

A dinâmica dos gastos com pessoal em municípios do estado de São Paulo: Uma análise sob os efeitos da lei de responsabilidade fiscal

The dynamics of personnel expenses in municipalities of São Paulo: An analysis from the effects of the fiscal responsibility law

Rogelio Gerônimo dos Santos¹
Matheus Demambre Bacchi²
Sidnei Pereira do Nascimento³

RESUMO

Este estudo teve como objetivo avaliar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nos gastos com pessoal em municípios do estado de São Paulo no período de 1997 a 2014. Foi utilizada a base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Sistema de Coleta de Dados Contábeis de Estados e municípios (SISTN) e de informações do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) disponibilizadas no site dos respectivos municípios. A metodologia empregada foi o modelo econométrico de Diferença em Diferença com Ajuste de Poligonais que auferiu o comportamento dos gastos com pessoal entre os municípios de São Paulo, Campinas, Guarulhos, São Bernardo do Campo, Santo André, Osasco, Sorocaba, Santos e Ribeirão Preto sob os impactos da LRF. Os resultados demonstraram que os municípios avaliados reduziram suas despesas com pessoal após o ano de 2005. Comparativamente, a capital do estado se mostrou mais eficiente em relação aos demais municípios avaliados, no que se refere às readequações das despesas com pessoal após a efetiva implantação da LRF, em 2005.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Finanças Municipais. Diferença em Diferença com Ajuste de Poligonais

ABSTRACT

This study aimed to evaluate the impacts of the Fiscal Responsibility Law (FRL) in personnel expenses in the municipalities of São Paulo from 1997 to 2014. Was used the database of the National Treasury Secretariat (STN) and Accounting Data Collection system of states and municipalities (SISTN) and information from the Fiscal Management Report (FMR). The methodology used was the econometric model of Difference in Difference with Polygonal Adjustment that earned the behavior of personnel expenses between the cities of São Paulo, Campinas, Guarulhos, São Bernardo do Campo, Santo André, Osasco, Sorocaba, Santos and Ribeirão Preto under the impact of FRL. The results showed that the analyzed municipalities reduced their personnel costs after the year 2005. In comparison, the state capital was more efficient compared to other municipalities assessed in relation to Readjustments personnel expenses after the effective implementation of FRL in 2005.

¹ Graduado em Ciências Econômicas e Mestre em Economia Regional pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Professor pesquisador do curso de especialização em Gestão Pública da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Professor do curso MBA em Auditoria e Perícia Contábil da UNIVEL. E-mail: rogelio1974@sercomtel.com.br

² Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail : matheusbacchi@yahoo.com.br

³ Professor do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Doutor em Economia Aplicada pela ESALQ/USP. E-mail : sidnei@uel.br

Key-words: Fiscal Responsibility Law. Municipal Finance. Difference in Difference with Polygon Adjustment.

JEL: H2, H27.

INTRODUÇÃO

As despesas públicas são escolhas políticas dos governos no que se refere ao tipo de serviços que são prestados à sociedade (RIANI, 1997). Neste contexto, de acordo com Luque e Silva (2004), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é um notável instrumento que orienta os procedimentos administrativos do setor público como a aplicação apropriada dos recursos e a partilha dos bens e serviços públicos e essenciais à população.

Com a instituição da LRF em 2000, os agentes públicos tiveram que readequar suas receitas e despesas a fim de atender a proposta da nova legislação. Assim, um dos aspectos da Lei que mais gera debates é a fixação dos limites das despesas com pessoal (CRUZ, 2001).

Gerigk e Corbari (2011) afirma que a LRF exige dos tomadores de decisão uma gestão fiscal responsável e eficiente, com equilíbrio nas contas públicas. Além disso, as despesas com pessoal, dentre outros dispêndios abarcados pela Lei, são comparadas com as receitas correntes líquidas para a apuração do índice de gastos.

A problemática relacionada a esta pesquisa questiona se os municípios com maior potencial populacional e econômico conseguiram atingir as metas estabelecidas na LRF no que tange à redução dos gastos com pessoal, comparadas às receitas correntes líquidas, após 2005.

