

## Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as despesas com pessoal nos municípios do estado de Minas Gerais

*The effects of Fiscal Responsibility Law on personnel expenses in municipalities of the state of Minas Gerais*

Isabella Virgínia Freire Biondini<sup>a</sup>

Paula Guelman Davis<sup>b</sup>

### RESUMO

O presente artigo verificou os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre as despesas com pessoal (DTPs) dos municípios do estado de Minas Gerais, por meio da análise de cenários fiscais. Foi realizado um histórico dos marcos legais de controle das despesas com pessoal e uma revisão da literatura sobre os fatores determinantes para esse tipo de despesa. A partir de dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), divulgados pela Fundação João Pinheiro, foram analisados cenários a partir da edição da LRF, com base nos quais se comparou o comportamento dos gastos públicos municipais com pessoal por faixa populacional, no período de 2000 a 2017. A análise da receita permitiu inferir que quanto maior o índice populacional, maior será a receita, além de identificar que os municípios com menor número de habitantes são mais dependentes de transferências intergovernamentais. Verificou-se um crescimento considerável das DTPs entre 2000 e 2017.

**Palavras-chave:** Administração pública Despesas com pessoal Lei de Responsabilidade Fiscal Receita corrente líquida.

**JEL:** H83 H76.

### ABSTRACT

This article verified the effects of the Fiscal Responsibility Law (LRF) on personnel expenses (DTPs) in municipalities in the state of Minas Gerais through analysis of tax scenarios. A history of the legal frameworks for controlling personnel expenses and a literature review on the determining factors for this type of expenditure was carried out. Based on data from the Minas Gerais Social Responsibility Index (IMRS) released by the João Pinheiro Foundation, scenarios were analyzed from the LRF edition, based on which the behavior of municipal public expenditure on personnel by population in the 2000 period was compared. to 2017. The revenue analysis allowed to infer that the higher the population index, the higher the revenue, in addition to identifying that the municipalities with the lowest number of inhabitants are more dependent on intergovernmental transfers. There was a considerable growth in DTPs between 2000 and 2017.

**Keywords:** Public Administration Personnel expenses Fiscal Responsibility Law Public income.

**Submitted em:** 10 de outubro de 2020.

**Aceito em:** 05 de janeiro de 2021.

<sup>a</sup>Administradora Pública (FJP, 2002), Bacharel em Direito (UFMG, 2010). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Professora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Mestre em Administração Pública (FJP, 2007). E-mail: isabella.freire@fjp.mg.gov.br.

<sup>b</sup>Administradora Pública (FJP, 2017). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG). Mestre em Administração (UFMG, 2019). E-mail: paula.davis@fhemig.mg.gov.br.

## 1. Introdução

O presente artigo versa sobre os efeitos da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nas despesas de pessoal dos municípios do estado de Minas Gerais.

A despesa com pessoal é considerada um dos maiores desafios dos gestores públicos, devido seu peso no orçamento e do *trade-off* associado ao seu controle, isto é, ao mesmo tempo em que o limite ao gasto com pessoal significa mais recursos para serem alocados em investimento, sua redução implica no arrefecimento das políticas à disposição dos governantes para enfrentar crises econômicas. Essa preocupação com o controle tem origem ainda na década de 1960, com a Constituição de 1967, permanecendo com a Emenda Constitucional n.º 1 de 1969, chegando à Constituição Federal (CF) de 1988. Em seu Art. 169, a Constituinte remeteu a regulamentação do assunto para os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), enquanto a matéria não fosse devidamente tratada por Lei Complementar (LC). Assim, no Art. 38, parágrafo único, do ADCT, foi definido o limite de 65% da receita corrente para gasto com pessoal, ainda que de maneira transitória. Na década de 1990 foram promulgadas duas leis complementares com o intuito de regulamentar o dispositivo constitucional: a Lei Camata I, de 1995 e a Lei Camata II, de 1999. Em 2000, com a promulgação da Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, novas regras foram definidas sobre o tema, sendo esse o objeto de estudo desse artigo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece normas gerais de finanças públicas, voltadas para uma gestão fiscal responsável de ações planejadas e transparentes, limita rigidamente os gastos com pessoal e com o endividamento, e deixam claros os mecanismos a serem usados em caso de correção de eventuais desvios. É nítido que um dos principais aspectos da LRF é o controle das contas públicas, mas não necessariamente o equilíbrio permanente entre receitas e despesas. Isso porque o déficit público, e conseqüentemente a dívida pública, são formas alternativas de financiar os gastos públicos em períodos de oscilações da política fiscal (GIUBERTI, 2005). Nesse tocante, não se pode perder de vista que o gasto com pessoal é o mais significativo item das despesas correntes e vem respondendo por parcelas cada vez maiores no orçamento, mesmo após a promulgação da LRF.

Assim, o artigo tem o objetivo de analisar a evolução das despesas de pessoal dos municípios mineiros à luz da LRF. Para isso, será levantada a legislação sobre o tema, bem como estudos semelhantes que contribuem para a discussão, trazendo elementos que possam justificar eventuais comportamentos. Outro objetivo específico é a análise dos dados de receitas e despesas públicas, no período compreendido entre os anos de 2000 e 2017, sob a perspectiva da sua relação com a receita corrente líquida (RCL), segundo os parâmetros legais, identificando os elementos condicionantes da trajetória evolutiva destes gastos, bem como as eventuais diferenças de comportamento dos municípios que possuem tamanho populacional diverso. O estudo foca nos anos pares, anos de realização de eleições, por serem períodos de maior cuidado, tendo em vista o previsto no *caput* do Art. 23 da LRF.

Para possibilitar a análise evolutiva do gasto com os servidores públicos municipais e seu impacto nas finanças públicas, os 853 municípios mineiros foram agrupados em seis categorias segundo o critério populacional, sendo o período de 2000 a 2017 padronizado com a estimativa populacional de 2017. A opção por analisar o gasto com pessoal segundo a questão populacional busca aprofundar conclusões que foram tiradas em estudos anteriores, como os trabalhos de Giuberti (2005), Sena e Rogers (2007) e Oliveira et al. (2013).

## 2. Marcos legais de controle das despesas com pessoal

A preocupação com o controle das Despesas Totais com Pessoal (DTPs), em toda a Administração Pública, teve suas primeiras manifestações na Constituição de 1967, que estabeleceu, no parágrafo 4º, do Artigo 66 que “[...] a despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder de cinquenta por cento das respectivas receitas correntes” (BRASIL, 1967). Em 1969,

a Emenda Constitucional n.º 1 definiu no Art. 64 que “[...] estabelecerá os limites para as despesas de pessoal da União, Estados e dos Municípios” (BRASIL, 1969). Esta regulamentação nunca ocorreu.

Com a promulgação da CF/88, o tema foi novamente abordando no Artigo 169: “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).

Sabendo que a matéria não seria imediatamente regulamentada pelos legisladores ordinários, a temática foi para o ADCT em caráter transitório, Artigo 38: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão despender com pessoal mais do que sessenta e cinco por cento do valor das respectivas receitas correntes” (BRASIL, 1988). O objetivo era a manutenção do controle das DTPs até a edição de Lei Complementar que fixasse esses limites.

Em março de 1995, foi publicada a Lei Camata I (Lei Complementar n.º 82), para disciplinar os limites de DTPs da União, dos Estados e dos Municípios em 60% das suas respectivas RCLs, que são as receitas correntes deduzidas das transferências para outros entes federados. A Lei Camata I determinou que, caso ultrapassado, a recondução ao limite deveria ser feita obrigatoriamente em até três exercícios.

Em 1999, houve a edição de uma nova LC, a Lei Camata II (Lei Complementar n.º 96), que estabeleceu limites mais rígidos para as DTPs, atribuindo à União o limite de 50% da sua RCL e aos estados, Distrito Federal e municípios, 60%. Além disso, trouxe penalidades a serem aplicadas no caso de descumprimento dos limites previstos.

Em março de 2000, foi publicada a Lei Complementar n.º 101 (LRF), cujo objetivo foi estabelecer normas gerais de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Ela dedicou tratamento específico à DTP e determinou uma série de restrições a serem observadas para evitar o atingimento do limite máximo estabelecido. “A imposição de limites específicos para o gasto com pessoal está ligada ao fato deste ser o principal item de despesa corrente e apresentar um histórico elevado por um longo período, especialmente no caso dos estados brasileiros” (GIUBERTI, 2005, p. 19).

A LRF, em seu Artigo 18, estabelece o conceito para as DTPs como:

[...] 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 (BRASIL, 2000).

