetivo de sair da crise, retomar o crescimento econômico, reduzir a inflação e reorganizar o quadro fiscal, o governo federal propôs cortes de despesas, tanto de custeio quanto de investimentos, e redefinição das receitas, tais como aumento e criação de novos impostos, de modo a reequilibrar o orçamento.

Para agravar ainda mais o cenário econômico, conforme exposto por Reginaldo Gonçalves em entrevista para o Instituto Humanista Unisinos (2015), o Estado brasileiro passa por uma crise de legitimidade que provoca uma descrença na capacidade dos governantes de resolverem problemas, resultando, assim, em uma crise política visível, como a incapacidade do governo de aprovar os ajustes fiscais no congresso em função do descontentamento da base aliada; o rebaixamento da nota de crédito de longo prazo do Brasil por agências de classificação de risco; a reprovação do governo chegando a cerca de 90% da população, devido à incoerência da política econômica adotada em 2015 em comparação com o discurso da eleição de 2014; a recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU) pela rejeição das contas presidenciais de 2014, os escândalos de corrupção dentro do alto escalão do aparelho estatal, a exemplo do caso Petrobras, investigado através da Operação Lava Jato; entre outros.

Dessa forma, a crise política agrava ainda mais a situação econômica brasileira, uma vez que o governo, ao tentar equilibrar as contas públicas, não consegue apoio do congresso nem da população para pôr em prática as medidas propostas para os ajustes fiscais.

Não só o governo federal, mas também os estados da federação sentem os efeitos da crise econômica de 2015. O cenário pelo qual os 27 governadores passam é de queda na arrecadação das receitas tributárias, em contrapartida do aumento das despesas. Devido a essa situação, os governadores buscam alternativas para aumentar as receitas, reduzir as despesas e garantir o equilíbrio das contas do seu estado.

Um dos principais desafios enfrentados pelos Estados são os gastos com pessoal. As despesas com o funcionalismo público comprometem um volume significativo de recursos orçamentários dos entes da federação. Dessa forma, em momentos de crise como a atual, os governantes se deparam com um dilema: de um lado a obrigação, imposta pela legislação, do pagamento da despesa com pessoal, sem possibilidade de redução dos salários e observando os limites e as regras impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e por outro lado, os servidores públicos reivindicam aumentos na remuneração, além da garantia do pagamento em dia dos seus salários.

Estados como o Rio Grande do Sul, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco e São Paulo além do Distrito Federal (DF) sofrem para manter seus respectivos orçamentos em equilíbrio, situação agravada pela crise atual (PEREIRA, 2015). Por esse motivo cada Estado propôs pacotes de ajustes fiscais com o objetivo de equilibrar as contas públicas. Uma característica em comum verificada em todas essas propostas foi o controle dos gastos com pessoal. Pereira (2015) cita exemplos de algumas medidas adotadas por esses Estados, como o parcelamento dos salários dos servidores no Rio Grande do Sul, suspensão de reajustes das remunerações em Minas Gerais, extinção de secretarias em Goiás e, na maioria deles, cortes de cargos comissionados.

O DF, objeto do presente estudo, em 2015, vem passando por uma grave crise financeira, assim como os demais Estados citados anteriormente. O governador eleito, Rodrigo Rollemberg, ao assumir o cargo em 2015, inicia seu árduo trabalho na tentativa de evitar o colapso das contas do DF. As primeiras medidas, ainda no início de 2015, foi um pacote de austeridade, incluindo o aumento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre a gasolina, a revisão do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o fim da isenção de Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) para carros novos, a extinção de cargos comissionados e a suspensão de novas obras de grande vulto (CASTRO, 2015). Em relação ao pagamento do funcionalismo público local, os problemas iniciaram em novembro e dezembro de 2014, quando os salários foram pagos em atraso. Como alternativa, em 2015, o Governo do Distrito Federal (GDF) decidiu parcelar os salários dos servidores do executivo (CALZOLARI, 2015).

O pacote de ajuste fiscal apresentado pelo governador Rollemberg no início do seu mandato, não foi suficiente para amenizar a crise do DF. Por esse motivo, em setembro de 2015 o governador propôs novas medidas de austeridade com o objetivo de equilibrar as contas públicas e retirar o DF da crise.

O funcionalismo público foi altamente atingido por essas medidas. Entre elas estavam a suspensão do reajuste previsto para o segundo semestre de 2015; a criação do programa de desligamento voluntário para as empresas públicas; a redução nos salários do primeiro escalão do governo; o corte de cargos comissionados e funções de confiança; a suspensão de novos concursos; a transformação da licença prêmio em licença capacitação; a devolução dos requisitados que não são do governo de Brasília e que ganham acima do teto; a cobrança de ônus pela cessão de servidores; a diminuição de secretarias e administrações regionais; dentre outras medidas (BERNARDES E TEIXEIRA, 2015).

Como consequência dessas medidas, diversas categorias do funcionalismo público paralisaram suas atividades e promoveram manifestações contrárias às medidas adotadas pelo GDF, agravando ainda mais a crise.

A partir das situações apresentadas, percebe-se que o país como um todo vive um momento de crises econômica, política, e até ética, que dificultam a governabilidade e impedem o equilíbrio das contas públicas. Em todos os casos, o funcionalismo público é bastante afetado pela crise e pelos ajustes fiscais propostos, uma vez que as despesas com pessoal e encargos sociais são de caráter obrigatório e representam uma parcela significativa do orçamento público. Diante desse contexto de ajustes fiscais propostos pelo GDF e do descontentamento de diversas categorias do funcionalismo público local, quanto às medidas que restringem os gastos com pessoal, define-se como problema a ser investigado neste estudo o seguinte: *qual é o grau de comprometimento do orçamento do DF com as despesas de pessoal e sua contribuição para a rigidez orçamentária?*

1.1 Objetivos

Em função do problema formulado, este estudo visa evidenciar o grau de comprometimento do orçamento do DF com as despesas de pessoal e seus reflexos na rigidez orçamentária. Para tal fim, foi proposto os seguintes objetivos intermediários:

- a. demonstrar a participação das despesas obrigatórias de caráter continuado na composição do orçamento do DF;
- b. evidenciar a proporção das despesas com pessoal e encargos sociais em relação às despesas obrigatórias e em relação às despesas totais;
- c. comparar as despesas com pessoal e encargos sociais do DF com a média praticada pelos demais estados; e

- d. examinar o comportamento das despesas com pessoal em relação aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

1.2 Relevância

Este estudo se justifica devido à representatividade das despesas com pessoal em relação às demais despesas que compõem o orçamento dos Entes Públicos. Dessa forma, saber como essas despesas se comportam ao longo dos anos, e se estão dentro dos limites legais, não é só interesse dos agentes públicos responsáveis por executar tais despesas, mas também de toda a sociedade, que por meio dos impostos, arcam com o pagamento do funcionalismo público.

Além disso, durante o processo de prospecção da pesquisa, foram encontrados poucos estudos acerca das despesas com pessoal e seus respectivos reflexos no orçamento do DF. Dessa forma, este trabalho se justifica em função do interesse científico sobre o tema, contribuindo para discussões, reflexões e geração de conhecimento no meio acadêmico, e que poderá gerar um impacto direto na sociedade.

Por fim, as pesquisas que envolvem dados divulgados pelos entes da federação são importantes meios de controle social, pois permitem avaliar a transparência desses governos, principalmente após a edição da Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, a qual regulou o direito constitucional de acesso às informações públicas.

1.3 Estrutura do Trabalho

Este trabalho é composto por 5 capítulos, incluindo essa Introdução, a qual apresenta uma breve contextualização em relação ao escopo da pesquisa, além do problema a ser perseguido durante as discussões do trabalho, bem como os objetivos e justificativas para tal estudo. O segundo capítulo é composto pelo Referencial Teórico, o qual foi dividido em três seções. O tema da primeira seção trata a respeito do Orçamento Público, em seguida, o segundo tema discorre sobre Rigidez Orçamentária, e, por fim, a última seção do segundo capítulo trata das despesas com pessoal sobre a égide da LRF. No terceiro capítulo é apresentada a Metodologia de Pesquisa, a qual guia a coleta, a manipulação, a apresentação e a análise dos dados. Em seguida, o quarto capítulo é composto pela Análise e Discussão dos Dados, dividido em quatro partes, de acordo com os objetivos intermediários. Para finalizar é apresentado o capítulo de Conclusão, o qual expõe uma síntese da pesquisa realizada comparando os objetivos propostos com os resultados obtidos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Orçamento Público

Conforme descrito por Matias-Pereira (2012), a CF/1988, ao incluir em seu texto as regras referentes ao processo orçamentário, demonstra a importância que esse instrumento tem para o planejamento da ação governamental. Assim, o orçamento não pode ser retratado apenas como um mecanismo de previsão de receitas e fixação de despesas, sendo o seu propósito muito mais amplo.

Segundo ainda esse mesmo autor, o orçamento é um processo de evolução da cidadania e fortalecimento da democracia, pois é através da contínua negociação entre o Estado e a sociedade, com suas necessidades conflitantes, que o planejamento governamental é elaborado, a fim de atingir as metas e os objetivos pactuados. Ademais, o orçamento público é:

uma técnica capaz de permitir que periodicamente sejam reavaliados os objetivos e fins do governo. Visa permitir também a avaliação comparativa de diversas funções e programas entre si e o relacionamento de seus custos, bem como facilitar o exame da função total do governo e de seu custo em relação ao setor privado da economia. Representa, sem dúvida alguma, a mais importante fonte de informação e de controle democrático do Estado (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 299).

Desse modo, por ser uma lei, o orçamento público serve de limite e norteia as atividades do governo que, ao final, terá de prestar contas à sociedade sobre o cumprimento ou não dos objetivos e metas estabelecidos. Fica demonstrado, assim, a relevância do orçamento para a sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Nessa mesma linha de pensamento, Signor (2012) caracteriza o orçamento público como um meio de controle e instrumento de gestão, que espelha a vida financeira do Estado no decorrer do tempo. Além disso, por carecer de votação para se transformar em lei, e necessitar da participação da sociedade, o orçamento também pode ser considerado um instrumento de transparência governamental.

Já Bernardes (2008) define o orçamento como sendo um sistema complexo, composto por um roteiro minucioso de ações e imposições legais, no qual se reflete a organização política da sociedade, e serve para guiar as ações governamentais por um dado período de tempo.

Dispondo a respeito da programação orçamentária, a CF/1988 determina ao Poder Executivo, nas três esferas de governo, tratar através de lei, e como forma de planejamento, sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

O plano plurianual (PPA), conforme descrito também por Matias-Pereira (2012, p. 223), orienta “a elaboração dos demais planos e programas de governo”. Já o §1º do artigo 165, da CF/1988, determina que “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), elo entre o planejamento de médio prazo, estabelecido pelo PPA, e o planejamento de curto prazo, caracterizado pela Lei Orçamentária Anual, orientará a elaboração da proposta orçamentária e ainda

compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Por fim, estabelecendo a programação das ações, estimando as receitas e fixando as despesas, a Lei Orçamentária Anual (LOA), compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

Ao descrever o processo de aprovação do orçamento, Azevedo (2013) expõe que é competência exclusiva do Poder Executivo elaborar o orçamento e enviá-lo ao Poder Legislativo em forma de projeto de lei. Por sua vez, cabe ao Legislativo, discutir e aprovar, linha a linha, o orçamento, observando as limitações impostas pela legislação vigente quanto a proposição de emendas que alterem o projeto original.

O Manual Técnico do Orçamento (MTO) para o ano de 2016, elaborado pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), reitera que, por meio do planejamento, o orçamento público prevê os ingressos e aplicações dos recursos para um determinado ciclo financeiro. Além disso, o MTO traz uma série de definições, como a de receita pública ou receita orçamentária, tratada como sendo ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado no decorrer de um exercício, as quais ficam disponíveis para utilização pelo erário. São essas receitas que financiam as ações e os programas definidos pelo Estado. O IPVA, o IPTU, o ICMS, a Taxa de limpeza pública, dentre outras, são exemplos de receitas orçamentárias.