A hipótese em tela ocorre devido à premissa que, após, a efetiva implantação da LRF, em 2000, os municípios com superior potencialidade populacional e econômica, neste caso, a partir do município de São Paulo, conseguiram readequar suas despesas com pessoal em relação às receitas correntes líquidas com mais capacidade que os demais municípios estudados neste ensaio.

Neste contexto, este estudo tem o objetivo investigar os impactos da LRF nos gastos com pessoal nos principais municípios do estado de São Paulo no período de 1997 a 2014. Estes municípios são, além da capital paulista, Campinas, Guarulhos, São Bernardo do Campo, Santo André, Osasco, Sorocaba, Santos e Ribeirão Preto.

Os municípios avaliados representam juntos, aproximadamente, 50% das receitas e despesas orçamentárias do estado de São Paulo (STN, 2016). Além disso, destaca-se que o município de São Paulo possui mais de 60% de todas as despesas com pessoal e mais de 67% das receitas correntes líquidas entre os nove municípios em estudo (STN, 2006).

Para aferir os objetivos foi utilizada a metodologia econométrica através dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), com modelo de Diferenças em Diferenças com Ajuste de Poligonais, que permitiu avaliar o perfil comportamental das despesas com pessoal em relação às receitas correntes líquidas, no período compreendido entre os anos de 1997-2014 com quebra estrutural a partir de 2005.

Destaca-se a importância deste estudo no segmento relacionado à gestão fiscal no setor público municipal, que possui ampla relevância e interesse socioeconômico, visto que a alocação dos recursos financeiros de forma apropriada acarretam ganhos

na otimização das receitas auferidas e na minimização dos custos em benefícios da sociedade. Outra importância do estudo, mesmo sendo de outra esfera administrativa, é a ocorrência da crise dos estados em cumprir com as despesas com pessoal, resultante, da crise econômica que encontra o País. Crise esta que também é resultado de uma má gestão fiscal da União que inclusive acarretou no impedimento da Presidente da República Dilma Rousseff.

Além desta introdução, este estudo está dividido em mais quatro seções. Na segunda é realizada uma contextualização econômica e jurídica, sobretudo em relação à LRF e aos gastos com pessoal. Na terceira são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados. A quarta seção mostra os resultados obtidos e, por fim, a quinta e última seção expõe as considerações finais.

CONTEXTUALIZAÇÃO ECONÔMICA E JURÍDICA

Com o advento da Constituição Federal de 1988, ocorreu no Brasil, uma efetiva descentralização administrativa. Falletti (2005) ressalta que essa descentralização ocorreu a partir do ente público central, e se estendeu ao âmbito administrativo, político e fiscal. Este processo iniciou-se no final dos anos de 1970 e posteriormente ratificada em 1988, com a nova Constituição (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Em um sistema federativo, as esferas de governo possuem autonomia relativa em relação a sua capacidade de administrar sobre os assuntos de seus interesses (NASCIMENTO, 2008). Esta autonomia e a ausência de compromissos dos governos municipais e estaduais no que se refere às políticas macroeconômicas foram obstáculos da consolidação da estabilidade econômica no país (SERRA; AFONSO, 2007). Desta forma, os gastos podem ser direcionados de acordo com os interesses de cada governo.

Riani (1997) elucida que os gastos públicos são escolhas políticas que remetem aos serviços ofertados à sociedade. No entanto, Giambiagi e Além, (2000) ressaltam que os gestores públicos, ao realizarem suas escolhas deixarão alguns grupos insatisfeitos. Essas insatisfações surgem em virtude das cobranças de impostos, que dentre outras finalidades, buscam preencher as lacunas que os mercados não conseguem alocar de forma equitativa (PINDYCK; RUBINFELD, 2006).

De acordo com Afonso (1995), o sistema tributário da nova Constituição possui características regionalistas e polarizadas. Adverte-se que o Brasil desenvolveu um dos mais peculiares processos de descentralização fiscal do mundo (AFONSO, 1996). Neste sentido, a Constituição de 1988 não proveu meios legais para que houvesse um processo ordenado e pactuado de descentralização dos seus encargos (AFONSO *et al.*, 2000).