Após a definição da DTP, foi estabelecido, no Art. 19, o limite da DTP em relação à RCL (DTP/RCL). A opção por manter esse indicador, idealizado na Lei Camata II, se deve aos benefícios do denominador (RCL) que são: “(a) o comparecimento amplamente hegemônico na arrecadação pública (b) apresenta-se, todo ano, de modo habitual, frequente, regular (c) afasta a dupla contagem que se dá na consolidação dos balanços das entidades do mesmo nível de governo” (TOLEDO JÚNIOR, 2011, p. 8).

No que se refere às duas primeiras vantagens, pode-se inferir que a receita corrente é predominante na arrecadação do ente governamental, ao contrário da receita de capital que tem comparecimento irregular, já que é composta pelos empréstimos e financiamentos, pela alienação de bens públicos e pelos recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado. A última vantagem, por sua vez, se relaciona com a dupla contagem ocorrida nos regimes próprios de previdência social (RPPS).

O Art. 20 foi uma inovação trazida pela LRF para o gasto com pessoal em relação à Lei Camata, pois definiu sublimites para os Poderes. Segundo Afonso (2016), este quesito foi pedido pelos governadores de vários estados, inclusive Minas Gerais.

Nos municípios, o valor da DTP/RCL não pode exceder 60%, sendo subdividido em 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do município (quando houver), e 54% para o Executivo. Em Minas Gerais vigorou, até 2018, a Instrução Normativa n.º 05/2001 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), que permitia a exclusão de inativos e pensionistas do cômputo do DTP. Esta foi revogada pela Instrução Normativa n.º 01/2018 que trouxe novo entendimento, incluindo tais despesas no cálculo da DTP e, dessa forma, igualando as metodologias utilizadas.

Além do limite máximo das DTPs, destacam-se o limite de alerta e o limite prudencial. Esses visam prevenir riscos e corrigir desvios que podem afetar o equilíbrio pretendido. O limite de alerta ocorre quando a DTP atinge 90% do previsto nos artigos 19 e 20. Já o limite prudencial é atingido quando a DTP excede a 95% do limite estabelecido na LRF, sendo necessária a adoção de medidas para estagnar o seu crescimento em relação à RCL, sendo elas a paralisação da concessão de vantagens, aumentos, reajustes e adequações de remuneração a qualquer título da criação de cargos, emprego ou função da alteração de estrutura de carreira que implique em crescimento da DTP, admissões ou contratações, exceto em caso de vacância, e contratação de hora extra.

A Lei Complementar n.º 173, de 2020, introduziu outras medidas, que implicam em anulação de pleno direito de atos que provoquem aumento da despesa com pessoal e não atenda as exigências dos artigos 16 e 17 da LRF, que ocorra nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder ou órgão, ainda que o aumento esteja previsto em parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular, ou por meio de concurso público. A anulação alcança quaisquer dessas situações ainda que em um cenário de reeleição ou recondução.

A não adoção de medidas que visem à diminuição dos DTPs pode acarretar sanções ao ente enquanto perdurar o excesso. Contudo, em duas circunstâncias estas podem não se aplicar aos municípios, quando houver queda da receita real superior a 10%, em comparação ao correspondente quadrimestre do ano anterior, mas desde que a queda tenha ocorrido em função da diminuição do FPM e da receita de *royalties*.

Mas, não se pode perder de vista que a ocorrência dessas sanções prejudica tanto o ente que comete as irregularidades como a população, que deixa de ser atendida devidamente através das políticas públicas.

### **3. Fatores determinantes das despesas com pessoal**

Prado (2003) afirmou que um sistema federativo fiscal depende de três pontos: estruturação eficiente do sistema de competências tributárias atribuição equilibrada de encargos entre as esferas governamentais e sistema eficiente de transferências intergovernamentais.

Como o sistema de arrecadação é centralizado nas esferas superiores e os governos locais obtêm a parcela mais importante da sua receita pelas transferências dos outros entes, os administradores não necessitariam aumentar os impostos para financiarem o aumento das despesas. Isso porque o processo de descentralização ocorrido no Brasil se deu de maneira inversa, iniciada pela descentralização financeiro-orçamentária, para apenas depois ocorrer a descentralização dos encargos.

Na realidade, o processo [de descentralização] brasileiro assume, em grande medida, o caráter de um movimento de ampliação e autonomização dos orçamentos dos governos subnacionais (GSN), acompanhado de algumas definições parciais de descentralização de encargos e de um movimento difuso e pouco organizado de ampliação dos gastos dos governos subnacionais. [...] A descentralização orçamentária [...] se deu predominantemente como um processo de municipalização, [...] por decorrência, a descentralização de encargos derivada também tomou esta forma (PRADO, 2003, p. 43).

Como o processo de descentralização das receitas não acompanhou a descentralização das atribuições, com os entes subnacionais bancando políticas públicas sem a contrapartida financeira, a

União teve que intensificar as transferências constitucionais e legais para garantir o mínimo de prestação de serviços pelos entes locais.

O Brasil está organizado numa federação desde a Proclamação da República, em 1889, e, com a Constituição promulgada em 1988, adota de modo mais expressivo o federalismo fiscal, via descentralização das atividades do governo, ao ampliar as atribuições dos estados e municípios no que diz respeito à arrecadação de impostos, à repartição dos mesmos entre os entes da Federação e à competência de cada ente em relação aos serviços públicos a serem prestados (GIUBERTI, 2005, p. 13-14).

Como exemplo, as emendas constitucionais n.º 55/2007 e n.º 84/2014 acrescentaram duas alíneas, *d* e *e*, no Art. 159, com o objetivo de aumentarem em 1% o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), principal fonte de recursos dos pequenos e médios municípios brasileiros.

Nesses casos, os aumentos dos valores transferidos ocorrem a partir das demandas dos administradores locais sob o argumento de que os municípios não estão conseguindo prover os serviços públicos por falta de recursos para financiá-los. A descentralização da execução das políticas públicas implica diretamente no aumento do setor público local, elevando não só despesas setoriais, mas também a DTP, seguindo a trajetória semelhante à observada por Oates (1985) em seu estudo para os governos estaduais americanos.

Como trabalhos anteriores, é importante mencionar Sena e Rogers (2007), que selecionaram uma amostra dos municípios de grande porte (acima de 100.000 habitantes) do estado de Minas Gerais e analisaram o impacto decorrente da LRF no tocante ao limite de gastos com pessoal, no período de 1998 a 2005. A pesquisa destes evidenciou que, apesar do crescimento considerável dessas despesas, os municípios mantiveram abaixo dos 60% da receita corrente líquida.

Oliveira et al. (2013), por sua vez, analisaram o gasto com pessoal dos municípios da Região Metropolitana de Natal, no período de 2003 a 2010. Eles constataram, através de um modelo econométrico de dados em painel, que a média de crescimento da despesa total com pessoal estava acima da média de crescimento da receita corrente líquida.

De maneira mais ampla, Giuberti (2005) estudou a situação fiscal dos municípios brasileiros e o impacto da LRF sobre as despesas municipais para o período de 1997 a 2003. Ficou comprovado que para a maioria dos municípios a LRF não afetou o comportamento dos gestores públicos no tocante ao gasto com pessoal, isso porque o índice apurado desta despesa em relação à RCL manteve-se abaixo do limite estabelecido ao longo do período.

## 4. Metodologia

Nesta pesquisa foram analisados os dados das DTPs dos municípios de Minas Gerais no período de 2000 a 2017. Para possibilitar a análise evolutiva do gasto com os servidores públicos e seu impacto nas finanças públicas, os 853 municípios foram agrupados em seis categorias, com população: (i) inferior a 10.000 habitantes (ii) entre 10.000 e 30.000 habitantes (iii) entre 30.000 e 50.000 habitantes (iv) entre 50.000 e 100.000 habitantes (v) entre 100.000 a 300.000 habitantes e (vi) superior a 300.000 habitantes. Essas categorias já são utilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Optou-se pelos dados de estimativa populacional de 2017 e, para evitar o efeito do aumento populacional, esses foram considerados em todos os anos da análise.

Os dados relativos às DTPs e RCLs foram coletados dos demonstrativos disponibilizados pelo TCE/MG e publicados no Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) da Fundação João Pinheiro (FJP).

Cabe ressaltar que a LRF, nos artigos 18 e 19, e a CF/88, no Artigo 169, instituía que o cálculo de DTPs deveria incluir os gastos com pensionistas e inativos. No entanto, a Instrução Normativa n.º 5/2001 autoriza os municípios, até o ano de 2018, a retirá-los do cálculo. Portanto, este

trabalho, alinhado com essa Instrução para o período analisado, não considera os pensionistas e inativos.