Quanto à despesa pública, ou despesa orçamentária, o Manual de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal (MPO) de 2014, elaborado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento (SEPLAN), define como sendo os dispêndios utilizados para o funcionamento dos serviços públicos, fixados por meio do orçamento. Segundo ainda esse mesmo manual, as despesas públicas, sob o ponto de vista da categoria econômica, podem ser classificadas em corrente ou de capital (SEPLAN, 2014).

As despesas correntes destinam-se à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos em geral, como por exemplo as despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, dentre outras.

Por outro lado, as despesas de capital referem-se aos dispêndios destinados a adquirir ou construir bens de capital, os quais integrarão o patrimônio público e servirão para produção ou geração de novos bens ou serviços, por exemplo, a aquisição de máquinas, de equipamentos, de imóveis, realização de obras, entre outras.

O art. 24 da CF/1988 estabelece que a União, os Estados e o DF legislarão concorrentemente sobre orçamento. Ou seja, a União estabelecerá normas gerais sobre o assunto, enquanto os Estados e o DF irão suplementar essas normas. Nesse sentido, este trabalho utilizará o orçamento elaborado pelo DF, por meio da LDO e da LOA, para análise do comportamento das despesas com pessoal e encargos sociais e, além disso, como o planejamento e a execução orçamentária são afetados por essas despesas.

2.2 A Rigidez Orçamentária

Ao definir as receitas e despesas no orçamento, o Estado deverá seguir o princípio constitucional da não afetação ou não vinculação das receitas. Esse princípio, conforme descrito por Giacomoni (2012), representa um equilíbrio, visto que, ao não vincular as receitas a determinado gasto, o gestor poderá utilizá-la conforme as necessidades da sociedade.

No entanto, a aplicação prática desse princípio sempre foi problemática. Apesar do constituinte estabelecer como regra o princípio da não vinculação das receitas, com o objetivo de impedir o excesso de vinculações, além de permitir que os recursos sejam utilizados à discricção do gestor e conforme demandas da sociedade, não foi possível superar esse problema, uma vez que a própria CF/1988 estabeleceu uma série de exceções a esse princípio (GIACOMONI, 2012).

Exemplificando, a CF/1988 veda a vinculação das receitas originadas de impostos a fundos ou despesas, no entanto, estabelece exceções, como as repartições aos municípios dos

impostos arrecadados pelos Estados, além das repartições aos Estados, DF e Municípios dos impostos arrecadados pela União. Outra exclusão, ao referido princípio, é a vinculação de impostos destinadas à “manutenção e desenvolvimento do ensino e para saúde” (GIACOMONI, 2012, p. 75).

Em consonância com isso Bernardes (2008) conclui que devido à numerosa vinculação de receitas, por meio das mais diversas normas jurídicas, a utilização do princípio da não vinculação torna-se prejudicada, transformando o orçamento público em uma peça excessivamente rígida. Ainda de acordo com esse mesmo autor, o fenômeno da rigidez orçamentária se intensificou após a CF/1988, bem como por meio de legislações subsequentes que engessaram ainda mais o orçamento público, nas três esferas de governo, tornando a discricionariedade por parte do gestor cada vez mais reduzida na gestão das receitas e despesas públicas.

Outros autores, como o caso de Sousa et. al (2015), também consideram que a rigidez orçamentária dificulta a alocação de recursos por parte dos gestores, devido às vinculações e destinações previamente definidas, limitando a elaboração e a execução das políticas públicas. Ou seja, essa inflexibilidade na gestão do orçamento público é mais evidente nos momentos de crises econômicas e fiscais, quando é necessário fazer ajustes para equilibrar as contas públicas. Nesses casos, devido ao excesso de despesas obrigatórias e de receitas vinculadas, as medidas de ajustes na maioria das vezes giram em torno de aumento de impostos, tendo pouca margem para ajustar as despesas, que em sua maioria são obrigatórias.

Assim como Sousa et. al (2015), Câmara (2008, p. 9) enumera dois fatores determinantes da rigidez orçamentária e, conseqüentemente, da restrição do papel do gestor público, conforme se pode observar na afirmação a seguir:

Uma das características mais evidentes do arcabouço orçamentário brasileiro é a existência de duas vertentes distintas – uma grande quantidade de receitas vinculadas a finalidades específicas e um elevado volume de despesas obrigatórias – mas que, juntas, consolidam um efeito nocivo aos olhos do gestor público: a rigidez orçamentária. Essa estrutura reduz significativamente o volume de recursos livres do orçamento, que são essenciais para a consecução dos projetos prioritários de qualquer governo, diminui a flexibilidade alocativa da política fiscal para atender uma série demandas da sociedade e, em situações específicas, restringe o poderio governamental para intervenções na economia (CÂMARA, 2008, p. 9).

Sobre essa questão da vinculação de receitas, cabe observar que o MTO descreve que uma receita possui caráter vinculado quando uma norma destina esse recurso para uma aplicação específica. Por outro lado, quando um recurso é utilizado para atender qualquer

finalidade, ou seja, quando não há uma aplicação definida, a receita é considerada não vinculada, ou ordinária (MPOG, 2016).

A própria LRF determina que as receitas vinculadas sejam destinadas exclusivamente ao atendimento da finalidade a que se destina, conforme se pode observar em seu art. 8º, parágrafo único: “Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso” (BRASIL, 2000).

No que diz respeito às despesas, essas podem ser divididas em obrigatórias e discricionárias. Meressi (2006) define despesas obrigatórias como sendo aquelas em que o governo é decretado a executar em decorrência de dispositivo constitucional ou legal. Por outro lado, as despesas discricionárias são definidas como aquelas em que o gestor público, utilizando critérios de conveniência e oportunidade, determina como os recursos serão utilizados. O valor dessas despesas discricionárias é determinado “descartando o montante das despesas obrigatórias” (MERESSI, 2006, p. 24).

As principais despesas obrigatórias do governo federal são as com pessoal e encargos sociais, os benefícios previdenciários, as sentenças judiciais, os abonos e seguros desempregos, a lei orgânica de assistência social e as transferências a estados e municípios. Esses tipos de despesas dificultam a política fiscal, na medida em que os recursos não podem ser direcionados para outras necessidades e prioridades vigentes (DANTAS, 2008).

Entretanto, cabe observar que existem opiniões divergentes dos posicionamentos até aqui tratados. Silva (2003), por exemplo, apresenta quatro argumentos favoráveis à vinculação de receitas. O primeiro é a regularidade dos fluxos de recursos e a eficiência econômica do gasto público, uma vez que algumas políticas setoriais necessitam de fluxos de recursos periódicos no longo prazo, além de proteger investimento que poderiam ter recursos interrompidos. O segundo argumento apresentado pelo autor é a estabilidade do sistema federativo, pois:

ao condicionar grande parte das transferências fiscais intergovernamentais a critérios técnicos previamente definidos e juridicamente fundamentados, cria condições para a conformação de uma linha estável de financiamento aos governos locais e estaduais, independentemente do jogo político-partidário, frequentemente pautado por uma racionalidade sujeita a fortes variações circunstanciais, geradoras de discontinuidades na condução das políticas públicas subnacionais e, conseqüentemente, geradora de ineficiência econômica dos gastos públicos (SILVA, 2003, p. 2).

A descentralização do processo decisório é o terceiro argumento favorável à vinculação de receitas, pois melhoraria a eficiência na alocação dos recursos. Já o último argumento

apresentado é a formação de poupança compulsória, contribuindo para adquirir financiamento governamental, uma vez que garante o fluxo de pagamento e reduz custos de captação desses recursos.

Por outro lado, a teoria tradicional de finanças públicas é contrária à vinculação de receitas em um orçamento. Pois, “a alocação de recursos público deve ser feita de tal forma, que cada unidade monetária adicional deva prioritariamente ser gasta em ações que permitissem o maior benefício social”. Ao vincular uma receita a um determinado tipo de gasto pode-se criar riscos de ineficiências, ou seja, as prioridades de hoje podem não ser as mesmas daquelas que motivaram a vinculação de recursos (BASBAUM, 2009, p. 22).

Esse mesmo autor cita ainda que a vinculação de receitas é justificativa para a criação de novas despesas, uma vez que o fluxo de recurso está garantido, causando ineficiências na formulação e execução do orçamento. Outro efeito é a assimetria causada quando há frustração de receitas vinculadas, pois abre-se uma disputa entre os recursos de livre programação, os quais já são reduzidos, e têm que competir muitas vezes com despesas de baixa prioridade. Por fim, devido à inversão de prioridades, os gastos executados em função das vinculações de receitas, muitas vezes não se enquadram nas prioridades e metas do governo, tornando contraditória a execução dessas despesas.

Silva (2003), apesar de defender a vinculação em determinadas situações, também elenca argumentos contrários à vinculação de receitas orçamentárias. O primeiro desses argumentos apresentados pelo autor refere-se às distorções nas escolhas públicas, isso porque, como o gasto já está definido, o gestor não pode ajustá-lo conforme o interesse público do momento. O segundo argumento é a inadequação da dinâmica do processo orçamentário, ou seja, mudanças no desenvolvimento econômico, na política econômica ou nos objetivos do governo não são levados em consideração ao se vincular determinado tipo de receita.

Como terceiro argumento o autor apresenta o comprometimento do papel do orçamento como instrumento de política fiscal, uma vez que em momentos de crise as receitas tendem a diminuir, porém a demanda por serviços públicos tende a aumentar, gerando uma pressão em cima dos gastos financiados por receitas vinculadas. Cita ainda os custos diretos das vinculações como argumento contrário à vinculação de receitas, isso porque muitas vezes o governo tem que fazer financiamentos para atender os compromissos governamentais.

Outro argumento apontado é a produção de efeitos restritivos à formação de poupança pelo governo, uma vez que com o aumento da arrecadação de receitas vinculadas haverá consequente aumento das despesas relacionada a esse recurso, dificultando a formação de poupança pública. A geração de esforço fiscal assimétrico entre órgãos do governo também

gera malefícios, pois enquanto algumas áreas são beneficiadas pelas vinculações, que impossibilita remanejamentos financeiros, outras são bastante prejudicadas, principalmente em momentos de contingenciamento de gastos, por não possuírem tal tipo de blindagem fiscal.

Como último argumento, tem-se que as vinculações de receitas também geram mais complexidade ao sistema tributário, tornando complicado as reformas tributárias no país, além de inibirem o aprimoramento de práticas gerenciais inovadoras e a melhoria dos indicadores relacionados à eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública (SILVA, 2003).

Nesse sentido, o trabalho buscará examinar a rigidez orçamentária do DF, focando, principalmente, nas despesas consideradas obrigatórias de caráter continuado e nas despesas com pessoal e encargos sociais.

2.3 Os Gastos com Pessoal segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal

Com o objetivo de regular os artigos 163 e 169 da CF/1988 e diante da necessidade de ajuste fiscal, foi sancionada a Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e outras providências. Essa lei complementar possui aplicação nacional, submetendo todos os entes da federação, tanto em nível federal, como estadual ou municipal, e abrange os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, além dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos.

Para Matias-Pereira (2012, p. 351) a LRF possui como alicerces os “princípios do planejamento, transparência, controle e responsabilização”. Nesse sentido, Giuberti (2005) descreve que a LRF busca, por meio das normas e limites, o equilíbrio das contas públicas, de modo a controlar os déficits públicos e endividamento crescente, além de estabelecer procedimentos para elaboração, execução e avaliação do orçamento público, possibilitando mecanismos de controle tanto institucional quanto dos agentes públicos responsáveis por executar os programas e ações do orçamento.