Nesse panorama, houve no Brasil uma elevação de mais 40% no número de municípios entre 1970 e 2010 (IBGE, 2016). Isso ocorreu principalmente em virtude das regras de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que implicitamente incentivava a criação de novas cidades. Este aumento de municípios elevou os custos governamentais, provocando desequilíbrio nas contas públicas, pois, aumentam-se os gastos a serem geridos pelo Estado, de forma, desproporcional às suas respectivas receitas (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

As principais atribuições determinadas aos municípios por meio do art. 30 da Constituição de 1988 são de instituir e arrecadar os tributos de sua competência; prestar os serviços públicos; manter cooperação técnica com a União e estados para

programas de educação infantil e de ensino fundamental e serviços de atendimento à saúde da população (CARRAZZA, 2007).

Rezende (2001) preconiza que o gasto público municipal é toda a despesa executada pelo município com recursos de sua receita e pode ser classificada de acordo com a sua finalidade e natureza. Desta forma, a maioria dos gastos públicos é destinada à melhoria das condições de vida da população, tais como saúde, educação, saneamento, previdência, segurança, ciência e pesquisa (FERNANDES, 1998).

Por outro lado, as receitas públicas, foram introduzidas, no Brasil, através do Direito Financeiro, regulamentado por meio da Lei 4.320/64, em seus artigos 51 ao 57 nos quais são estabelecidos os direitos de cobrança de tributos com base em duas ações governamentais - a instituição de tributos e a sua inclusão no orçamento. São classificadas como orçamentárias todas as receitas arrecadadas, incluindo as provenientes de operações de créditos.

Nesse cenário, em 2000, surgiu a LRF, sendo uma das mudanças estruturais na administração pública do país que iniciou em 1990 e avançou com mais intensidade no período de 1994 a 2002. Estas mudanças são resultado do Consenso de Washington que ocorreu nos Estados Unidos no fim da década de 1980. O Consenso de Washington continha dez propostas que podem ser resumidas em quatro: abertura econômica; desestatização; desregulamentação; e flexibilização das relações de trabalho (SOUZA, 2008). Ainda, Castro (2005) adverte que o Consenso, além de promover mudanças estruturais, também buscava alcançar a disciplina fiscal, principalmente para os países da América Latina.

Castro (2005) atribui às tentativas frustradas de estabilização econômica, no País, com características heterodoxas, à má gestão fiscal. Nessa conjuntura, Giambiagi (2008) observa que a implantação da LRF foi um dos principais legados, do governo desse período, deixado ao país.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e os Gastos com Pessoal

A LRF, dentre outras atribuições, versa acerca dos limites destinados aos gastos com pessoal, objeto de estudo desta pesquisa. A Lei expressa os limites de gastos com pessoal em relação às receitas correntes líquidas. As receitas correntes líquidas são apuradas entre a soma das receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades (Art. 2º, §3, da Lei 101/2000).

As receitas correntes líquidas são o somatório das receitas: tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, de transferências correntes, e outras receitas também correntes deduzidos nas três esferas de poder a contribuição dos servidores para custeio do seu sistema de previdência e as compensações financeiras (Art. 2º, inciso IV, alínea “a” da Lei 101/2000).

O artigo 19 da LRF regulamenta o *caput* do art. 169 da Constituição Federal que estabelece os limites percentuais da receita corrente líquida para a União, estados e municípios:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Dos 60% da receita corrente líquida destinada aos municípios, conforme o inciso III do art. 19 da LRF, 6% destina-se ao Legislativo⁴ e 54% ao Executivo. Ademais, não são computados para o cálculo dos limites dos incisos I, II e III do art. 19 da LRF as despesas: indenizatória, dos incentivos à demissão voluntária, das derivadas da convocação extraordinária do congresso nacional pelos presidentes do executivo e das duas casas legislativa, as decorrentes de decisão judicial, despesas com inativos, ainda que, por intermédio de função específica, das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade (§1º, incisos I, II, III, IV, V, VI, alíneas “a”, “b” e “c” do art. 19 da Lei 101/2000).

O limite prudencial das despesas com pessoal dos municípios é alcançado quando ultrapassa 95% das despesas máximas do executivo, ou seja, 51,30%. Quando isso ocorre, fica vedado aos municípios concederem vantagens, aumentos, reajustes ou qualquer outra vantagem, exceto as derivadas de sentença judicial. Também é vedada a criação de cargos, alterações de estrutura de carreira que culminem em aumento de despesas, provimento de cargo público, admissão de pessoal, e contratação de hora extra (SANTOS; NASCIMENTO, 2014).