Após a coleta, os dados foram organizados e tabulados com o objetivo de evidenciar o comportamento das despesas e das receitas nos anos pares, do período de 2000 a 2017. Para isso, foi necessária a atualização dos valores pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE, para o ano de 2017.

## 5. Análise dos resultados

### 5.1 A Situação das receitas dos municípios mineiros

Para auxiliar a análise das despesas com pessoal, faz-se necessário classificar os municípios por faixa populacional, observando o total de receita pública disponível e a sua composição. É importante verificar a forma como os governos locais financiam suas atividades considerando que “[...] se as decisões de gastos são tomadas por diversos agentes de modo descentralizado e são financiadas por um fundo comum de recursos, tem-se uma tendência a gastos excessivos e déficit” (GIUBERTI, 2005, p. 2). Assim, essa seção analisa a composição das receitas para verificar quais grupos de municípios dependem mais de recursos transferidos e quais são os mais propensos a apresentarem as maiores DTPs.

Dos 853 municípios mineiros considerados no estudo, 474 deles (aproximadamente 60%) possuem população inferior a 10.000 habitantes, o que indica a necessidade de tratá-los de forma diferenciada, principalmente em relação às finanças públicas. Isso se justifica tanto pelo perfil arrecadatório, que segue lógicas diferenciadas relacionadas ao porte populacional, quanto por aspectos econômicos, que podem ser percebidos a partir do Produto Interno Bruto (PIB) municipal e da renda da população. No entanto, nessa análise, foi considerado apenas o aspecto populacional, por ser um fator mais comumente usado em estudos que tratam da questão do gasto com pessoal, como os de Giuberti (2005), Sena e Rogers (2007) e Oliveira et al. (2013). A Tabela 1 apresenta o quantitativo de municípios em cada faixa populacional, bem como a participação de cada faixa no total do estado.

Tabela 1: Quantitativo dos municípios e a participação por faixa populacional, Minas Gerais, 2017

Faixa populacional	N.º de municípios (A)	N.º de habitantes (B)	Participação (%B/total)
I. até 10 mil	474	2.540.067	12,10
II. de 10 a 30 mil	259	4.296.789	20,46
III. de 30 a 50 mil	50	1.891.388	9,01
IV. de 50 a 100 mil	38	2.760.802	13,15
V. de 100 a 300 mil	24	3.640.188	17,34
VI. acima de 300 mil	8	5.868.326	27,95
Total geral	853	20.997.560	100,00

Fonte: IBGE.

A Figura 1 traz a receita total arrecadada pelos municípios mineiros por faixa populacional para os anos pares entre 2000 a 2016 e 2017. Verifica-se a concentração da receita nos municípios com mais de 300 mil habitantes, o que se justifica tanto por concentração populacional nesses centros urbanos, como por questões relacionadas à diversidade da sua base econômica, que propaga seus efeitos sobre as bases tributárias, composta por receitas diretamente arrecadadas pelo ente local, como o Imposto sobre Serviços (ISS), e receitas transferidas, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cujo principal critério de rateio é o indicador de movimentação financeira-econômica, o Valor Adicionado Fiscal (VAF).

A faixa de 10 a 30 mil habitantes, segunda em concentração populacional, também responde pela segunda posição em termos de concentração da receita, seguida pelos municípios de até 10 mil

habitantes. De modo geral, nota-se uma correspondência entre o quantitativo populacional e a arrecadação de receita, sendo a faixa de 50 a 100 mil habitantes a exceção à regra. Esse grupo arrecada menos que a faixa até 10 mil habitantes, que possui 12,10% da população. Nesse caso, a arrecadação mais expressiva se justifica pelo quantitativo de municípios que se encontram nessa faixa e pelo peso que as transferências constitucionais obrigatórias assumem dentro dos orçamentos, conforme será visto mais adiante (Tabela 2), e mais especificamente as transferências do FPM.

Em uma análise horizontal, verifica-se, ao comparar 2000 e 2017, um crescimento da receita municipal acima de 100% em todos os grupos. Ao avaliar separadamente as faixas, observou-se uma estagnação de receita no ano 2010. A crise econômica iniciada em 2008 foi sentida pelos entes locais em 2010, com redução da arrecadação dos tributos, tanto pela sonegação quanto pela manutenção ou redução da movimentação econômica. Esta redução ocorreu tanto nos tributos diretamente arrecadados pelos municípios, como nos tributos arrecadados pelos níveis mais abrangentes, e partilhados com os entes locais.

Na maioria dos anos, a receita orçamentária total apresentou comportamento semelhante, independentemente da faixa populacional. As taxas de crescimento observadas são diferentes, mas as linhas de tendência são parecidas, com um aumento significativo de mais de 100% de 2000 para 2017, passando de R\$ 24,85 bilhões para R\$ 51,98 bilhões. Nota-se ainda que, em 2014, inicia-se um período de queda na arrecadação, com o conjunto dos municípios retornando a um patamar semelhante ao ano de 2012.

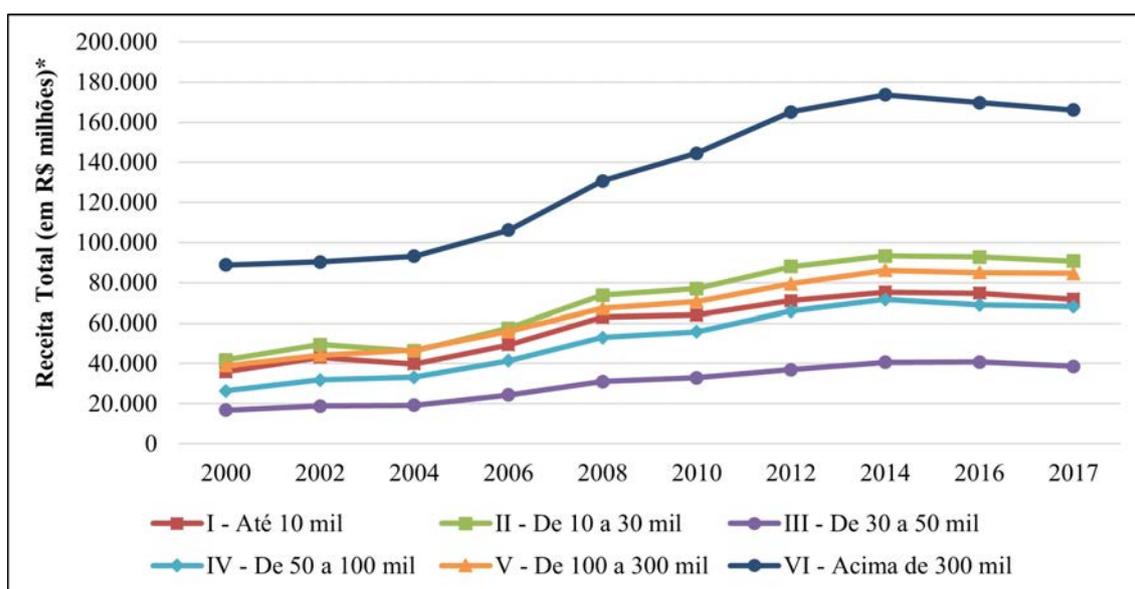


Figura 1: Receita orçamentária agregada em valores reais dos municípios por faixa populacional, Minas Gerais, anos pares de 2000-2016 e 2017

(\*) Valores ajustados pelo IPCA

Fonte: Elaboração própria, com base em TCE/MG.

De forma complementar, a Figura 2 mostra, em termos percentuais, a evolução participativa das faixas populacionais no somatório da receita orçamentária municipal no período. A melhoria do desempenho de arrecadação dos grupos de municípios, pressupõe arrecadar de forma mais homogênea. Essa pode ser alcançada, por um lado, quando os municípios passam a exercer efetivamente sua competência tributária, realizando um esforço fiscal, nas palavras de Fenochietto e Pessino (2013), somado ao fato de a população local ter condições de arcar com o pagamento dos tributos municipais, e de outro, pelo recebimento das transferências obrigatórias e captação de recursos via transferências discricionárias.

Nesse sentido, destaca-se o ano de 2008, cuja arrecadação da receita mostrou-se mais homogênea entre os municípios. Nesse ano, os municípios com mais de 300 mil habitantes arrecadaram 31,22% (R\$ 13,07 bilhões) da receita total, enquanto os municípios entre 30 e 50 mil habitantes, arrecadaram próximo de 7,41% (R\$ 3,1 bilhões).