Conforme descrito em tópico anterior, a CF/1988 determinou que o planejamento orçamentário do poder público seria materializado por meio de leis que tratariam sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Já, a LRF complementa e inova o dispositivo constitucional ao ampliar as competências e informações da LDO e da LOA. Exemplificando, a LRF estabeleceu a obrigatoriedade da LDO apresentar dois tipos de anexos: o de Metas Fiscais e o de Riscos Fiscais.

Giuberti (2015, p.12) enumera ainda uma série de regras estabelecidas pela LRF para elaboração da LOA, com a finalidade de permitir maior transparência no planejamento orçamentário, assim:

a LOA deve apresentar um demonstrativo de compatibilidade do orçamento com as metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO; a previsão da reserva de contingência, em percentual da Receita Corrente Líquida (RCL), destinada ao pagamento de restos a pagar, passivos contingentes, e outros imprevistos fiscais; e as despesas relativas à dívida pública mobiliária e contratual, bem como as respectivas receitas, com exceção do refinanciamento da dívida que deve ser demonstrado de forma separada.

Outra inovação trazida pela LRF, conforme expõe esse mesmo autor, é a denominada Regra de Ouro, a qual estabelece que as despesas de custeio não podem ser financiadas com operações de crédito, dessa forma, os empréstimos não podem extrapolar o total das despesas de capital.

Destaca também que a LRF, ao preocupar-se com a transparência na aplicação dos recursos públicos, estabeleceu a publicação, semestral, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, e a cada quadrimestre, do Relatório de Gestão Fiscal. Além disso, a LRF prevê mecanismos de punição tanto institucional quanto do governante nos casos do não cumprimento das normas e limites estabelecidos pela lei.

Ou seja, a LRF utiliza indicadores para medir e controlar a “saúde econômica e financeira dos entes públicos nas três esferas de governo” (NASCIMENTO, 2008, p. 44). A Receita Corrente Líquida (RCL) é um desses indicadores. Ela corresponde ao total das receitas tributárias arrecadadas deduzidas das transferências constitucionais obrigatórias e das receitas destinadas ao sistema de previdência e assistência social.

O § 3º do artigo 2º da LRF determina que a RCL será calculada com base nas receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze anteriores, excluindo-se as duplicidades. Esse indicador servirá como base para o cálculo dos limites das despesas com pessoal e do endividamento. Dessa forma, segundo Nascimento (2008, p. 45), “a RCL representa o principal parâmetro para o acompanhamento do desempenho das Contas Públicas, na medida em que os limites estabelecidos pela LRF deverão observar sempre uma relação direta com a RCL”.

A Dívida Consolidada Líquida é outro indicador presente na LRF, e utiliza a RCL como proporção. Esse indicador corresponde ao “estoque da dívida pública, federal, estadual ou municipal, deduzida das disponibilidades de caixa no período de apuração” (NASCIMENTO, 2008, p. 49).

Além desses indicadores, há também o superávit primário, “que representa a economia que o setor público deverá fazer a cada ano para o pagamento dos encargos da dívida pública”

(NASCIMENTO, 2008, p. 53). A LRF estabeleceu também o cálculo do percentual dos gastos com pessoal como proporção da RCL. Porém, esse indicador será tratado com mais detalhes adiante.

A LRF também se preocupou em controlar o Poder Executivo, em ano eleitoral, ao proibir que “novas despesas de caráter permanente” sejam criadas por prazo superior a dois anos, exceto se demonstrado a origem dos recursos para o seu custeio (GIUBERTI, 2015, p. 22). Matias-Pereira (2012) explica que essa regra impede que o atual governante deixe uma quantidade elevada de despesas para o seu sucessor.

Conforme já mencionado no tópico anterior, um dos fatores que contribuem para a rigidez orçamentária nos orçamentos públicos é o crescimento das despesas obrigatórias. A LRF, tentando implementar formas de controle da ação dos governantes em ano eleitoral, além de procurar evitar a criação, sem limites, de despesas obrigatórias, definiu o que seriam as “despesas obrigatórias de caráter continuado” e estipulou formas de controle desse tipo de despesa, conforme se pode observar a seguir: “Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios” (BRASIL, 2000). Dessa forma, são consideradas despesas obrigatórias de caráter continuado aquelas determinadas pela Constituição ou por dispositivo infraconstitucional e cuja execução exceda a dois anos.

O objetivo da LRF ao dedicar especial atenção às despesas obrigatórias de caráter continuado é limitar a criação desse tipo de despesas (DIAS, 2009). Por esse motivo, existe um anexo na LDO que trata da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. O intuito da LRF de obrigar que sejam informados os mecanismos de compensação ao se criar ou aumentar uma despesa obrigatória continuada é garantir o equilíbrio orçamentário entre receitas e despesas, bem como que as metas fiscais não sejam prejudicadas (ASSIS, 2007).

Um das despesas obrigatórias de caráter continuado, tratada pela LRF, é a despesa com pessoal. Essa despesa, conforme destacado por Assis (2007, p. 36) representa “o item de despesa primária mais relevante no setor público brasileiro”. Devido a sua representatividade no orçamento de praticamente todos os entes públicos, e por gerar interesse tanto de governantes, como de servidores, de empregados públicos e da sociedade em geral, o assunto deve ser tratado com mais particularidade.

A LRF define despesa com pessoal como sendo:

Art. 18 [...] 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 de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal" (BRASIL, 2000).

O controle das despesas com pessoal, no entanto, não surgiu com a LRF. Antes mesmo da CF/88 já haviam regras que estabeleciam limites para esse tipo de despesa. Queiroz et. al (2014) relata que a Constituição Federal de 1967 já se preocupava com os gastos com pessoal, pois estabelecia 50% (cinquenta por cento) das receitas correntes como limite, sendo esse percentual aplicado nos três entes da federação. Os autores prosseguem citando a Constituição Federal de 1969, a qual determinava que deveria haver um limite para as despesas com pessoal e que esse limite seria fixado por lei complementar. No entanto, essa lei não chegou a ser votada.

Essa mesma regra da Constituição de 69 foi seguida pela CF/88: “A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar” (BRASIL, 1988). Até a promulgação dessa lei complementar, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabelecia, em seu art. 38, que a União, os Estados, o DF e os Municípios deveriam limitar os seus gastos com pessoal a 65% das respectivas receitas correntes.

Em 1995, com o objetivo de regular o Art. 169 da CF/1988, foi aprovada a Lei Complementar nº 82/95, denominada Lei Camata I. O limite estabelecido pela referida lei complementar, segundo Queiroz et. al (2014), reduziu em 5 pontos percentuais (p.p) aquele limite estabelecido pelo Art. 38 do ADCT. Dessa forma, a partir de 1995, o limite que os três entes da federação deveriam seguir seria de 60%, sendo que no caso da União, e dos estados o percentual se aplicaria em cima das receitas correntes líquidas, enquanto que nos Municípios seria sobre as receitas correntes.

Em seguida, em 1999, os autores relatam que foi aprovada a Lei Complementar 96/99, denominada Lei Camata II, a qual revogou a Lei Camata I, e definiu como novo limite o percentual de 50% para União e 60% para os estados, DF e Municípios, sendo que esses percentuais seriam calculados com base na receita corrente líquida federal, estadual ou municipal, conforme o ente.

Por fim, em 2000, veio a LRF, que não só definiu limites para os gastos com pessoal, mas também determinou critérios e formas de controles além de punições quando não forem

cumpridos. Fica claro a importância que as despesas com pessoal ganha a partir dessa edição dessa lei complementar.

A LRF, seguindo os mesmos limites estabelecidos pela Lei Camata II, definiu no art. 19 que a despesa com pessoal total não poderá exceder a 50%, no caso da União, e 60% no caso dos Estados, DF e Municípios. Percentuais esses, que deveriam incidir sobre a receita corrente líquida (RLC). No entanto, a LRF, por meio do Art. 20, restringiu ainda mais essa despesa ao limitar um percentual por poder.

Quadro: Limites impostos pela LRF para cada poder:

	Limite Máximo do Ente	Executivo	Legislativo	Judiciário	Ministério Público
União	50%	40,9%	2,5%	6%	0,6%
Estados e DF	60%	49%	3%	6%	2%
Municípios	60%	54%	6%	-	-

Fonte: BRASIL, 2000. Elaborado pelo Autor.

A verificação desses limites deverá ser feita ao final de cada quadrimestre, por meio do Relatório de Gestão Fiscal. Outro ponto importante foi o denominado limite prudencial, conforme exposto por Queiroz (2014). Esse limite é definido pelo parágrafo único do Art. 22 da LRF, como sendo 95% do limite máximo. Ao atingir esse limite, o órgão ou poder ficam vedados a:

- I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II - criação de cargo, emprego ou função;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, 2000)

Assim sendo, o objetivo de tais vedações é impedir que o órgão ou poder atinja o limite máximo estabelecido pela lei. Mesmo assim, a lei prevê que o limite máximo seja ultrapassado. Entretanto, estabelece também que o percentual excedente deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço já no primeiro.

Para facilitar que o órgão ou o poder a elimine o percentual excedente, a LRF determina a redução de pelo menos 20% das despesas com cargo em comissão e funções de confiança, além da exoneração de servidores não estáveis, porém, se mesmo assim as medidas não surtirem

efeitos, permite-se a exoneração de servidores estáveis, desde que observadas as imposições do §4º do art. 169 da CF/1988.

Se mesmo com todas as medidas adotadas pelo órgão ou poder, o percentual continuar acima do limite máximo, o ente não poderá, enquanto perdurar o excesso:

- I - receber transferências voluntárias;
- II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
- III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. (BRASIL, 2000).

Nesse sentido, tendo como base os gastos com pessoal no DF, será feita uma análise de como está a situação desse ente da federação em relação ao estabelecido pela LRF.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Nessa etapa do trabalho será apresentada como se delineou a pesquisa e quais foram os procedimentos realizados para coleta e análise dos dados. Diante disso, foram aplicadas três classificações para delimitar a tipologia de pesquisa utilizada: quanto aos objetivos, quanto aos procedimentos e quanto à abordagem do problema (BEUREN, 2006).

Quanto aos objetivos da pesquisa, este trabalho caracteriza-se por ser descritivo. Segundo Beuren (2006) esse tipo de pesquisa tem como atributos a descrição de um determinado universo de modo a identifica-lo, relatá-lo, compará-lo, enfim, busca-se analisar o objeto de estudo sem interferir nele. Para isso, foi necessário que os métodos, amostras, objetivos, estivessem precisamente delimitados.

Em relação aos procedimentos, este trabalho classifica-se como uma pesquisa bibliográfica e documental. Conforme exposto pela mesma autora, a pesquisa bibliográfica tem como peculiaridade a análise de materiais e documentos que foram publicados, ou seja, a partir de um referencial teórico, livros e artigos científicos, buscou-se esclarecer, expor ou mesmo justificar o problema proposto. Além disso, a pesquisa utilizou dados oficiais, os quais não tinham recebido um tratamento analítico e aprofundado. Esses dados brutos foram então selecionados, tratados e interpretados de modo a evidenciar o comportamento das despesas com pessoal no DF, por isso a pesquisa também pode ser considerada como documental.

Quanto à abordagem do problema esta pesquisa é qualitativa e quantitativa. É qualitativa porque descreve de forma detalhada as despesas com pessoal no DF, destacando suas características e evidenciando as particularidades do seu comportamento. Ademais, a pesquisa também pode ser considerada quantitativa uma vez que, apesar de não aplicar instrumentos estatísticos complexos, utilizou-se de técnicas simples de quantificação, média, porcentagem e correção de valores durante a coleta, a manipulação e a análise dos dados (BEUREN, 2006).