O inciso II do §1º do art. 59 da LRF versa que os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem que o montante das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontra acima de 90% dos respectivos limites, neste caso, sobre 54%. Assim, o limite de alerta permite os gastos com pessoal até no máximo de 48,6%.

METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos deste estudo, utilizou-se o modelo econométrico de Diferenças em Diferenças com Ajuste de Poligonais a fim de verificar a dinâmica comportamental das despesas com pessoal em relação às receitas correntes líquidas sob os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) entre os anos de 1997 a 2014.

Nascimento (2008) utilizando este modelo avaliou a “guerra fiscal” entre os estados brasileiros e comprovou diferenças significativas entre os estados que aderiram à “guerra fiscal” em comparação ao estado de São Paulo que não aderiu. Para tal comprovação, o autor propôs um modelo unificando dois modelos econométricos.

Base de dados

Foi utilizada a base de dados contábeis disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), através dos Dados Contábeis dos Municípios – Finanças do Brasil (FINBRA) dos anos de 1997 a 2011 e do Sistema de Coleta de Dados Contábeis de Estados e municípios (SISTN) no ano de 2012. E por fim, nos anos de 2013 e 2014 das informações do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) disponibilizados nos *site* oficiais dos respectivos municípios.

⁴ Câmara Municipal e Tribunal de Contas Municipais.

Variáveis do modelo

Para aferir os resultados, foi adotado o método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), com o modelo econométrico de Diferenças em Diferenças com Ajuste de Poligonais. O modelo de Diferença em Diferença foi exposto por Wooldridge (2001), e o modelo que utiliza variáveis binárias para Ajuste de Poligonais explicitados em Hoffmann (2006). A utilização do modelo de regressão linear múltipla de Diferenças em Diferenças com Ajuste de Poligonais se fez necessário para detectar mudanças e tendências de alterações das variáveis entre os dois períodos, de 1997 a 2004 e de 2005 a 2014 e entre os dois grupos analisados, grupo de controle e grupo de tratamento. O modelo de regressão linear múltiplo, segundo Nascimento (2008), Santos (2014), Santos *et al* (2016) é representado pela equação (1) a seguir:

$$Y_i = \alpha_0 + \beta_0 T + \varphi_0 P_i(T - \Theta) + \alpha_1 L_i + \beta_1 (T \times L) + \varphi_1 P_i(T - \Theta)L_i + \mu_i \quad (1)$$

Em que:

Y_i é a participação percentual do índice de gastos com pessoal de cada município selecionados;

P_i representa a binária que é igual a zero no primeiro período e igual a um no segundo;

T_i é uma variável de tendência;

Θ mostra a abscissa do vértice, que neste modelo é o ano que delimita o período anterior (1997-2004) e o posterior (2005-2014). Então, Θ é igual a 2004;

L_i representa a binária definida como zero para o grupo de controle (município de São Paulo) e um para o grupo de tratamento (demais municípios avaliados);

$\alpha_0, \alpha_1, \beta_0, \beta_1, \varphi_0$ e φ_1 são os coeficientes;

μ_i representa o erro aleatório;

i indica um determinado ano.

O valor esperado de Y_i nas quatro situações distintas será indicado por Y_{kh}^* , com h indicando o período inicial ($h = 0$) ou final ($h = 1$) e k indicando o grupo de controle ($k = 0$) ou o grupo de tratamento ($k = 1$). Verifica-se que:

a) Valor esperado de Y_i antes da efetiva implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no grupo de controle: $Y_{00}^* = E(Y_i | T_i = 0, P(T - \Theta)_i = 0) = \alpha_0$;

b) Valor esperado de Y_i no período de após a efetiva implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no grupo de controle: $Y_{01}^* = E(Y_i | L_i = 0, P(T - \Theta)_i = 1) = \alpha_0 + \varphi_0$;

c) Valor esperado de Y_i antes da efetiva implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no grupo de tratamento: $Y_{10}^* = E(Y_i | L_i = 1, T_i = 0) = \alpha + \beta_0$;

d) Valor esperado de Y_i após a efetiva implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para o grupo de tratamento: $Y_{11}^* = E(Y_i | S_i = 1, P_i = 1) = \alpha_0, \alpha_1, \beta_0, \beta_1, \varphi_0$ e φ_1 .