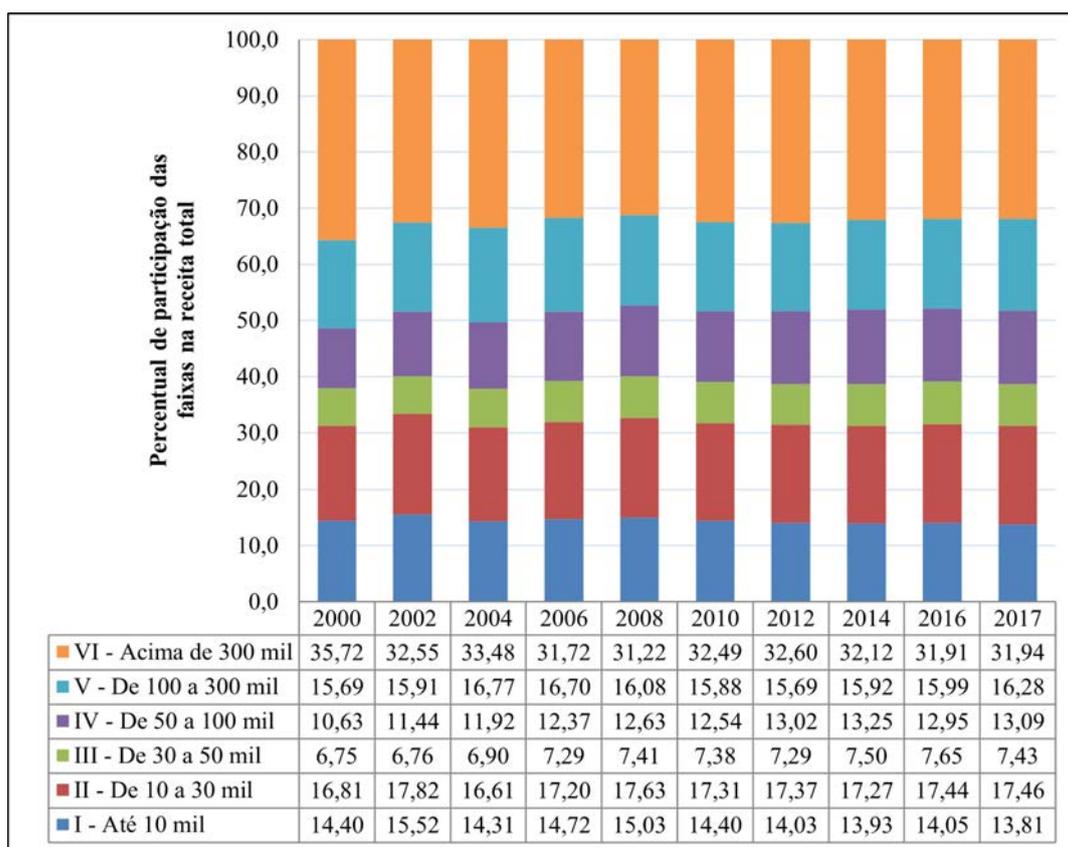


Figura 2: Participação das faixas populacionais no somatório da receita orçamentária municipal, Minas Gerais, anos pares de 2000-2016 e 2017

Fonte: Elaboração própria, com base em TCE/MG.

Para explicar o comportamento das receitas orçamentárias arrecadadas, a Tabela 2 detalha a sua composição para os anos estudados. Esse tipo de análise possibilita identificar os possíveis elementos que contribuíram para esse comportamento, além de permitir verificar o argumento de Giuberti (2005) e Davoodi e Grigorian (2007) no tocante ao aumento dos gastos (principalmente com pessoal) dos municípios mais dependentes de transferências intergovernamentais ou de cobrança de tributos na sua forma indireta.

Para analisar a Tabela 2, é necessário entender que as receitas orçamentárias são divididas em receitas correntes (*Rcorr*) e receitas de capital (*Rcap*). As primeiras são aquelas que o poder público arrecada por meio de impostos, taxas, contribuições, multas, dívida ativa e serviços eventuais prestados. Já as receitas de capital são aquelas que ocorrem eventualmente, como empréstimos (operações de crédito), as alienações de bens e a amortização da dívida. Ambas as receitas apresentam as transferências obrigatórias e discricionárias, que serão classificadas em corrente ou capital conforme o objeto do gasto e/ou a natureza da receita (GIACOMONI, 2012). Essa distinção é importante para demonstrar que a maior fonte de financiamento das despesas públicas são as receitas correntes.

Assim, a Tabela 2 mostra que, em todos os anos, a receita corrente respondeu a mais de 90% do total das receitas. Destaca-se, ainda, o fato de as receitas de capital serem mais expressivas nos pequenos municípios, o que pode ser justificado pelas transferências de capital fruto de emendas parlamentares, convênios e editais federais e estaduais, que visam equipar os entes locais com infraestrutura, como quadras, praças, pontes, etc.

Tabela 2: Percentual das receitas correntes e das receitas de capital em relação ao total das receitas para os municípios por faixa populacional, Minas Gerais, anos pares 2000-2016 e 2017

Faixa populacional	2000		2002		2004		2006		2008	
	<i>Rcap</i>	<i>Rcorr</i>								
I. até 10 mil	6,65	93,35	5,84	94,16	2,72	97,28	5,42	94,58	5,44	94,56
II. de 10 a 30 mil	5,76	94,24	4,94	95,06	2,27	97,73	4,31	95,69	5,08	94,92
III. de 30 a 50 mil	6,12	93,88	3,60	96,40	2,65	97,35	3,36	96,64	4,35	95,65
IV. de 50 a 100 mil	3,68	96,32	4,69	95,31	4,03	95,97	2,90	97,10	4,94	95,06
V. de 100 a 300 mil	4,51	95,49	5,24	94,76	4,74	95,26	3,85	96,15	6,03	93,97
VI. acima de 300 mil	1,53	98,47	2,01	97,99	3,34	96,66	5,23	94,77	8,47	91,53
Total geral	4,09	95,91	4,06	95,94	3,34	96,66	4,46	95,54	6,28	93,72

Faixa populacional	2010		2012		2014		2016		2017	
	<i>Rcap</i>	<i>Rcorr</i>								
I. até 10 mil	8,30	91,70	7,12	92,88	6,92	93,08	3,89	96,11	2,13	97,87
II. de 10 a 30 mil	7,75	92,25	6,70	93,30	5,98	94,02	4,07	95,93	2,04	97,96
III. de 30 a 50 mil	6,63	93,37	5,76	94,24	4,54	95,46	2,96	97,04	1,85	98,15
IV. de 50 a 100 mil	4,56	95,44	4,02	95,98	3,54	96,46	2,06	97,94	1,11	98,89
V. de 100 a 300 mil	5,51	94,49	4,38	95,62	4,09	95,91	2,46	97,54	1,73	98,27
VI. acima de 300 mil	4,57	95,43	7,03	92,97	6,17	93,83	5,51	94,49	2,49	97,51
Total geral	5,97	94,03	6,11	93,89	5,46	94,54	3,91	96,09	2,01	97,99

Fonte: TCE/MG.

As tabelas 3, 4 e 5 detalham um pouco mais a composição da receita orçamentária municipal nas principais fontes de recursos cuja natureza é corrente: as receitas tributárias (RT), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), sendo que o FPM e o ICMS são as principais transferências governamentais aos municípios.

Verifica-se que, principalmente nas faixas menos populosas (I, II e III), a arrecadação própria dos municípios é muito baixa, o que permite inferir que a base tributária é insuficiente para arcar com todas as políticas públicas assumidas ao longo do processo de descentralização iniciado com a CF/88, somado ao fato de que há um baixo esforço fiscal inerente ao sistema federativo (FENOCHIETTO e PESSINO, 2013), sendo a transferência do FPM a principal fonte de financiamento dos pequenos municípios.

Afonso e Araújo (2001), em estudo anterior, já destacavam que os pequenos municípios, que não possuem uma arrecadação própria expressiva, contam com aportes importantes de transferências, como o FPM. Esta é a principal fonte de financiamento para uma parcela grande de municípios, e sua importância na composição da receita municipal é inversa ao tamanho do município. Constata-se este fato na Tabela 4.