No que diz respeito à descrição dos procedimentos e técnicas utilizados, os dados referentes às despesas empenhadas em cada exercício foram obtidos no Portal da Transparência do DF, por meio da extração de relatórios das Despesas Públicas, detalhadas por classificação orçamentária. Esses relatórios apresentam as despesas de cada exercício divididas em: unidade gestora; gestão; programa de trabalho; função; subfunção; programa; ação; subtítulo; categoria econômica; modalidade de aplicação; grupo de despesa; elemento de despesa; dotação inicial; despesa autorizada; empenhada; e liquidada.

Optou-se por trabalhar com as despesas empenhadas em decorrência do estabelecido pela Lei 4.320 de 1964 que define em seu Art. 35 que “pertencem ao exercício financeiro as despesas neles legalmente empenhadas”.

Em relação à análise temporal, utilizou-se o período compreendido entre 2009 a 2014, em função do Portal da Transparência do DF ter disponível em seu banco de dados o detalhamento das despesas a partir do ano de 2009. Mesmo assim, considera-se a série representativa, pois esse período abrange um mandato e meio de governadores do DF, ou seja, 2009 – 2010 e 2011 a 2014.

De posse desses dados, as despesas foram divididas em obrigatórias e não obrigatórias. Para essa classificação, utilizou-se o anexo da LDO que trata da estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. Nesse anexo, as despesas obrigatórias de caráter continuado são classificadas por ação orçamentária. Assim sendo, essa classificação foi utilizada como filtro nos relatórios extraídos do Portal da Transparência do DF para identificar as despesas obrigatórias.

Após a classificação realizada, as despesas obrigatórias, as não obrigatórias e as totais foram segregadas em grupos de despesas, ou seja, em Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida, Outras Despesas Correntes, Investimento, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida. Os valores obtidos, para cada grupo de despesa, foram atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para dezembro de 2014 e, posteriormente, foi montada uma tabela com esses dados, que se encontra no Apêndice A deste trabalho, e servirá de base para análise dos resultados. Escolheu-se o IPCA para atualização dos valores para uma mesma data em função de ser o mesmo indicador utilizado pelo Banco Central (BACEN) para definir as metas de inflação do país. Assim, os dados históricos do IPCA foram coletados no sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), órgão responsável pelo cálculo desse índice.

Nesta etapa do trabalho foi identificado uma limitação de pesquisa ao tentar classificar as despesas relacionadas à ação orçamentária denominada “Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia do Distrito Federal” em obrigatórias. Essa ação, conforme descrito no anexo da LDO, refere-se a diversas unidades orçamentárias e/ou diversas ações, ou seja, essa ação estava dispersa em diversas outras ações, não sendo possível identificar quais delas eram obrigatórias de caráter continuado. De qualquer forma, conforme o referido anexo da LDO, essa ação orçamentária não representa nem 0,1% das despesas obrigatórias de caráter continuado. Assim, não há influência significativa no resultado final dessa pesquisa ao não considerar todas as

despesas relacionadas à ação de “Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia do DF” como obrigatórias, devido à baixa representatividade do volume dessa ação sobre o total.

Os dados das despesas totais e das despesas com pessoal e encargos sociais referentes aos estados da federação, os quais resultaram no Apêndice B, foram obtidos por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que disponibiliza, em seu sítio eletrônico, um relatório da Execução Orçamentária dos Estados. De posse desses dados, foi calculada a média, tanto para as despesas totais dos Estados, como para as despesas com pessoal e encargos sociais. Nesse cálculo o DF não foi incluído. O último ano disponível nesse relatório foi 2013, dessa forma, optou-se por comparar a participação das despesas com pessoal e encargos sociais sobre as despesas totais no período de 2009 a 2013.

Por fim, para a análise sobre a adequação das despesas com pessoal e encargos sociais do DF em relação aos limites estabelecidos pela LRF, foram utilizados os dados do Demonstrativo da Despesa de Pessoal, integrante do Relatório de Gestão Fiscal, retirados do Portal da Transparência do DF, por meio da opção “Responsabilidade Fiscal”. Foram extraídos os relatórios de cada quadrimestre, no período de 2009 a 2015.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Este capítulo explorará, por meio dos objetivos apresentados e diante do problema de pesquisa proposto, o orçamento do DF, de modo a esmiuçar as despesas obrigatórias e as despesas com pessoal e encargos sociais, além de evidenciar o comportamento desta última em relação a LRF.

4.1 Participação das Despesas Obrigatórias no Orçamento do DF

Utilizando como critério o anexo da LDO que trata da estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, as despesas totais empenhadas, dos exercícios de 2009 a 2014, foram divididas em obrigatórias ou não obrigatórias. Esse procedimento foi realizado com a finalidade de demonstrar como as despesas obrigatórias participam da composição do orçamento do DF. Assim, quando neste trabalho se mencionar despesas obrigatórias, estará se referindo às despesas obrigatórias de caráter continuado especificadas naquela Lei.

Desse modo, a Tabela 1 apresenta as despesas totais, dos exercícios de 2009 a 2014, divididas em obrigatórias e não obrigatórias, de forma que todos valores foram atualizados para dezembro de 2014 pelo IPCA do período. A tabela é composta pelo montante das despesas empenhadas, em bilhões de reais, e pela participação relativa em relação ao total em cada exercício.

Tabela 1 – Despesas Obrigatórias e não Obrigatórias do DF, de 2009 a 2014

Período	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Obrigatórias	9,04	57	9,88	63	10,92	66	11,09	62	11,60	60	12,36	65
Não Obrigatórias	6,71	43	5,71	37	5,55	34	6,73	38	7,69	40	6,65	35
Totais	15,75	100	15,59	100	16,47	100	17,82	100	19,29	100	19,01	100

Fonte: Portal da Transparência do DF. Elaborado pelo autor.

Nota: Despesas empenhadas, corrigidas pelo IPCA, a preços de dezembro de 2014, em Bilhões de reais.

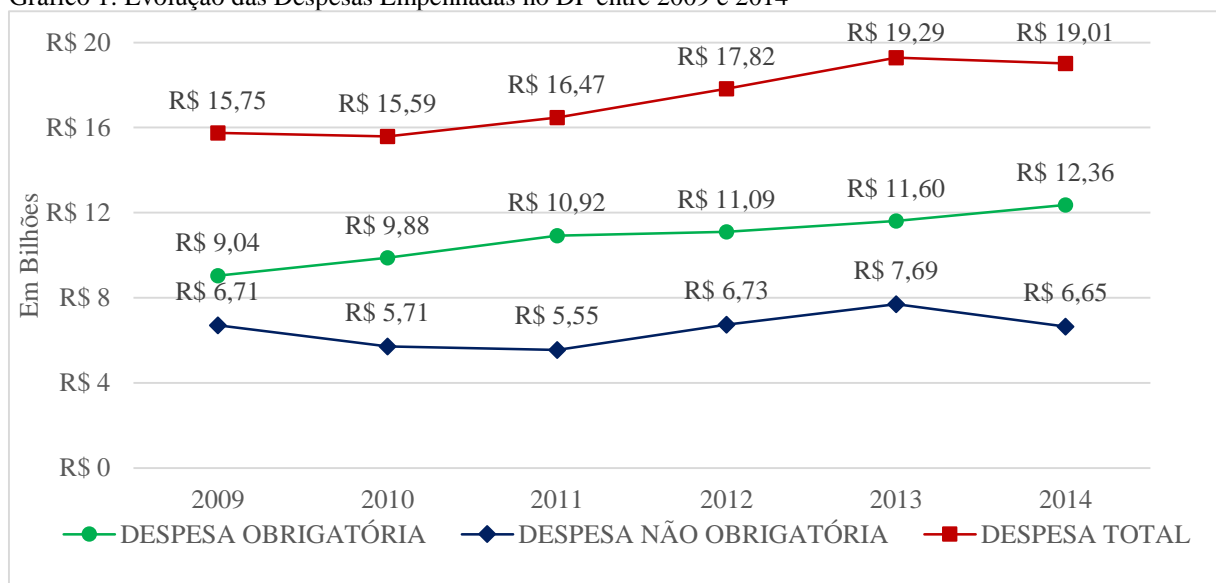
Em relação às despesas obrigatórias, verifica-se que houve crescimento em valores reais no decorrer do período analisado. O montante total das despesas obrigatórias subiu de R\$ 9,04 bilhões em 2009 para R\$ 12,36 bilhões em 2014, um aumento de R\$ 3,32 bilhões, o qual corresponde a um crescimento real aproximado de 37% no período.

Quanto às despesas não obrigatórias, verifica-se que houve, no período de 2009 a 2011, redução em valores reais, entretanto, de 2012 a 2013, ocorreu crescimento dessas despesas, subindo de R\$ 5,55 bilhões em 2011 para R\$ 7,69 bilhões em 2013. Posteriormente, em 2014, essas despesas voltam a cair. O crescimento momentâneo constatado pode ser explicado pelo aumento dos investimentos no período.

O Apêndice A demonstra o volume e a participação das despesas obrigatórias e não obrigatórias em relação ao total, e as divide conforme o grupo de despesa. Por meio desse apêndice, é possível observar que os investimentos são, na sua quase totalidade, despesas não obrigatórias e que, durante o período de 2012 a 2013, a participação desse grupo de despesa em relação ao total cresceu, respectivamente, 3 e 5 pontos percentuais (p.p) em relação a 2011. Esse fato pode ser explicado em função da realização de jogos da Copa do Mundo de 2014 em Brasília, que necessitou de um volume de recursos expressivo por parte do Governo do DF.

No que diz respeito às despesas totais, observa-se que tanto de 2009 para 2010, como de 2013 para 2014, houve uma pequena redução dessas despesas. Um dos motivos que podem ter contribuído para essa redução é o fato de tratar-se de anos eleitorais, dessa forma, as legislações eleitorais restringem o gasto público nesses anos. No entanto, verifica-se que houve crescimento real quando comparada toda a série histórica. Em 2009, as despesas totais somavam R\$ 15,75 bilhões, já em 2014 elas totalizavam R\$ 19,01 bilhões, um crescimento real aproximado de 21% em relação a 2009. Por meio do Gráfico 1, é possível visualizar o comportamento, tanto das despesas obrigatórias, como das despesas não obrigatórias e ainda das despesas totais do DF no período de 2009 a 2014, em valores reais.

Gráfico 1: Evolução das Despesas Empenhadas no DF entre 2009 e 2014



Fonte: Portal da transparência do DF. Elaborado pelo autor.

Portanto, percebe-se que o crescimento percentual das despesas obrigatórias, de aproximadamente 37%, foi bem maior do que o crescimento das despesas totais, que aumentou 21% no período analisado.

Quando a análise é sobre a participação relativa das despesas obrigatórias em relação às despesas totais, percebe-se que essa participação fica entre 57 e 66 p.p. no período analisado. Voltando-se para a Tabela 1, nota-se que no período de 2009 a 2011 houve crescimento da participação relativa das despesas obrigatórias, no entanto, em 2012 e 2013 ocorreu redução dessa participação, já em 2014 o percentual volta a subir. Porém, a redução observada em 2012 e 2013 não foi decorrente da diminuição do volume das despesas obrigatórias, uma vez que já se mostrou que durante todo o período houve crescimento real dessas despesas. Portanto, essa redução pode ser explicada por meio do expressivo aumento no volume das despesas não obrigatórias nesse período, conforme foi demonstrado pela análise do Gráfico 1. No entanto, mesmo com essa redução observada na participação das despesas obrigatórias em 2012 e 2013, é possível verificar que houve um crescimento de 8 p.p. no período, ou seja, a participação dessas despesas no orçamento do GDF cresceu de 57% para 65% no período.

Dessa maneira, apesar das reduções de gastos observadas em anos eleitorais ou ainda do crescimento de investimentos para a Copa do Mundo de 2014, pode-se constatar que a tendência das despesas obrigatórias no orçamento do DF é de expansão, uma vez que supera o crescimento verificado nas despesas totais. Assim, tanto o crescimento real da despesa obrigatória, no período de 2009 a 2014, em torno de 37%, como o crescimento de 8 p.p. em valores relativos dessa mesma despesa, contribuem para o enrijecimento do orçamento do DF.