O valor de φ_1 demonstra em quanto o crescimento entre os dois períodos no grupo de tratamento difere do crescimento no grupo de controle. Alternativamente, pode-se

dizer que φ_1 mostra em quanto à diferença entre grupos se altera do primeiro para o segundo período.

Nesse modelo verifica-se que o crescimento anual do valor esperado de Y_i é igual a:

- a) α_0 : média do crescimento dos gastos com pessoal dos dois grupos (controle e tratamento);
- b) β_0 : no grupo de controle, antes da mudança estrutural;
- c) $\beta_0 + \varphi_0$: no grupo de controle, após a mudança estrutural;
- d) $\beta_0 + \beta_1$: no grupo de tratamento, antes da mudança estrutural;
- e) $\beta_0 + \varphi_0 + \beta_1 + \varphi_1$: no grupo de tratamento, após a mudança estrutural.

Para esse estudo será utilizado os resultados dos coeficientes φ_0 e φ_1 , respectivamente, das variáveis $P_i(T - \Theta)$ e $P_i(T - \Theta)L_i$. O estimador φ_0 mostra a taxa média de aceleração do crescimento do índice de gastos com pessoal do grupo de tratamento e do grupo de controle, no segundo período, ou seja, se houve mudanças de comportamento nos dois grupos, no segundo período, compreendido entre os anos de 2005 a 2014. O estimador e φ_1 mede a diferença da taxa média anual de aceleração do crescimento do índice com gastos com pessoal do grupo de tratamento, no segundo período, em relação ao grupo de controle (SANTOS, 2014). Entretanto, para aferir os resultados é necessário montar o modelo econométrico com todas as variáveis da equação (1).

Observa-se o diagnóstico do coeficiente do modelo sempre que for mencionada taxa média, trata-se de uma taxa aritmética de variação e não da taxa geométrica. Essa taxa mostra a variação das despesas com pessoal dos municípios avaliados, comparados à cidade de São Paulo.

Justificativas da quebra estrutural

Conforme já mencionado, a LRF tem como objetivo estabelecer normas de finanças públicas voltadas para responsabilidades na gestão fiscal. Esta implica na ação planejada e clara em que se antecipam os riscos e ajustam-se anormalidades capazes de afetar o equilíbrio das finanças públicas, mediante o cumprimento de metas pré-estabelecidas nos instrumentos de planejamento financeiro entre receitas e despesas e à obediência aos limites e condições no que tange à renúncia de receitas.

Segundo Andrade (2006), o processo de planejamento público se inicia com o Plano Diretor. Todavia, na área financeira os três instrumentos de planejamento são: O Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA). Esses instrumentos colaboram no gerenciamento eficiente na gestão da “máquina pública” cujas respectivas importâncias foram ratificadas a partir da LRF, enfatizando o controle e a transparência das finanças públicas (SANTOS; NASCIMENTO, 2014).

Nesse contexto, em 2005 foram empossados os prefeitos para a primeira gestão com os três instrumentos de planejamento financeiro nas normas estabelecidas pela LRF, diferentemente do cenário de seus vigentes nos antecessores, empossados em 2001, que assumiram suas respectivas administrações com esses instrumentos já elaborados e aprovados, sem as exigências previstas na LRF. Esse foi o principal

motivo para escolha do início do segundo período ser o ano de 2005 (SANTOS; NASCIMENTO; MOURA, 2016).

O PPA expressa o planejamento e tem por finalidade principal conduzir os gastos públicos de forma racional. Sua relevância reside no fato de fornecer diretrizes aos governos quanto à realização de despesas de capital além dos programas de natureza continuada, como coleta de lixo, segurança, saúde, educação, dentre outros (SANTOS; NASCIMENTO, 2014).

A LDO foi introduzida no Direito Financeiro pela Constituição de 1988 e faz o elo entre o PPA e a LOA. Em outras palavras, a LDO prioriza as principais metas estabelecidas no PPA para serem executadas no orçamento anual. A LDO deve, além de definir as prioridades e nortear a elaboração da LOA, dispor acerca das políticas de pessoal e das alterações na legislação tributária. Dessa forma, quando a Administração pretende alterar a norma tributária do exercício seguinte ou conceder reajustes ao funcionalismo, deve indicar as intenções à LDO, pois ocasionam reflexos na equalização das contas públicas do ente público para o ano seguinte (ANDRADE, 2006).