Para os municípios de porte médio (entre 30 e 100 mil habitantes), as transferências do ICMS se mostram tão importantes quanto as do FPM. Embora em alguns casos as cidades desse porte populacional tenham destaque econômico no cenário estadual, elas ainda não possuem uma robustez fiscal capaz de se refletir na arrecadação tributária própria. Contudo, não se pode perder de vista que esta realidade também é resultado do baixo esforço de arrecadação, característico da ilusão fiscal que ocorre em regime federativo descentralizado (SALOMÃO NETO, 2019). Assim, as políticas públicas desempenhadas pelos entes locais são financiadas pelos níveis mais abrangentes de governo, que Cossio (1998) atribui ao custo político de se elevar a cobrança de tributos próprios.

Tabela 3: Percentual das receitas tributárias por faixa populacional em relação à receita corrente dos municípios, Minas Gerais, anos pares de 2000-2016 e 2017 (em R\$ milhão)

Faixa populacional	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2017
I. até 10 mil	2,88	3,63	3,46	3,51	3,69	8,13	4,63	4,99	4,33	4,44
II. de 10 a 30 mil	5,19	6,38	6,32	6,48	5,81	7,97	6,83	7,08	6,36	6,56
III. de 30 a 50 mil	8,80	9,15	8,88	9,01	8,69	10,42	10,25	10,92	10,30	10,31
IV. de 50 a 100 mil	12,65	12,93	12,06	11,97	13,09	14,12	14,82	15,86	14,60	15,32
V. de 100 a 300 mil	15,60	15,30	12,55	12,70	12,39	14,07	14,42	15,25	14,46	15,09
VI. acima de 300 mil	26,72	24,96	23,19	23,54	23,48	26,01	26,01	27,62	27,69	28,03

Fonte: TCE/MG.

Tabela 4: Percentual do FPM por faixa populacional em relação à receita corrente dos municípios, Minas Gerais, anos pares de 2000-2016 e 2017 (em R\$ milhão)

Faixa populacional	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2017
I. até 10 mil	53,70	54,04	50,72	50,65	51,67	54,59	47,68	46,39	48,42	45,92
II. de 10 a 30 mil	40,97	41,32	38,25	37,91	39,87	40,94	35,79	35,11	36,79	34,65
III. de 30 a 50 mil	32,94	33,94	29,32	29,02	30,23	30,84	27,46	26,06	26,94	26,10
IV. de 50 a 100 mil	22,49	22,68	19,24	19,63	20,26	19,99	17,48	16,75	17,85	17,16
V. de 100 a 300 mil	16,31	15,95	14,51	15,40	17,56	16,26	14,96	14,60	15,03	14,45
VI. acima de 300 mil	5,77	6,07	5,78	6,36	6,82	6,14	5,63	5,52	5,40	5,54

Fonte: TCE/MG.

Tabela 5: Percentual do ICMS por faixa populacional em relação à receita corrente dos municípios, Minas Gerais, anos pares de 2000-2016 e 2017 (em R\$ milhão)

Faixa populacional	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2017
I. até 10 mil	19,47	17,50	18,89	18,02	17,43	20,60	17,64	17,65	16,82	18,67
II. de 10 a 30 mil	23,48	21,37	22,14	21,02	19,49	22,65	19,52	19,83	18,03	19,73
III. de 30 a 50 mil	25,40	22,59	22,94	23,65	22,72	23,92	19,98	21,33	19,91	20,53
IV. de 50 a 100 mil	28,07	25,40	27,01	26,47	24,60	26,32	21,54	22,47	20,33	21,09
V. de 100 a 300 mil	28,69	22,65	23,05	22,08	21,40	23,66	19,20	19,13	17,09	18,62
VI. acima de 300 mil	23,85	21,42	22,75	22,25	22,95	23,68	19,81	18,52	15,65	17,84

Fonte: TCE/MG.

Afonso e Araújo (2001) destacaram os inúmeros problemas pelos quais passam os municípios de médio porte, que enfrentam os desafios de oferta de políticas públicas como os grandes municípios, mas não conseguem captar investimentos públicos e privados e, por conseguinte, arrecadar como eles.

É possível avançar muito sobre as bases tributárias atuais, em especial no caso das cidades médias e algumas de grande porte. As causas para este quadro são as mais diversas e vão além do descaso dos prefeitos com a geração de recursos através de medidas pouco populares. Em muitos casos é preciso investimentos em cadastramento, sistemas de controle, fiscalização, treinamento de pessoal (AFONSO e ARAÚJO, 2001, p. 8).

Na década de 1980, o FPM, principal receita dos pequenos municípios, passou por mudanças. O Decreto-Lei n.º 1881 remodelou os seus critérios de distribuição de forma a estabelecer que 86,5% do valor a ser transferido seria destinado para os municípios do interior, 10% para as capitais e 3,6% para a “reserva do FPM”, que tem o intuito de distribuir um valor a mais para os municípios do interior com mais de 156.216 habitantes. Cabe ressaltar que o FPM, desde a sua origem, assume a “lógica de ‘renda mínima fiscal’, distribuindo recursos proporcionalmente à população e privilegiando as localidades menores” (PRADO, 2003, p. 51).

Assim, os municípios de médio porte mostram-se dependentes das duas principais transferências governamentais – ICMS e FPM, sendo que a arrecadação de receitas próprias fica em torno de 10% a 15% da receita corrente nos anos analisados. A transferência do ICMS tem se mostrado mais importante nos orçamentos dos municípios de 50 a 100 mil habitantes, superando em todos os anos as do FPM. Por isso, Santos, Costa e Andrade (2001, p. 299) afirmaram que os “[...] critérios de partilha do FPM não são capazes de direcionar os recursos para os municípios que, frente aos gastos pelos quais são responsáveis, realmente necessitam de complementação financeira às suas receitas próprias.”

Para os municípios na faixa de 100 a 300 mil habitantes, pode-se afirmar que esses possuem uma capacidade relativamente maior de geração de receita própria se comparado aos demais, por serem concentradores de empresas e atividades comerciais. Contudo, eles também demonstram dependência das transferências, em especial do ICMS. Esse grau de dependência variou sensivelmente ao longo dos anos, mas a dependência se mostrou maior em relação ao ICMS.

Para os municípios acima de 300 mil habitantes, o ICMS é a transferência mais importante, uma vez que o FPM responde por menos de 7% da receita corrente. Para estes, tendo em vista a sua melhor capacidade tributária, a RT é a mais expressiva fonte de financiamento de suas atividades.

Para os fins deste trabalho, é importante conceituar o *flypaper effect*. Segundo Diniz, Lima e Martins (2017), o *flypaper* demonstra que as transferências entre os entes governamentais possuem a tendência de permanecer no setor público do ente municipal, receptor dessas transferências. Segundo a teoria positiva do federalismo fiscal, isso pode gerar um desperdício de gastos por parte do governo, uma vez que o recurso repassado não possui nenhuma contrapartida. Assim, pode-se dizer que o aumento dos gastos públicos é financiado mais pelo aumento das transferências do que pela arrecadação própria, e está mais propenso a ocorrer nos pequenos e médios municípios, cuja dependência é maior.

Giuberti (2005) explica que:

Um sistema baseado na arrecadação centralizada de tributos, com posterior redistribuição via transferências do governo central para os governos locais também pode levar a uma tendência de gastos excessivos, pois o governo local pode aumentar seus gastos sem que a contrapartida seja o aumento nos impostos pagos pelos seus contribuintes (GIUBERTI, 2005, p. 10).

Como já ressaltado, Salomão Neto (2019) esclareceu que esta realidade é um tipo de ilusão fiscal, em que as políticas públicas são financiadas pelos níveis mais abrangentes de governo, havendo um baixo estímulo para a arrecadação própria, resultante da cobrança de tributos no governo local.

Na próxima seção será analisada a evolução dos gastos com pessoal. Busca-se verificar se o crescimento dessa despesa foi mais significativo nos grupos de municípios em que ocorre o *flypaper effect*.

## 5.2 Despesas com pessoal

Segundo a LRF, a DTP, em cada período de apuração, não pode exceder 60% da RCL dos municípios, sendo esse limite distribuído em 54% para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas, se houver. Esse percentual abrange, na esfera municipal, a Prefeitura, a Câmara, e as eventuais fundações e autarquias.