Conforme descrito no Capítulo 2.2 deste trabalho, não só o excesso de despesas obrigatórias contribui para a rigidez de um orçamento, mas também o elevado volume de receitas de caráter vinculado. De qualquer forma, apenas com base na análise da evolução das despesas obrigatórias, pode-se afirmar que o crescimento dessas despesas, verificado na série analisada, contribui substancialmente para a redução do grau de discricionariedade na gestão do orçamento público do DF.

As consequências negativas dessa rigidez são mais evidentes em momentos de crises econômicas, como a enfrentada pelo GDF atualmente. Já que os ajustes fiscais necessários para equilibrar o orçamento, em sua maioria, giram em torno do aumento da arrecadação, pois a redução de gastos em muito se torna inviável em função da falta de flexibilidade orçamentária.

Assim sendo, em momentos como esses, as dificuldades para implementar qualquer ajuste fiscal tornam-se mais perceptíveis. De um lado, o custo eleitoral de propor aumentos das receitas é alto, uma vez que grande parte da população irá desaprovar as medidas de ajuste,

devido à elevada carga tributária já arcada pelos contribuintes. Por outro, propor redução de despesas também traz dificuldades para o governo. Primeiro, porque mais de 60% do orçamento é composto por despesas de caráter obrigatório, conforme demonstrado na Tabela 1. Dessa forma, a margem de redução dessas despesas é reduzida e limitada. Segundo, porque a redução de despesas discricionárias também gera um custo eleitoral negativo para o governo, uma vez que a maior parte dos investimentos são de caráter não obrigatório. Logo, reduzir investimentos pode diminuir a atividade econômica local impactando negativamente na sociedade. Por esses motivos, medidas de ajuste fiscais são repudiadas pela maioria da população, e, quando necessárias, são postergadas ao máximo pelos governantes.

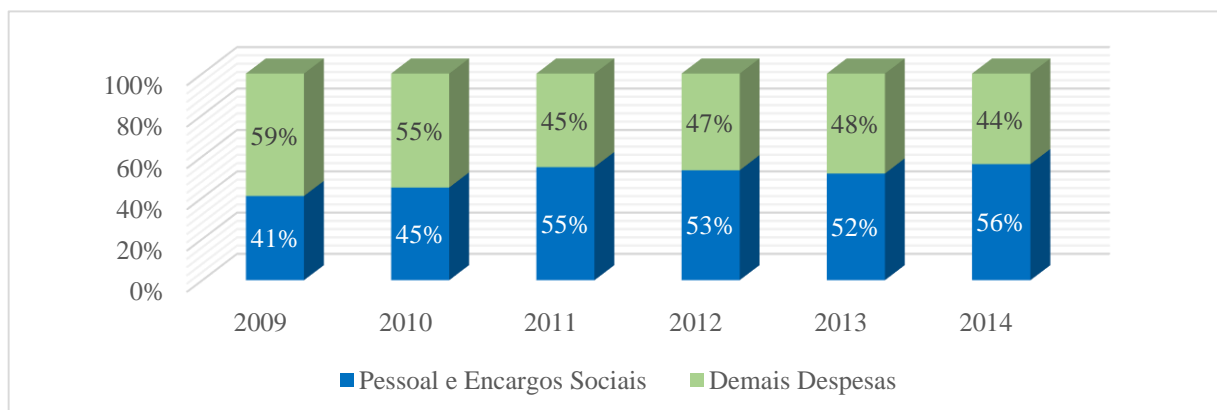
Em relação às medidas adotadas pelo GDF com o objetivo de equilibrar o orçamento, aquelas que resultaram em maior impacto negativo foram as relacionadas aos servidores públicos. Desse modo, a próxima seção tratará com mais detalhes das despesas com pessoal e encargos sociais dentro do orçamento do DF.

4.2 As Despesas com Pessoal e Encargos Sociais no Orçamento do DF

Nesta seção as despesas com pessoal e encargos sociais classificadas como obrigatórias serão analisadas em comparação com as demais despesas obrigatórias e com as despesas totais. De acordo com o critério adotado para classificação, em média 97% do grupo de despesas com pessoal e encargos sociais foram consideradas obrigatórias, conforme pode ser observado no Apêndice A.

No que diz respeito às despesas com pessoal e encargos sociais obrigatórias, em relação às despesas totais, observa-se um comportamento semelhante ao observado na evolução das despesas obrigatórias, conforme se pode constatar no Gráfico 3 a seguir:

Gráfico 2: Despesas com Pessoal e Encargos Sociais x Demais Despesas



Fonte: Portal da transparência do DF. Elaborado pelo autor.

De fato, era de se esperar tal comportamento, uma vez que parte significativas das despesas obrigatórias são relacionadas a pessoal. Assim, durante o período, observa-se que essa rubrica representava, em 2009, 41% das despesas do DF. Posteriormente ocorreu um crescimento dessa participação em 2010 e 2011. Porém em 2012 e 2013 houve redução, decorrente do crescimento de investimentos no período, conforme já descrito anteriormente. Já em 2014 a participação relativa sobe para 56% das despesas totais, ou seja, um crescimento de 15 p.p em todo o período analisado.

Por meio da Tabela 2 é possível observar a repartição das despesas obrigatórias em pessoal e encargos sociais e em demais despesas obrigatórias, além da participação relativa de cada uma delas.

Tabela 2 – Despesas Obrigatórias

Período	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Pessoal e Encargos	6,43	71	7,01	71	9,04	83	9,51	86	9,99	86	10,71	87
Demais Despesas	2,61	29	2,86	29	1,88	17	1,59	14	1,61	14	1,65	13
Totais	9,04	100	9,87	100	10,92	100	11,10	100	11,60	100	12,36	100

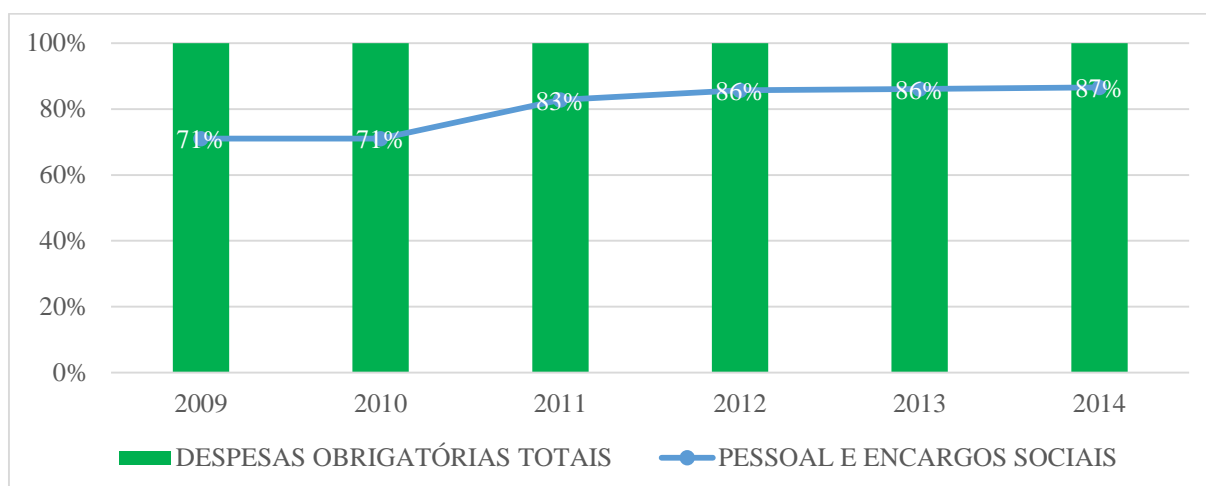
Fonte: Portal da Transparência do DF. Elaborado pelo autor.

Nota: Despesas empenhadas, corrigidas pelo IPCA, a preços de dezembro de 2014, em Bilhões de reais.

Na seção anterior, constou-se que as despesas obrigatórias cresceram, durante o período analisado, em torno de 37%, fato que contribui para a rigidez orçamentária no DF. Por meio da Tabela 2, é possível verificar que as despesas com pessoal e encargos sociais representam a maior parte dos gastos considerados obrigatórios. Constata-se ainda que as despesas com pessoal cresceram em valores reais, ano a ano. Elas passaram de R\$ 6,43 bilhões em 2009, para 10,71 bilhões em 2014, ou seja, um ganho real de 67% em apenas 5 anos, expressivamente maior que o crescimento de todas as despesas obrigatórias somadas.

Quando se examina a participação relativa das despesas com pessoal e encargos sociais, como representado no Gráfico 2 a seguir, verifica-se que houve um acentuado crescimento dessa participação de 2010 para 2011. Esse crescimento pode ser explicado em função do aumento concedido aos servidores do GDF em 2009, por meio da Lei 4.426/09, alterada pela Lei 4.470/10. Dessa forma, houve nesse período um expressivo crescimento nos elementos de despesa: Aposentadoria e Reformas, Pensões e Vencimentos e Vantagens fixas.

Gráfico 3: Participação Relativa das Despesas com Pessoal Obrigatórias



Fonte: Portal da transparência do DF. Elaborado pelo autor.

Por meio da Tabela 2, e considerando apenas as alterações de 2010 para 2011, é possível observar que as despesas com pessoal e encargos sociais cresceram 29%, enquanto as demais despesas obrigatórias caíram 34%, e as despesas obrigatórias totais cresceram 11%. Além disso, por meio do Apêndice A, é possível constatar que em 2010 cerca de 39% do grupo “outras despesas correntes” era composto por despesas de caráter obrigatório, no entanto em 2011 esse percentual cai para 28%. Dessa forma, tanto o crescimento acentuado das despesas com pessoal e encargos sociais como a redução significativa das demais despesas obrigatórias, influenciadas principalmente pela redução no grupo de outras despesas correntes, contribuíram para o avanço da participação das despesas com pessoal sobre as despesas obrigatórias totais, no decurso de 2010 para 2011.

Quando a análise é realizada considerando todo o período, ou seja, de 2009 a 2014, verifica-se, também no Gráfico 2, que a participação relativa das despesas com pessoal cresceu 16 p.p., ainda que nos últimos três anos essa participação não tenha variado muito, permanecendo quase que constante.

Dessa forma, tanto em relação às despesas obrigatórias como em relação às despesas totais, a proporção das despesas com pessoal e encargos sociais é significativa e encontra-se com tendência de crescimento real. À vista disso, como os gastos com pessoal e encargos sociais representam a maior parte das despesas obrigatórias, e estas influenciam expressivamente na rigidez orçamentária, pode-se afirmar que os gastos com pessoal são as despesas que mais contribuem para tornar a peça orçamentária rígida.

Portanto, em função da representatividade das despesas com pessoal no orçamento do DF, elas provavelmente entrarão em pacotes de ajustes fiscais. No entanto, não é simples os

ajustes nesse grupo de despesas, uma vez que elas são de execução obrigatória. Assim, a redução do volume desses recursos não poderá ser realizada sem observar as determinações e limites legais estabelecidos. Medidas como redução da jornada de trabalho e consequente redução dos salários, além da exoneração de servidores efetivos, podem até ser adotadas, mas em casos específicos, como os definidos pela LRF.

Por esse motivo, dentre os ajustes propostos pelo GDF, estão: a suspensão de reajustes, evitando-se assim aumentos dessas despesas; a criação do programa de desligamento voluntário para as empresas públicas; a redução nos salários do primeiro escalão do governo e o corte de cargos comissionados e funções de confiança, pois esses cargos são de livre nomeação e exoneração, não tendo regras tão rígidas como os cargos efetivos; a suspensão de novos concursos, que poderiam aumentar gastos no futuro; a transformação da licença prêmio em licença capacitação; a devolução dos requisitados que não são do governo de Brasília e que ganham acima do teto; a cobrança de ônus pela cessão de servidores; e a diminuição de secretarias e administrações regionais. Observa-se portanto, que a maior parte dessas medidas não reduzem significativamente os gastos com pessoal mas evitam o seu crescimento.