A LOA revestida por atos formais prevê as receitas e fixa as despesas que serão realizadas no período de um ano, sendo facultado aos agentes públicos realizar as despesas que na LOA estão fixadas, sem temer sanções administrativas ou judiciais. Por este motivo, é chamada de lei autorizativa e não impositiva (ANDRADE, 2006). Assim, a LOA é a materialização do planejamento que expressa seus programas de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos, bem como a natureza e o montante das despesas a serem efetuadas (ANDRADE, 2002).

ANÁLISE DE RESULTADOS

A Tabela 1 demonstra os resultados das regressões do município de São Paulo em relação às demais cidades avaliadas neste estudo. Os coeficientes destas variáveis demonstram a dinâmica dos gastos com pessoal em relação às receitas correntes líquidas do município de São Paulo em relação aos municípios de Campinas, Guarulhos, São Bernardo dos Campos, Santo André, Osasco, Sorocaba, Santos e Ribeirão Preto. O coeficiente φ_0 mostra a taxa média de aceleração do crescimento do índice de gastos com pessoal do grupo de tratamento e do grupo de controle, no segundo período, ou seja, entre os anos de 2005 a 2014. O coeficiente φ_1 demonstra a diferença da taxa média anual de aceleração do crescimento do índice com gastos com pessoal do município de São Paulo, no segundo período, em relação aos demais municípios avaliados.

Dessa forma, realiza-se uma análise descritiva desses resultados. Primeiramente, analisa os resultados do coeficiente φ_0 . Com exceção dos estimadores das regressões entre o município de São Paulo versus São Bernardo dos Campos e Osasco que não restaram serem estatisticamente significativos. Os demais resultados são estatisticamente significativos em até 0,05.

TABELA 1 – Resultados das regressões do município de São Paulo X demais cidades avaliadas.

Município	φ_0	Valor-p	Município	φ_1	Valor-p
Campinas	-0,78	0,01	Campinas	1,57	0,00
Guarulhos	-2,53	0,00	Guarulhos	5,07	0,00
São B. dos Campos	-0,75	0,41*	São B. dos Campos	1,51	0,25*
Santo André	-1,65	0,00	Santo André	3,31	0,00
Osasco	-1,14	0,10*	Osasco	2,28	0,02
Sorocaba	-2,41	0,00	Sorocaba	4,83	0,00
Santos	-1,21	0,01	Santos	2,43	0,00
Ribeirão Preto	-2,86	0,00	Ribeirão Preto	5,73	0,00

Fonte: Elaborado pelos autores. *Estatisticamente não significativo ao nível de 5%.

Os resultados do modelo econométrico demonstram que a aceleração na taxa anual de crescimento dos gastos com despesas com pessoal em relação às receitas correntes líquidas do município de São Paulo e os municípios de Campinas, Guarulhos, Santo André, Sorocaba, Santos e Ribeirão Preto reduziram seus gastos com pessoal no período de 2005 a 2014, ou seja, após a efetiva implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os resultados mais expressivos foram com os municípios de Ribeirão Preto, Guarulhos e Sorocaba. Estes municípios reduziram suas despesas com pessoal conjuntamente com o município de São Paulo, com uma taxa média anual, respectivamente, de 2,86%, 2,53% e 2,41%, no período de 2005 a 2014. O município de Campinas foi o que apresentou menor desempenho na aceleração média anual na taxa de redução da participação percentual nos gastos com pessoal em relação às receitas correntes líquidas conjuntamente com o município de São Paulo. Esta taxa alcançou 0,78%, após 2005. Os municípios de Santos e Santo André alcançaram, com o município de São Paulo, respectivamente, uma taxa média de redução nestes gastos de 1,21% e 1,65% ao ano.

Com relação aos valores do coeficiente φ_1 que aferiu comparativamente a taxa de crescimento dos gastos com pessoal entre o município de São Paulo e os demais municípios avaliados nesta pesquisa, apenas, a regressão com o município de São Bernardo dos Campos não resultou ser estatisticamente significativo.