A Figura 3 apresenta a evolução da despesa com pessoal para o período. Nota-se que houve um crescimento destas em todas as faixas de população dos municípios no período 2000-2017, corroborando com a análise feita por Faroni (2004), que afirma que “a folha de pagamento do setor público apresenta crescimento vegetativo, a cada ano, que independem de políticas de reajustes salariais” (FARONI, 2004, p. 8). Entende-se como crescimento vegetativo uma série de vantagens funcionais decorrentes dos aumentos e incorporações, como promoções e progressões por tempo de

serviço e/ou mérito. Pela análise dos dados, não é possível afirmar se o crescimento da despesa com pessoal é decorrente do crescimento vegetativo, como vantagens concedidas aos servidores públicos pelo tempo de serviço e critérios meritocráticos ou como resultado de aumentos nos valores pagos, tendo em vista os reajustes salariais promovidos pela repactuação dos termos dos Planos de Cargos, Carreira e Vencimentos ou ainda decorrentes dos reajustes anuais do salário mínimo, que impactam principalmente o ente municipal de pequeno porte, que possui uma quantidade expressiva de servidores que recebem um salário mínimo de remuneração.

É importante destacar que os municípios com mais de 300 mil habitantes apresentaram o maior crescimento das DTPs no período, mesmo em 2016, quando todos os grupos registraram queda. Os municípios de 10 a 30 mil habitantes aparecem na segunda posição, sendo seguidos dos municípios entre 100 a 300 mil habitantes e dos municípios de até 10 mil habitantes.

É preocupante o patamar de crescimento dessas despesas. Quando se compara as DTPs em 2000 com 2017, todos os grupos apresentaram crescimento acima de 154%. Esse ainda foi o menor crescimento registrado nos municípios com mais de 300 mil habitantes, ou seja, esse grupo, em 2000, gastava R\$ 2,89 bilhões e, em 2017, passaram a gastar com pessoal R\$ 7,36 bilhões.

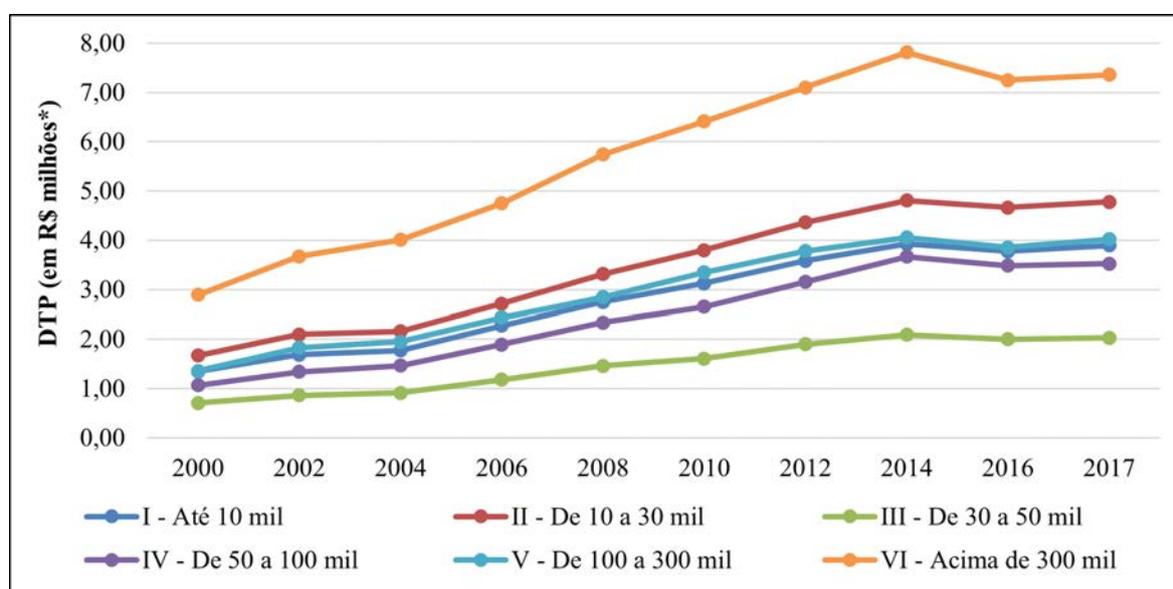


Figura 3: Evolução da DTP dos municípios por faixa populacional, Minas Gerais, 2000 a 2017

(\*) Valores ajustados pelo IPCA

Fonte: Elaboração própria, com base em TCE/MG.

Em 2016, conforme já mencionado, houve uma queda nas DTPs em relação a 2014, para todos os grupos de municípios. Isso ocorre em função da crise econômica que impacta negativamente a arrecadação tributária, reduzindo, por consequência, as receitas públicas que financiam esse grupo de despesa. É possível visualizar o comportamento da arrecadação por meio da Figura 1, que mostra a receita total.

No entanto, para avaliar as despesas com pessoal, utiliza-se o conceito da RCL, que é a receita efetivamente disponível. Em 2017, mesmo com a intensificação da crise, os gastos com a folha do funcionalismo voltaram a crescer em todas as faixas. Isso pode ser considerado grave, uma vez que, durante esse período, o critério analisado em Minas Gerais levava em conta a Instrução Normativa n.º 05/2001, que expurga os gastos com inativos e pensionistas. Se os municípios seguissem a metodologia de cálculo definida nos artigos 18 e 19 da LRF, a situação estaria ainda pior.

Pode-se notar que a administração da folha de pessoal é um grande desafio para todos os gestores públicos. Deve existir um comprometimento com o monitoramento e execução dos limites legais estabelecidos na LRF. O desafio fica ainda maior quando tem-se a convicção da importância da administração pública como principal empregadora nos municípios mais humildes, como salientam Santos, Diniz e Corrar (2006).

Para verificar quais são, de fato, os municípios que têm gastado mais com pessoal, eliminando-se o efeito população e quantidade de cidades, pode-se fazer uma análise em relação ao valor gasto com pessoal por habitante. A Figura 4 mostra os resultados obtidos.

Nota-se que, quando são excluídos tais efeitos, os municípios até 10 mil habitantes são os que historicamente alocam mais recursos *per capita* em pessoal e encargos sociais, passando de R\$ 530,66, em 2000, para R\$ 1.533,76, em 2017, o que corrobora o estudo de Santos, Diniz e Corrar (2006) que ressalta a importância dos empregos públicos nos pequenos municípios. O segundo grupo com alocação significativa é composto pelos municípios com mais de 300 mil habitantes, cujo gasto *per capita* passa de R\$ 492,46, em 2000, para R\$ 1.254,04, em 2017.

Vale salientar que, em 2014, houve uma queda na DTP em todos os grupos de municípios, mostrando uma adequação à disponibilidade de receita. Contudo, nota-se que, em 2017, essas despesas voltaram a crescer, embora a receita continuasse em queda.

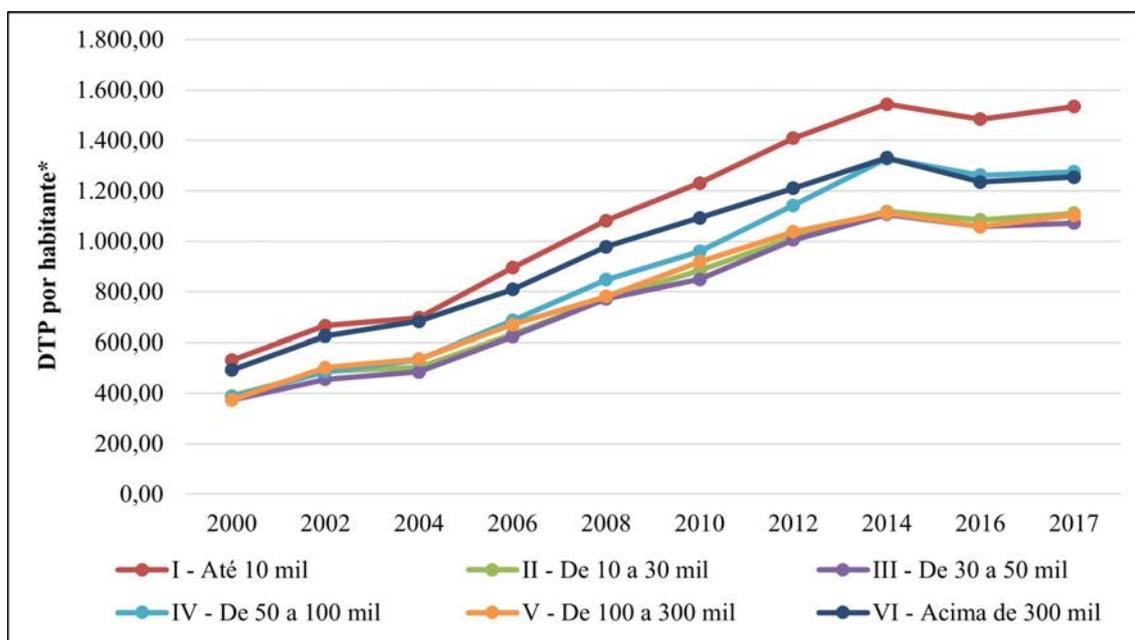


Figura 4: DTP *per capita* dos municípios por faixa populacional, Minas Gerais, 2000 a 2017

(\*) Valores ajustados pelo IPCA

Fonte: Elaboração própria, com base em TCE/MG.