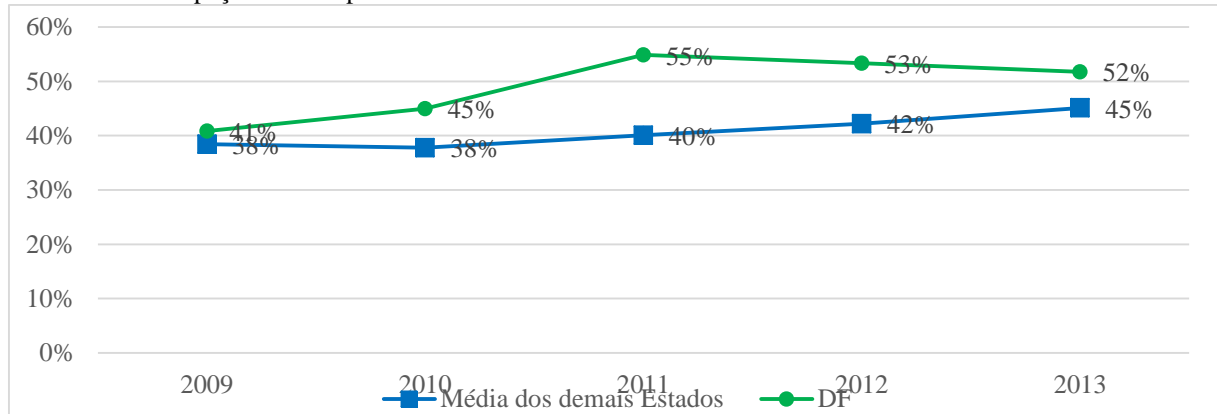
Em função disso, é extremamente necessário um planejamento minucioso e controlado sobre esse grupo de despesa, pois os impactos decorrentes de sua elevação e o descontrole de seu crescimento, podem causar grandes perturbações para os governantes, principalmente em momentos de ajustes fiscais. Observa-se que isso já vem ocorrendo, não só no DF, mas em outros Estados da federação, como Rio Grande do Sul, São Paulo, Goiás, dentre outros. Em função disso, a próxima seção buscará comparar as despesas com pessoal e encargos sociais do DF com as dos demais Estados.

4.3 Despesas com Pessoal no DF e nos Demais Estados

Nesta etapa as despesas com pessoal e encargos sociais do DF serão comparadas com as mesmas despesas realizadas pelos demais Estados. Por meio do Apêndice B é possível observar as despesas totais e as despesas com pessoal e encargos sociais de todos os Estados da federação no período de 2009 a 2013, bem como a média anual dessas despesas, desconsiderando o DF. Com base nesses dados foi elaborado o Gráfico 4, que apresenta a participação relativa das despesas de pessoal, realizadas pelos demais Estados, em relação ao total das despesas realizadas, no período de 2009 a 2013. Cabe observar que o ano de 2014 não foi incluído em função da indisponibilidade dos dados dos demais Estados para esse ano.

Observa-se que a participação média das despesas com pessoal nos demais Estados é crescente ao longo do tempo. Isso mostra que não só no DF há uma tendência de aumento relativo das despesas com pessoal, o que pode tornar a peça orçamentária cada vez mais rígida.

Gráfico 4: Participação das Despesas com Pessoal: DF x Média dos Demais Estados



Fonte: STN. Elaborado pelo autor.

Também é possível verificar que no DF a participação relativa das despesas com pessoal é maior que a média praticada nos Estados em todos os anos do período analisado. Ademais, a tendência observada de crescimento das despesas com pessoal no DF é maior que a observada nos demais Estados. Pois, em 2009, a diferença entre o DF e dos demais Estados era de 3 p.p, já em 2013 essa diferença sobe para 7 p.p. Cabe reiterar que o aumento verificado de 45% para 55% de 2010 para 2011 é decorrente dos aumentos concedidos aos servidores do GDF em 2009 e 2010.

Assim, por meio da comparação realizada com os demais Estados da federação, observa-se que o ritmo de crescimento das despesas com pessoal e encargos sociais no DF está acima da média nacional. Esse comportamento denota que essas despesas contribuem mais significativamente para o enrijecimento orçamentário no DF que na média dos demais Estados.

Para evitar tais situações, a LRF definiu limites para essas despesas, que devem ser seguidos tanto pela União, como pelos Estados, DF e Municípios. Dessa forma, a última seção deste capítulo irá analisar as despesas com pessoal e encargos sociais do DF em relação aos limites estabelecidos pela LRF.

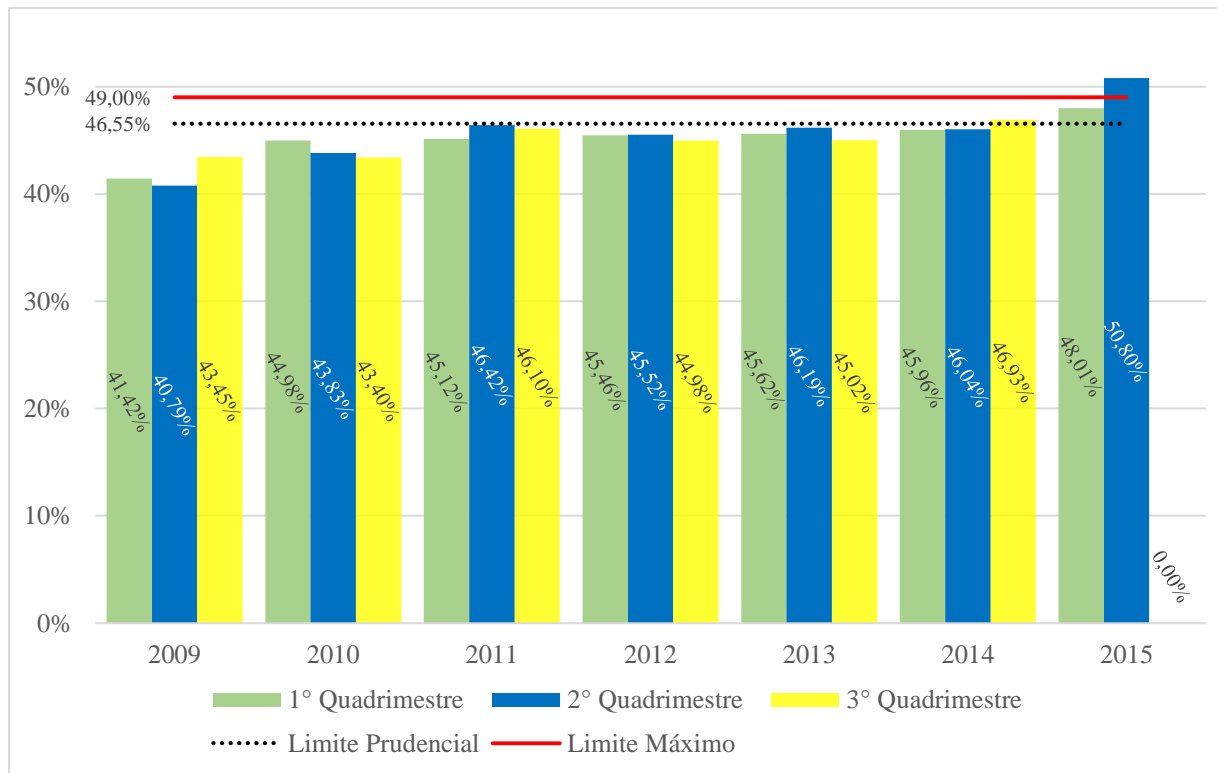
4.4 Despesas com Pessoal do DF e os Limites da LRF

A fim de evitar que os gestores públicos aumentassem indiscriminadamente os gastos com pessoal, a LRF estabeleceu limites prudenciais e máximos de controle dessas despesas, conforme já tratado na seção 2.3 do Referencial Teórico. Esses limites foram determinados com

base da Receita Corrente Líquida (RCL) de modo a evidenciar a quantidade de recursos disponíveis para arcar com as despesas com pessoal, após as transferências obrigatórias. Cada unidade da federação deverá publicar, a cada quadrimestre, por meio do Relatório de Gestão Fiscal, o percentual das despesas com pessoal sobre a RCL, de modo a permitir o controle por parte dos órgãos de fiscalização.

Assim, com o intuito de evidenciar a adequação dos gastos com pessoal no poder executivo do DF, foi elaborado o Gráfico 5, que apresenta os percentuais das despesas com pessoal desse poder em relação aos limites da LRF, para cada quadrimestre do período de 2009 a 2015.

Gráfico 5: Percentual do Total da Despesa com Pessoal do Poder Executivo para Fins da LRF



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do DF. Portal da transparência do DF. Elaborado pelo autor.

Tendo em vista que o limite máximo estabelecido pela LRF para o Poder Executivo DF é de 49%, e que o limite prudencial corresponde a 95% deste valor, ou seja, 46,55%, é possível verificar que, durante o período de 2009 a 2013, os gastos com pessoal no DF sempre estiveram abaixo desses limites. No entanto, no último quadrimestre de 2014 o GDF ultrapassa o limite prudencial com o percentual de 46,93%, e, posteriormente, no primeiro quadrimestre de 2015 esse percentual sobe para 48,01%, por fim, extrapola o limite máximo da LRF no segundo quadrimestre de 2015 com um percentual de 50,80%.

Observa-se, portanto que, nos últimos três quadrimestres da série analisada, o GDF vem enfrentando dificuldades para cumprir o que determina a LRF a respeito das despesas com pessoal e encargos sociais. Assim sendo, a fim de compreender melhor o que influenciou esse comportamento, foi elaborada a Tabela 3, que apresenta o montante da Despesa Líquida com Pessoal e da RCL em 2014 e 2015, atualizados pelo IPCA do período para valores de agosto de 2015. Além disso, a tabela informa também o crescimento desses valores em relação ao quadrimestre anterior.

Tabela 3 – Evolução da Despesa Líquida com Pessoal e da RCL em 2014 e 2015

Quadrimestre	2014			2015	
	1º	2º	3º	1º	2º
Despesa Líquida com Pessoal	R\$ 8,31	R\$ 8,47	R\$ 8,79	R\$ 8,92	R\$ 9,29
Crescimento no Quadrimestre	-	2%	4%	1%	4%
Crescimento Acumulado		2%	6%	7%	11%
Receita Corrente Líquida	R\$ 18,08	R\$ 18,40	R\$ 18,74	R\$ 18,59	R\$ 18,29
Crescimento no Quadrimestre	-	2%	2%	-1%	-2%
Crescimento Acumulado		2%	4%	3%	1%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do DF. Portal da Transparência do DF. Elaborado pelo autor.

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA, a preços de agosto de 2015, em Bilhões de reais.

Com base nesses dados é possível observar que houve crescimento real das despesas com pessoal em todos os quadrimestres, sendo que no período analisado, o crescimento acumulado real foi cerca de 11%. Por outro lado, a RCL cresce nos quadrimestres de 2014 e encolhe em 2015, de modo que no acumulado do período o crescimento foi cerca de 1%. Com base apenas nesse comportamento, é de se esperar que o percentual da despesa com pessoal sobre a RCL aumente no período. Além do mais, em 2015, o que se constata é um expressivo crescimento das despesas com pessoal, frente a uma redução representativa da RCL. Em função desse cenário, os percentuais da despesa de pessoal no DF ultrapassaram o limite máximo estabelecido pela LRF.