Todavia, quando se compara a taxa de crescimento dos gastos com pessoal em relação às receitas correntes líquidas os resultados demonstram que o município de São Paulo reduziu seus gastos com pessoal em relação aos municípios de Campinas, Guarulhos, Santo André, Osasco, Sorocaba, Santos e Ribeirão Preto, no segundo período, ou seja, entre 2005 e 2014.

A aceleração média da taxa de redução dos gastos com pessoal alcançada pelo município de São Paulo, no segundo período, ou seja, após a efetiva implementação da LRF, foram mais expressivas quando comparadas aos municípios de Ribeirão Preto e Sorocaba. Estas taxas foram, respectivamente, de 5,73% e 5,07% ao ano.

Com relação aos demais municípios avaliados nesta pesquisa as taxas anuais de redução dos gastos com pessoal em relação às receitas correntes líquidas comparadas aos demais municípios de: Sorocaba 4,83%; Santo André 3,31%; Santos 2,43%; Osasco 2,28%; e Campinas 1,57%.

Diante do exposto, confirma-se a hipótese desta pesquisa de que os principais centros populacionais tendem a ser mais eficientes no que tangem a readequações de duas despesas com pessoal em relação às receitas correntes líquidas conforme demonstrado pelos resultados alcançados pelo estimador φ_0 . Também, confirma a hipótese que o município de São Paulo por representar mais de 60% de todas as despesas com pessoal e mais de 67% das receitas correntes líquidas entre os nove municípios estudados, nesta pesquisa, alcançou resultados de redução na taxa dos gastos com pessoal, no segundo período, em relação aos demais municípios avaliados, ou seja, após a efetiva implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados demonstraram mudança de tendência na relação entre gastos com pessoal e receitas correntes líquidas, ou seja, o índice de gastos com pessoal, após a efetiva implantação da LRF, neste caso, em 2005. As regressões que compararam o desempenho do município de São Paulo com os demais municípios demonstraram que ambos reduziram suas despesas relativas com gastos com pessoal no segundo período, exceto, os municípios de São Bernardo dos Campos e Osasco que não foi possível afirmarem em virtude da ausência de significância estatística ao nível de 0,05.

O estudo indicou que os municípios com maior potencial econômico do estado de São Paulo alcançaram comportamentos semelhantes após a quebra estrutural em 2005, no que se refere à redução com as despesas com pessoal relativamente com as receitas correntes líquidas.

Os resultados econométricos também demonstraram que os municípios avaliados, com a exceção de São Bernardo dos Campos, que não alcançou resultado estatisticamente significativo, todos apresentaram semelhança no desempenho quando comparados aos municípios de São Paulo. Ou seja, após a efetiva implantação da LRF, em 2005, todos os municípios avaliados reduziram a taxas inferiores suas despesas com relação ao município de São Paulo.

Ressalta-se ainda que a análise sobre o tema não foi esgotada neste artigo, e novos estudos devem ser realizados para o real entendimento das finanças públicas no âmbito municipal, após a implantação da LRF. A pesquisa limitou-se a aferir a dinâmica dos gastos com pessoal em relação às receitas correntes líquidas de forma desagregada por município, utilizando-se para isto de um modelo econométrico de variáveis que captam as tendências tornando resultados com robustez estatística.

Todavia, necessita de aprofundamento do estudo no que se refere, principalmente, a eficiência com os gastos com pessoal com a possibilidade de maximizar a utilidade dos recursos humanos disponíveis e minimizar os custos de se contratar um servidor de carreira com relações de trabalho mais flexíveis comparados ao regime estatutário.

Também, mais específico ao tema é comparar o desempenho dos gastos com pessoal com os municípios com menores e maiores potencialidades populacional e

econômica. Ainda, sugere-se um estudo que apure se as reduções nas despesas com pessoal acarretaram no aumento dos investimentos municipais.

Outro ponto importante seria complementar esta pesquisa comparando a evolução dos gastos de pessoal com o comportamento dos índices de endividamento e das operações de créditos nas nove cidades avaliada neste ensaio, após a efetiva implementação da LRF. Para aprofundamento nos estudos vislumbramos a possibilidade de realização de análise agregada de municípios de uma mesma microrregião que contenha municípios de pequeno, médio e grande porte. Ou ainda, analisar o comportamento entre municípios com o mesmo tamanho populacional e ou mesmo perfil de arrecadação tributária.