Esse comportamento da DTP leva a crer que os gestores públicos enxergam o limite legal de 60% como mínimo e não como teto. Essa realidade se traduz na grande dificuldade em cortar despesas dessa natureza, que pode ser explicada por três principais motivos: (1) estabilidade dos servidores públicos efetivos (2) pelo caráter social que o emprego público assume em muitas localidades, como salientado anteriormente, e defendido por Santos, Diniz e Corrar (2006) e (3) pela intensificação do processo de descentralização administrativa no Brasil, no qual os entes locais passam a assumir uma série de responsabilidades na provisão de bens e serviços colocados à disposição dos cidadãos no âmbito das várias políticas públicas.

É importante ressaltar o *trade-off* associado à limitação da DTP institucionalizada pela LRF, resultado da grave situação fiscal dos entes governamentais e o forte impacto que essa despesa tem no orçamento público. A limitação dos valores gastos com pessoal ao mesmo tempo em que libera as contas públicas de despesas fixas e crescentes, também tende a reduzir as políticas públicas praticadas pelo ente, comprometendo a assunção de responsabilidades pelas administrações locais. A única forma de reduzir os impactos desse *trade-off* na vida da população é a busca constante, pela administração pública, de formas de melhorar seus processos internos e a gestão dos recursos.

Entretanto, faz-se necessário questionar se mesmo havendo um crescimento dessa ordem nas DTPs, os municípios conseguiram manter-se dentro dos limites estabelecidos na LRF. Nota-se, pela

análise da Tabela 6, que os limites foram observados em todos os grupos ao longo do tempo. Nos últimos anos, no entanto, essa manutenção tornou-se algo mais complicado, com alguns grupos ficando muito próximos do limite prudencial, que corresponde à 90% dos 60% da RCL.

Tabela 6: Percentual da DTP em relação à RCL dos municípios mineiros por faixa populacional, Minas Gerais, anos pares 2000-2016 e 2017

Faixa populacional	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2017
I. até 10 mil	37,65	39,22	44,47	46,15	43,69	48,82	50,35	52,09	50,45	54,29
II. de 10 a 30 mil	40,06	42,40	46,75	47,08	44,88	49,30	49,57	51,47	50,25	52,63
III. de 30 a 50 mil	42,03	45,91	47,68	48,36	47,14	48,93	51,50	51,60	49,17	52,53
IV. de 50 a 100 mil	40,42	42,22	44,26	45,71	44,26	47,51	47,85	51,21	50,60	51,75
V. de 100 a 300 mil	34,87	41,39	41,76	43,60	42,24	47,34	47,53	47,06	45,31	47,45
VI. acima de 300 mil	32,55	40,62	43,05	44,69	43,91	44,36	43,03	45,00	42,73	44,32

Fonte: TCE/MG.

Para melhor ilustrar essa realidade, a Figura 5 agrupa os municípios em 2000 e 2017 por faixa da DTP em relação à RCL. Verifica-se que a maior parte dos municípios estavam nas primeiras faixas, com a DTP até 45% da RCL, logo após a publicação da LRF. Em 2017, a situação se inverte, na qual a maioria dos municípios se encontra nas últimas faixas, ou seja, 395 municípios entre o limite prudencial e o limite legal de gasto, e 46 municípios acima deste limite, descumprindo, portanto, as determinações da LRF.

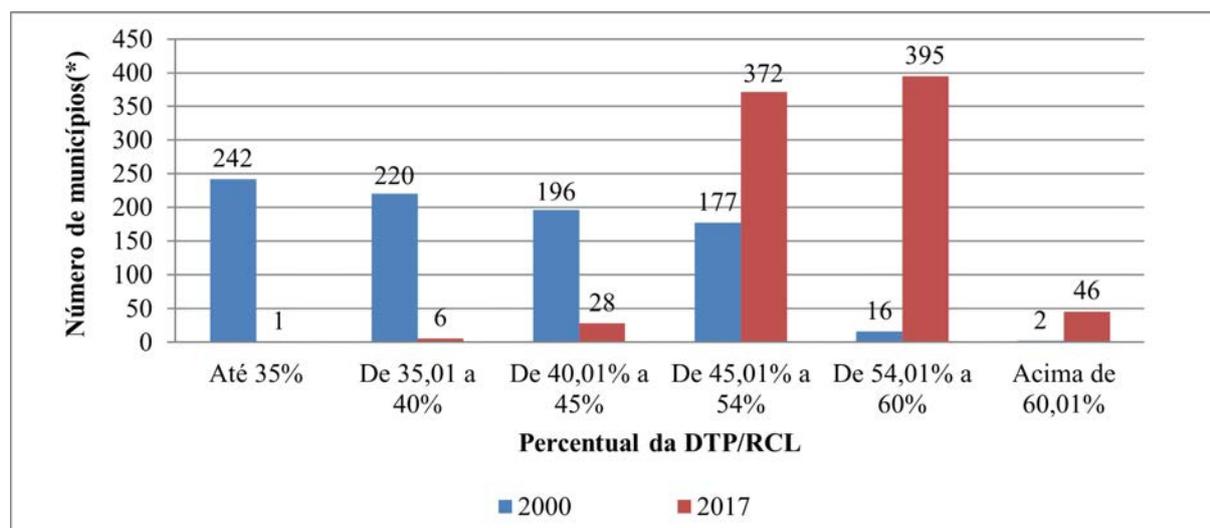


Figura 5: Número de municípios por faixas de percentual da DTP em relação da RCL, Minas Gerais, comparativo 2000 e 2017

(\*) Apenas quatro municípios do estado de Minas Gerais não informaram as despesas com pessoal

Fonte: Elaboração própria, com base em TCE/MG.

Após analisar o comportamento da despesa, fez-se necessário comparar a RCL e a DTP para o conjunto dos municípios, para entender o comportamento desses elementos. Assim, a Figura 6 mostra que tanto a DTP quanto a RCL apresentaram um crescimento ao longo dos anos. Nota-se que, até 2006, a RCL e a DTP cresceram na mesma proporção, ou seja, seguindo mesma tendência. A partir de 2006, a RCL se distancia da linha da DTP, o que permite concluir que ela cresceu à uma taxa superior ao crescimento do gasto, mantendo-se assim até 2014, quando ambos iniciam uma trajetória descendente, com uma maior queda na RCL do que na DTP.

Ainda se faz necessário verificar se esse comportamento da RCL ocorreu em todas as faixas populacionais ou se houve comportamentos diferenciados conforme o tamanho dos municípios. Esta questão é respondida pela comparação entre as figuras 1 e 3.

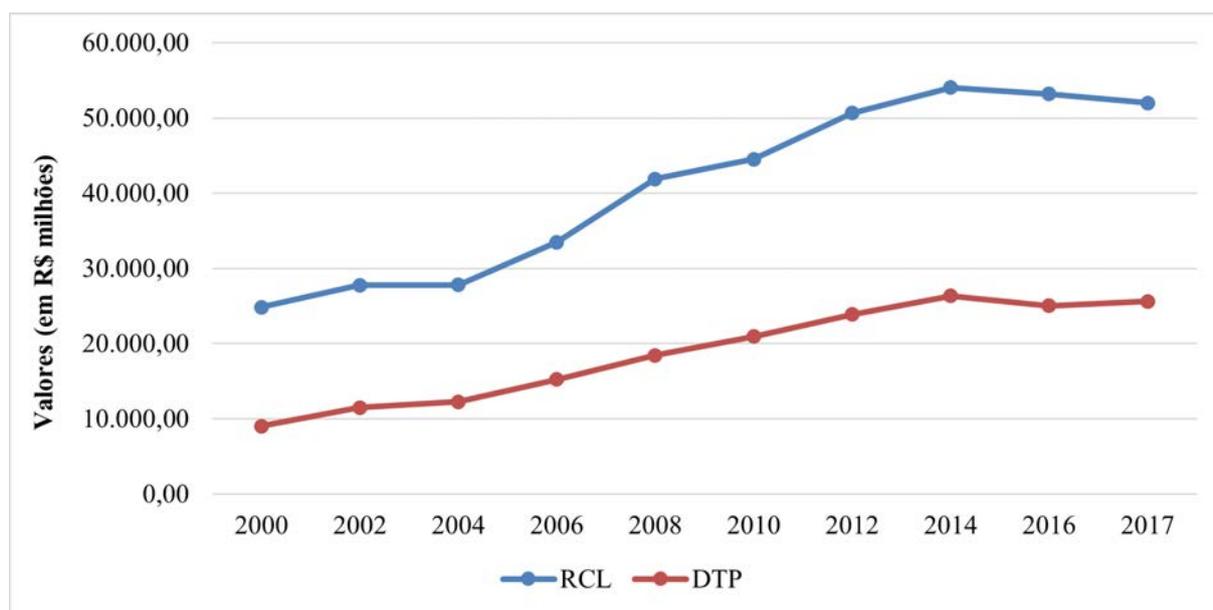


Figura 6: RCL em função da DTP por faixa populacional dos municípios, Minas Gerais, 2000 a 2017  
Fonte: Elaboração própria, com base em TCE/MG.