Isto posto, pôde-se observar por meio deste estudo, algumas características do orçamento do DF. Demonstrou-se que as despesas obrigatórias representam mais da metade do seu orçamento e encontra-se em tendência de crescimento. Além disso, evidenciou-se que essas despesas obrigatórias são em sua maioria formadas por despesas com pessoal e encargos sociais. Em relação a essas despesas com pessoal, mostrou-se que elas representam mais da metade das despesas do DF e a trajetória verificada é de crescimento. E ainda, esse crescimento observado no DF é maior quando comparado com a média dos demais Estados da federação. Por fim, observou-se que essa tendência de crescimento contribuiu, acompanhado pela redução da RCL, para que o DF ultrapassasse os limites estabelecidos pela LRF para gastos com pessoal.

Pode-se observar, portanto, que o GDF possui um orçamento significativamente rígido, principalmente por conta da representatividade das despesas com pessoal, muito acima da média nacional. E isso dificulta a implementação de ajustes fiscais, principalmente em momentos de crise como o atual. Entretanto, por mais doloroso que seja, medidas devem ser adotadas para que o GDF possa se enquadrar na legalidade e não venha sofrer com as sanções previstas para aqueles que não gerem os recursos públicos com responsabilidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi evidenciar o grau de comprometimento do orçamento do DF com as despesas de pessoal e seus reflexos na rigidez orçamentária. Para tanto, demonstrou-se a participação das despesas obrigatórias de caráter continuado na composição do orçamento do DF. Além disso, evidenciou-se a proporção das despesas com pessoal e encargos sociais em relação às despesas obrigatórias e em relação às despesas totais. Também se comparou as despesas com pessoal e encargos sociais do DF com a média praticada pelos demais Estados e, por fim, examinou-se o comportamento das despesas com pessoal em relação aos limites estabelecidos pela LRF.

Diante disso, ao dividir as despesas empenhadas do DF em obrigatórias e não obrigatórias, utilizando como critério o que vem estabelecido no anexo da LDO que trata sobre a estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, verificou-se que no período de 2009 a 2014 houve um significativo crescimento real das despesas consideradas obrigatórias de aproximadamente 37%, sendo que elas representavam, em 2014, 65% das despesas totais, e, além disso, encontram-se com tendência de crescimento, fato esse que contribuiu para o enrijecimento da peça orçamentária.

Demonstrou-se também que as despesas com pessoal e encargos sociais representam a maior parte tanto das despesas obrigatórias, 87% em 2014, como das despesas totais, 56% em 2014, sendo que o crescimento observado naquelas despesas de cerca de 67% em apenas 5 anos é significativamente superior ao observado nessas duas últimas. Dessa forma, percebe-se que as despesas com pessoal e encargos sociais são aquelas que mais contribuem para tornar a rigidez orçamentária no DF crescente. Ainda em relação às despesas com pessoal do DF como proporção das despesas totais, verificou-se que elas se encontram acima da média praticada pelos demais Estados, em todo o período analisado. Finalmente, constatou-se que tanto em função do aumento das despesas com pessoal como em função da redução da RCL, o DF ultrapassou os limites prudencial e máximo estabelecidos pela LRF para o gasto com pessoal.

Diante dos resultados apresentados, e conforme problema de pesquisa proposto, pode-se afirmar que o DF compromete 56% do seu orçamento com as despesas de pessoal, as quais correspondem a 87% das despesas obrigatórias. Assim, as despesas com pessoal são as que mais contribuem para a rigidez orçamentária no DF, principalmente quando se considera que foi verificado um crescimento real expressivo de 67% dessas despesas durante todo o período analisado.

Conclui-se, portanto, que o orçamento do DF está se tornando mais rígido a cada ano, fato que contribui para redução da discricionariedade do gestor público na alocação de recursos para outras necessidades. O principal grupo de despesa que contribui para esse enrijecimento orçamentário é o de Pessoal e Encargos Sociais, uma vez que são em sua maioria obrigatórios, 87%, e representam mais da metade das despesas totais, 56%. Dessa forma, o crescimento acentuado e progressivo desse grupo de despesa não só contribui para rigidez orçamentária como também traz consequências legais, em função dos limites estabelecidos pela LRF para esse tipo de despesa. Tal situação é ainda maior quando há redução da RCL, como verificado no DF mais recentemente.

Diante do que foi apresentado, sugere-se como trabalhos futuros utilizar outras metodologias para classificação das despesas em obrigatórias ou não obrigatórias, a fim de verificar se o comportamento observado se assemelha ao deste estudo. Além disso, sugere-se uma pesquisa levando em consideração, além das despesas obrigatórias, as receitas orçamentárias vinculadas.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Nilson Rodrigues de. **Demonstrativo das despesas obrigatórias de caráter continuado: Análise da evolução histórica, avaliação e identificação das variáveis que o determinam para proposição de um novo modelo.** 2007. 82f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10090>>. Acesso em: 28 out. 2015.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de. **Imprecisão na estimativa orçamentária dos municípios brasileiros.** 2013. 178f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, 2013. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/.../RicardoRAzevedo_Corrigida.pdf> Acesso em 20 out. 2015.

BASBAUM, Luiz Carlos. **A influência das vinculações de receitas no endividamento da união.** 2009. 47f. Monografia (Especialização em Orçamento e Finanças) – Universidade de Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/1640?mode=full>>. Acesso em: 26 out. 2015.

BERNARDES, Adriana; TEIXEIRA, Matheus. **Briga entre funcionários públicos e o governo deve acabar na Justiça.** Brasília, DF. 16 set. 2015. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/09/16/interna_cidadesdf,498808/briga-entre-funcionarios-publicos-e-o-governo-deve-acabar-na-justica.shtml>. Acesso em 14 out. 2015.

BERNARDES, Érico Borges. **A rigidez do orçamento federal: a questão das vinculações de receitas.** 2008. 65f. Monografia (Especialização em Contabilidade Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/32153>> Acesso em: 20 out. 2015.

BEUREN, Ilse Maria et al (Org.). **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 195p.

BILENKY, Thais; DIAS, Marina; NINIO, Marcelo. **Na ONU, Dilma admite que modelo de crescimento chegou ao limite no Brasil.** São Paulo, 28 set. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/09/1687400-na-onu-dilma-admite-modelo-de-crescimento-chegou-ao-limite-no-brasil.shtml>>. Acesso em 14 out. 2015.

BRAGA, Gustavo Bastos; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. **Análise da relação entre gastos públicos educacionais e qualidade do Estado de Minas Gerais no Brasil.** In XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012, 2012. Disponível em: <<http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/bragabas.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 20 out. 2015.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 17 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. **Lei complementar nº 82, de 27 de março de 1995.** Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. (Lei Camata). Brasília, DF, 27 mar. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp82.htm>. Acesso em: 28 out. 2015.

_____. **Lei complementar nº 96, de 31 de maio de 1999.** Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp96.htm>. Acesso em: 28 out. 2015.

_____. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 26 out. 2015.

CÂMARA, Maurício Paz Saraiva. **Uma análise sobre algumas causas da rigidez orçamentária após a constituição de 1988.** 2008. 61f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Parceria entre o Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados e Senado Federal, Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/178058>> Acesso em 26 out. 2015.

CASTRO, Gabriel. **A herança maldita de Agnelo.** Brasília, DF. 17 fev. 2015. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/sa-heranca-maldita-de-agnelo/>>. Acesso em: 14 out. 2015.

CALZOLARI, Isabella. **GDF anuncia mudança no calendário de pagamento de servidores públicos.** Brasília, DF. 15 jan. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/01/gdf-anuncia-mudanca-no-calendario-de-pagamento-de-servidores-publicos.html>>. Acesso em: 14 out. 2015.

DANTAS, Karlo Eric Galvão. **A vinculação de receitas pós-constituição federal de 1988 – rigidez ou flexibilidade? O caso da CIDE-combustíveis.** 2008. 91f. Dissertação (Mestre em economia do setor público) – Universidade de Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/4818>>. Acesso em: 26 out. 2015.

DIAS, Fernando Alves Correia. **O controle institucional das despesas com pessoal.** 2009. 35f. Brasília, DF. 2009. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-54-o-controle-institucional-das-despesas-com-pessoal>>. Acesso em: 28 out. 2015.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 16ª ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2012. 374p.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros.** 2005. 61f. Dissertação (Mestre em economia) – Universidade de São

Paulo, SP, 2005. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-06052005-160301/pt-br.php>>. Acesso em: 27 out. 2015.

IBGE. **Índices de Preços ao Consumidor - IPCA e INPC**. Acesso em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc/ipca/ipca-inpc_201510_1.shtm>. Acesso em: 15 out. 2015.

INSTITUTO HUMANISTA UNISINOS. **Crise econômica é reflexo da crise do Estado brasileiro. Entrevista especial com Reinaldo Gonçalves**. São Leopoldo, RS. 27 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/546174-crise-economica-e-reflexo-da-crise-do-estado-brasileiro-entrevista-especial-com-reinaldo-goncalves->>. Acesso em: 14 out. 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2012. 415p.

MERESSI, Fernando Sertã. **Macrodinâmica do orçamento**. Brasília, DF. 2006. Disponível em: <http://www.ct.utfpr.edu.br/deptos/ppgggp/documentos/VI_Macrodinamica_do_Orcamento.pdf>. Acesso em: 26 out. 2015.

MPOG. **Manual técnico de orçamento MTO**. Edição 2016. Brasília, 2015.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1980. 673 p.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Administração Pública no Brasil: política fiscal nos Estados após a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2008. 74f. Dissertação (Mestre em Administração e Análise de Políticas Públicas) – Universidade de Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/1655>>. Acesso em: 27 out. 2015.

NUNES, Ricardo da Costa; NUNES, Selene Peres. **Crise Fiscal e Medidas de Ajuste**. Universidade de Brasília, DF, 1997. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/218243/Nunes%20e%20Nunes.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

PEREIRA, Cleide. **Oito das 10 maiores economias estaduais enfrentam dificuldades financeiras**. Porto Alegre, RS. 08 ago. 2015. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/08/oito-das-10-maiores-economias-estaduais-enfrentam-dificuldades-financeiras-4820513.html>>. Acesso em: 14 out. 2015.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DF. Disponível em: <<http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/inicio.aspx>>. Acesso em: 15 out. 2015.

QUEIROZ, Dimas Barreto, et. al. Uma investigação sobre a inconsistência entre o FUNDEB e a Lei de Responsabilidade Fiscal quanto a despesa com pessoal e encargos sociais: um estudo nos municípios paraibanos nos anos de 2009 a 2012. **ReCONT: Registro Contábil, UFAL, Maceió, AL**, v. 5, n. 2, p. 100-117, mai./ago. 2014. Disponível em: <<http://www.seer.ufal.br/index.php/registrocontabil/article/view/959>>. Acesso em: 28 out. 2015.

SANTOS, Fernando Ricardo Frazão dos. **Orçamento público**. 2009. 45 f. Monografia. (Especialização em Administração Pública-Administração de Órgãos do Poder Judiciário e Ministério Público) - Universidade Gama Filho, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/27494>>. Acesso em: 13 out. 2015.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Lei de Diretrizes Orçamentárias**. Disponível em: <<http://www.seplag.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento-gdf/183-lei-de-diretrizes-orcamentarias.html>>. Acesso em: 15 out. 2015.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/prefeituras>>. Acesso em: 15 out. 2015.

SEPLAN. **Manual de Planejamento e Orçamento do Governo do Distrito Federal**. Edição 2014. Distrito Federal, 2014.

SIGNOR, Letícia. **Como surgiu o orçamento público? Breve história de sua evolução**. Porto Alegre, RS, 2012. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/61951>>. Acesso em: 20 out. 2015.

SILVA, Mauro Santos. **Vinculações de receitas não financeiras da união**. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/clad/clad0047828.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2015.