Neste sentido, vislumbra-se um espaço a ser preenchido para novas pesquisas que contribuam para o melhor entendimento da temática abordada, visto que são escassos os trabalhos que utilizam de métodos quantitativos para aferir a dinâmica das despesas com pessoal nos municípios brasileiros. Isto se torna mais necessário em virtude da provável aprovação pelo Senado (já foi aprovada em primeiro e segunda votação na Câmara dos Deputados) da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241/2016, que limita os gastos dos entes da federação por um período de 20 anos.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R. Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira. **Revista BNDES**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 31-61, 1996.

AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A.; REZENDE, F.; VARSANO, R. A Tributação brasileira e o novo ambiente econômico: a reforma tributária inevitável e urgente. **Revista BNDES**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 137-170, 2000.

AFFONSO, R. **A federação no Brasil**: impasses e perspectivas. Ensaio Selecionados, FUNDAP, 1995.

ANDRADE, N. A. **Contabilidade pública na gestão municipal**. São Paulo: Atlas, 2002.

ANDRADE, N. A. **Planejamento governamental para municípios**. São Paulo: Atlas, 2006.

ANGRIST, D. J.; KRUEGER, A. B. **Empirical strategies in labor economics**. Princeton: Princeton University. 1998. 89 p. (Working Paper, 401).

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**. 2016. Disponível em <<http://ibge.gov.br>>. Acesso em: 24 de mar. 2016.

BRASIL. **Constituição**. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 01 de mar. 2016.

BRASIL. **Casa Civil**. Lei 4320, de 17 de março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 27 de mar. 2016.

BRASIL. **Casa Civil**. Lei 10257, de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 27 de mar. 2016.

CARRAZZA, R. A. **Curso de direito constitucional tributário**. Malheiros Editora Ltda. São Paulo, 2007.

CASTRO, L. B. **Privatização, abertura e desindexação**: a primeira metade dos anos 90. In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia Brasileira e Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Campus Elsvier, 2005.

CRUZ, F. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**: Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FALLETI, T. G. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 99, n.3, p. 327-346, 2005.

FERNANDES, M; A. da C. **Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal**. Brasília, 1998. IPEA.

GIAMBIAGI, F. *et al.* **Economia Brasileira e Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

GIAMBIAGI, F. ALÉM, M. C. **Finanças Públicas**: Teoria e Prática no Brasil. 4º ed. atualizada. Rio de Janeiro, 2011 – 2ª Reimpressão.

GERIGK, W. CORBARI, E. C. Risco no ambiente público municipal: um estudo exploratório nos pequenos municípios da região sul do Brasil. **Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**, São Leopoldo, v. 8 n. 1, p. 45-57, 2016.

HOFFMAN, R. (2006). **Estatística para Economistas**. São Paulo, 2006: Ed. Saraiva.

LUQUE, C. A.; SILVA, V. M. A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 404-421, 2004.

NASCIMENTO, S. P. Guerra Fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes. **Revista Economia Aplicada**, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 677-706, 2008.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

RIANI, F. **Economia do Setor Público**: uma abordagem introdutória. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1997.

SANTOS, R. G dos. (2014). **A Dinâmica das Receitas dos Impostos Municipais no Paraná, No Período de 1997 a 2011: Um Olhar Sob os Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal.** Londrina: dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Londrina.

SANTOS, R. G.; NASCIMENTO, S. P. A Arrecadação do IPTU, no Estado do Paraná, no Período de 1997 a 2011: um olhar sob os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Economia e Desenvolvimento**, Santa Maria, v. 26, n. 1, 2014.

SANTOS, R. G.; NASCIMENTO, S. P.; MOURA, F.F.K. Análise das Receitas do ITBI nos Principais Municípios do Rio Grande do Sul. **Economia e Região**. V.4, n.1, p. 47-67, 2016.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. R. El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica. **Revista De La CEPAL**, v. 91, p.29-52, 2007.

SOUZA, N. A. **Economia Brasileira Contemporânea: de Getúlio a Lula.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

WOOLDRIDGE, J. **Econometric analysis of cross section and panel data.** Cambridge: The MIT Press, 2001. 735 p.