SOUSA, Felipe Magno Parreiras, et. al. **A rigidez orçamentária e seus impactos no planejamento das políticas públicas: o exemplo do estado de Minas Gerais**. Minas Gerais, 2015. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII_Consad/152.pdf>. Acesso em: 26 out. 2015.

APÊNDICES

APÊNDICE A – REPARTIÇÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS, NÃO OBRIGATÓRIAS E TOTAIS DO DF DE 2009 A 2014.

	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
DESPESA OBRIGATÓRIA												
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	R\$ 6,43	96%	R\$ 7,01	97%	R\$ 9,04	97%	R\$ 9,51	97%	R\$ 9,99	98%	R\$ 10,71	98%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	R\$ 0,17	96%	R\$ 0,17	96%	R\$ 0,17	97%	R\$ 0,16	98%	R\$ 0,17	98%	R\$ 0,18	99%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	R\$ 2,26	34%	R\$ 2,53	39%	R\$ 1,54	28%	R\$ 1,23	22%	R\$ 1,26	21%	R\$ 1,28	22%
INVESTIMENTO	R\$ 0,02	1%	R\$ 0,01	1%	R\$ 0,01	1%	R\$ 0,02	1%	R\$ 0,02	1%	R\$ 0,02	1%
INVERSÕES FINANCEIRAS	R\$ 0,00	0%	R\$ 0,00	0%	R\$ 0,00	0%	R\$ 0,00	0%	R\$ 0,00	0%	R\$ 0,00	0%
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	R\$ 0,16	93%	R\$ 0,15	93%	R\$ 0,16	93%	R\$ 0,17	94%	R\$ 0,16	93%	R\$ 0,18	96%
TOTAL	R\$ 9,04	57%	R\$ 9,88	63%	R\$ 10,92	66%	R\$ 11,09	62%	R\$ 11,60	60%	R\$ 12,36	65%
DESPESA NÃO OBRIGATÓRIA												
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	R\$ 0,24	4%	R\$ 0,24	3%	R\$ 0,24	3%	R\$ 0,26	3%	R\$ 0,21	2%	R\$ 0,25	2%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	R\$ 0,01	4%	R\$ 0,01	4%	R\$ 0,01	3%	R\$ 0,00	2%	R\$ 0,00	2%	R\$ 0,00	1%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	R\$ 4,45	66%	R\$ 3,99	61%	R\$ 3,91	72%	R\$ 4,38	78%	R\$ 4,88	79%	R\$ 4,48	78%
INVESTIMENTO	R\$ 1,84	99%	R\$ 1,31	99%	R\$ 1,16	99%	R\$ 1,74	99%	R\$ 2,30	99%	R\$ 1,63	99%
INVERSÕES FINANCEIRAS	R\$ 0,16	100%	R\$ 0,15	100%	R\$ 0,23	100%	R\$ 0,34	100%	R\$ 0,29	100%	R\$ 0,28	100%
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	R\$ 0,01	7%	R\$ 0,01	7%	R\$ 0,01	7%	R\$ 0,01	6%	R\$ 0,01	7%	R\$ 0,01	4%
TOTAL	R\$ 6,71	43%	R\$ 5,71	37%	R\$ 5,55	34%	R\$ 6,73	38%	R\$ 7,69	40%	R\$ 6,65	35%
DESPESA TOTAL												
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	R\$ 6,67	42%	R\$ 7,25	47%	R\$ 9,28	56%	R\$ 9,77	55%	R\$ 10,20	53%	R\$ 10,96	58%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	R\$ 0,17	1%	R\$ 0,18	1%	R\$ 0,18	1%	R\$ 0,17	1%	R\$ 0,17	1%	R\$ 0,18	1%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	R\$ 6,71	43%	R\$ 6,52	42%	R\$ 5,45	33%	R\$ 5,61	31%	R\$ 6,14	32%	R\$ 5,75	30%
INVESTIMENTO	R\$ 1,86	12%	R\$ 1,32	8%	R\$ 1,16	7%	R\$ 1,76	10%	R\$ 2,32	12%	R\$ 1,64	9%
INVERSÕES FINANCEIRAS	R\$ 0,16	1%	R\$ 0,15	1%	R\$ 0,23	1%	R\$ 0,34	2%	R\$ 0,29	2%	R\$ 0,28	1%
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	R\$ 0,17	1%	R\$ 0,17	1%	R\$ 0,17	1%	R\$ 0,18	1%	R\$ 0,18	1%	R\$ 0,19	1%
TOTAL	R\$ 15,75	100%	R\$ 15,59	100%	R\$ 16,47	100%	R\$ 17,83	100%	R\$ 19,30	100%	R\$ 19,01	100%

Fonte: Portal da Transparência do DF. Elaborado pelo autor.

Nota: Despesas empenhadas, corrigidas pelo IPCA, a preços de dezembro de 2014, em Bilhões de reais.

APÊNDICE B – DESPESA TOTAL E DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS DOS ESTADOS DE 2009 A 2013.

	2009		2010		2011		2012		2013	
	Despesa Total	Pessoal e Encargos Sociais	Despesa Total	Pessoal e Encargos Sociais	Despesa Total	Pessoal e Encargos Sociais	Despesa Total	Pessoal e Encargos Sociais	Despesa Total	Pessoal e Encargos Sociais
ACRE	R\$ 3,52	R\$ 1,37	R\$ 3,94	R\$ 1,47	R\$ 3,79	R\$ 1,61	R\$ 4,66	R\$ 2,00	R\$ 5,16	R\$ 2,07
ALAGOAS	R\$ 5,05	R\$ 2,57	R\$ 5,68	R\$ 2,40	R\$ 5,79	R\$ 2,78	R\$ 6,55	R\$ 3,05	R\$ 7,09	R\$ 3,31
AMAZONAS	R\$ 8,69	R\$ 3,44	R\$ 9,75	R\$ 3,72	R\$ 10,62	R\$ 4,35	R\$ 12,16	R\$ 5,21	R\$ 14,57	R\$ 5,33
AMAPA	R\$ 2,38	R\$ 1,22	R\$ 2,61	R\$ 1,38	R\$ 2,96	R\$ 1,54	R\$ 3,80	R\$ 1,96	R\$ 4,48	R\$ 2,02
BAHIA	R\$ 21,37	R\$ 10,50	R\$ 24,67	R\$ 11,47	R\$ 27,14	R\$ 12,83	R\$ 30,38	R\$ 14,48	R\$ 34,24	R\$ 16,03
CEARA	R\$ 13,16	R\$ 5,66	R\$ 15,96	R\$ 6,52	R\$ 16,63	R\$ 7,16	R\$ 16,64	R\$ 7,49	R\$ 18,40	R\$ 8,27
ESPIRITO SANTO	R\$ 11,10	R\$ 3,41	R\$ 12,74	R\$ 5,36	R\$ 13,91	R\$ 5,90	R\$ 12,82	R\$ 6,60	R\$ 13,72	R\$ 7,48
GOIAS	R\$ 11,81	R\$ 5,58	R\$ 14,57	R\$ 7,12	R\$ 14,70	R\$ 7,96	R\$ 17,44	R\$ 9,24	R\$ 18,61	R\$ 10,10
MARANHAO	R\$ 7,88	R\$ 3,46	R\$ 8,86	R\$ 3,40	R\$ 9,76	R\$ 3,43	R\$ 11,23	R\$ 4,94	R\$ 14,09	R\$ 5,52
MINAS GERAIS	R\$ 40,26	R\$ 17,58	R\$ 45,77	R\$ 20,42	R\$ 54,40	R\$ 23,58	R\$ 62,86	R\$ 26,96	R\$ 71,91	R\$ 30,23
MATO GROSSO DO SUL	R\$ 7,15	R\$ 2,44	R\$ 8,29	R\$ 2,42	R\$ 9,39	R\$ 3,35	R\$ 13,15	R\$ 6,10	R\$ 11,71	R\$ 5,56
MATO GROSSO	R\$ 9,30	R\$ 3,93	R\$ 9,75	R\$ 4,53	R\$ 10,93	R\$ 5,33	R\$ 10,08	R\$ 4,99	R\$ 12,72	R\$ 6,87
PARA	R\$ 10,21	R\$ 3,90	R\$ 11,96	R\$ 4,41	R\$ 12,24	R\$ 6,65	R\$ 14,91	R\$ 8,08	R\$ 16,62	R\$ 8,94
PARAIBA	R\$ 5,41	R\$ 3,06	R\$ 6,25	R\$ 3,62	R\$ 6,46	R\$ 3,66	R\$ 7,63	R\$ 4,38	R\$ 8,56	R\$ 4,56
PERNAMBUCO	R\$ 16,36	R\$ 7,93	R\$ 19,04	R\$ 9,13	R\$ 21,52	R\$ 10,10	R\$ 24,47	R\$ 11,47	R\$ 27,13	R\$ 12,53
PIAUI	R\$ 5,26	R\$ 1,86	R\$ 5,60	R\$ 2,13	R\$ 5,87	R\$ 2,44	R\$ 6,85	R\$ 2,66	R\$ 7,35	R\$ 3,03
PARANA	R\$ 19,70	R\$ 9,54	R\$ 22,18	R\$ 10,86	R\$ 24,60	R\$ 12,92	R\$ 28,49	R\$ 14,47	R\$ 32,05	R\$ 13,42
RIO DE JANEIRO	R\$ 43,06	R\$ 11,19	R\$ 51,00	R\$ 11,40	R\$ 56,55	R\$ 14,26	R\$ 63,82	R\$ 16,43	R\$ 71,66	R\$ 20,85
RIO GRANDE DO NORTE	R\$ 6,58	R\$ 2,93	R\$ 7,08	R\$ 3,24	R\$ 7,66	R\$ 3,74	R\$ 8,69	R\$ 4,31	R\$ 9,87	R\$ 5,95
RONDONIA	R\$ 4,44	R\$ 1,77	R\$ 4,80	R\$ 1,88	R\$ 5,44	R\$ 2,41	R\$ 5,92	R\$ 2,81	R\$ 6,48	R\$ 2,96
RORAIMA	R\$ 2,01	R\$ 0,74	R\$ 2,12	R\$ 0,88	R\$ 2,45	R\$ 2,45	R\$ 2,81	R\$ 1,13	R\$ 3,88	R\$ 1,26
RIO GRANDE DO SUL	R\$ 28,56	R\$ 11,60	R\$ 34,88	R\$ 13,71	R\$ 36,10	R\$ 14,41	R\$ 40,20	R\$ 23,58	R\$ 45,76	R\$ 26,91
SANTA CATARINA	R\$ 11,84	R\$ 4,31	R\$ 13,17	R\$ 4,93	R\$ 14,95	R\$ 8,50	R\$ 18,09	R\$ 9,61	R\$ 19,25	R\$ 10,56
SERGIPE	R\$ 4,94	R\$ 2,86	R\$ 6,00	R\$ 3,42	R\$ 6,03	R\$ 2,86	R\$ 6,56	R\$ 4,16	R\$ 6,99	R\$ 4,27
SAO PAULO	R\$ 130,76	R\$ 42,53	R\$ 147,06	R\$ 46,54	R\$ 159,95	R\$ 51,42	R\$ 173,11	R\$ 57,98	R\$ 197,87	R\$ 88,05
TOCANTINS	R\$ 4,07	R\$ 1,78	R\$ 4,71	R\$ 1,97	R\$ 5,17	R\$ 2,76	R\$ 5,78	R\$ 3,02	R\$ 6,63	R\$ 3,72
MÉDIA	R\$ 16,73	R\$ 6,43	R\$ 19,17	R\$ 7,24	R\$ 20,96	R\$ 8,40	R\$ 23,43	R\$ 9,89	R\$ 26,42	R\$ 11,92
<u>Pessoal e Encargos Sociais</u>										
Despesa Total	38%		38%		40%		42%		45%	

Fonte: STN. Elaborado pelo autor.

Nota: Despesas empenhadas, em Bilhões de reais.