Portanto, pode-se afirmar que existe uma sobreposição das duas variáveis, como não poderia deixar de ser, com a RCL sendo sempre superior a DTP, mas ditando a trajetória dessa. Assim, quando a RCL cresce, a DTP segue esse comportamento, e quando ela recua, o gasto também recua, independentemente do porte populacional.

## 6. Considerações finais

O objetivo deste artigo foi discutir a evolução das DTPs nos municípios mineiros à luz das limitações trazidas pela LRF. Desde a Constituição Federal de 1967, foram estabelecidos limites para a DTP, tendo em vista o peso dela nas contas públicas. A LRF, portanto, buscou limitar a DTP a um percentual de 60% da RCL. A RCL é a receita disponível e, portanto, financia grande parte da despesa pública. Por isso, a DTP é um dos cinco eixos para o controle das finanças públicas trazidos pela LRF que, ao estabelecê-lo, trouxe também as penalidades em caso de descumpridores dos limites.

Não é possível discutir essa realidade sem tentar entender os fatores que podem ter contribuído para essa trajetória de crescimento expressivo da DTP, como: (1) a estabilidade dos servidores públicos concursados (2) o processo de descentralização das políticas públicas, que correspondeu à municipalização das várias políticas (3) a importância dos cargos públicos seja para a economia local, seja como forma de acomodar demandas partidárias para retribuição do apoio político e (4) o crescimento vegetativo da folha, com a concessão de vantagens legais, ou mesmo o aumento em função de reajustes concedidos a partir de pleitos sindicais, e/ou crescimento do salário mínimo, que impacta principalmente os municípios de menor porte, por possuírem percentuais expressivos de servidores que recebem baseado neste valor. Pode-se verificar que crescimento das DTPs ocorre em função de todos esses fatores, não sendo possível verificar qual(is) dele(s) é (são) o(s) mais determinante(s) do fenômeno.

A forma de estado adotada, o federalismo, pressupõe estruturação eficiente do sistema de competências tributárias, da atribuição equilibrada de encargos entre as esferas governamentais e de um sistema de transferências intergovernamentais eficiente. No caso brasileiro, observa-se um descompasso entre as receitas arrecadadas pelos entes federados e as atribuições e encargos assumidos pós-CF/88. O financiamento das políticas públicas e atividades desenvolvidas pelos governos subnacionais é feito, principalmente, pelas transferências intergovernamentais. Logo, por não serem os cidadãos daquela localidade os responsáveis diretos pelo financiamento dos serviços e bens prestados, eles não se importam tanto, ao menos em teoria, com os eventuais desequilíbrios financeiros, sendo apenas beneficiados pelos aumentos dos gastos públicos locais.

Quando se analisou a evolução da receita orçamentária dos municípios por faixa populacional, notou-se um comportamento semelhante independente do grupo de municípios. Teoricamente, os municípios de menor porte (grupos I e II) possuem arrecadação própria muito baixa, sendo altamente dependentes do FPM. Já para os municípios de médio porte (grupos III e IV) há uma dupla dependência, acrescentando-se o ICMS, uma vez que algumas cidades desse porte ainda não possuem robustez fiscal capaz de refletir em arrecadação própria significativa. Já os de grande porte (grupos V e VI) possuem uma maior dependência em relação ao ICMS, mas a receita própria também é expressiva. Assim, os grandes municípios acabam por interiorizar mais os aumentos dos gastos públicos.

Essa constatação reforça em parte a teoria de que há uma interiorização das decisões de alocação dos gastos pelas autoridades subnacionais, sem a contrapartida de aumento dos tributos, uma vez que são altamente dependentes das transferências governamentais, o que resulta em gastos excessivos e, conseqüentemente, em déficits fiscais. Isso porque nota-se gastos *per capita* mais expressivos no grupo de municípios mais dependente das transferências intergovernamentais (até 10 mil habitantes), fato que foi verificado no caso das DTPs.

O fato é que a limitação da DTP é uma realidade imposta por lei e que deve ser observada pelos governantes, sendo um teto e não um mínimo, como vem sendo tratada, visto que, de 2000 para 2017, todos os municípios mineiros se aproximaram do limite de 60% da RCL. Se mantiver essa trajetória, o orçamento público não será capaz de atender às demais demandas sociais, como oferta de medicamentos, infraestrutura, manutenções das instalações públicas, água, luz, telefone, etc. O *trade-off* gerado a partir da limitação impõe ao governante a obrigação de busca constante por melhores processos internos e gestão dos recursos públicos, de forma a continuar a ofertar bens e serviços públicos, à um menor custo de mão de obra e insumos.

## Referências

AFONSO, J. R. R. Uma História da Lei Brasileira de Responsabilidade Fiscal. **Revista Direito Público**, Edição Especial, p. 126-154, 2016.

AFONSO, J. R. R. ARAÚJO E. A. A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria receita disponível. **Cadernos Adenauer**, n. 4, p. 35-53, 2001.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: DOU, 1967.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília: DOU, 1969.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: DOU, 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar n.º 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 I). Brasília: DOU, 1995.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar n.º 96, de 31 de maio de 1999**. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do Art. 169 da Constituição (Lei Camata II). Brasília: DOU, 1999.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: DOU, 2000.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar n.º 173, de 27 de maio de 2020**. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília: DOU, 2020.

CAMPAGNONI, M. PLATT NETO, O. A. CRUZ, F. A observância dos limites para despesas com pessoal entre Poderes e órgãos da União no período de 2000 a 2013. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 16, n. 26, p. 137-171, 2014.

COSSIO, F. A. B. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**. Dissertação (Mestrado em

- Economia) – Pontifícia Universidade Católica. Rio de Janeiro: PUC, 1998.
- DAVOODI, H. R. GRIGORIAN, D. A. Tax potential vs. tax effort: a cross-country analysis of Armenia's stubbornly low tax collection. **IMF Working Papers**, 07/106, International Monetary Fund. Washington: IMF, 2007.
- DINIZ, J. A. LIMA, R. H. MARTINS, V. G. O efeito Flypaper no financiamento da educação fundamental dos municípios paraibanos. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 9, p. 95-104, 2017.
- FARONI, W. A influência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) na tomada de decisão pelos gestores públicos municipais. In: XI Congresso Brasileiro de Custos, Porto Seguro – BA, outubro de 2004. **Anais**. São Leopoldo: ABC, 2004.
- FENOCHIETTO, R. PESSINO, C. Understanding Countries' Tax Effort. **IMF Working Paper**, 13/244, International Monetary Fund. Washington: IMF, 2013.
- GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 16 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.
- GIUBERTI, A. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros**. Monografia premiada com 2º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional, 2005. Brasília: ESAF, 2005.
- OATES, W. E. Searching for Leviathan: An Empirical Study. **The American Economic Review**, v. 75, n. 4, p. 748-757, 1985.
- OLIVEIRA, F. P. S. ARAÚJO, R. M. ANEZ, M. E. M. CARDENAS, L. Q. ROCHA, L. A. Análise em painel do comportamento das despesas totais com pessoal dos municípios da Região Metropolitana de Natal. **Revista Uniabeu**, v. 6, n. 12, p. 128-150, 2013.
- PRADO, S. Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira. In: REZENDE, F. OLIVEIRA, F. A. (org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária** (p. 41-109). Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2003.
- SALOMÃO NETO B. A. Descentralização Política, Ilusão Fiscal e Captura: uma análise para os municípios da Região Sul. In: 52ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, setembro de 2019. **Anales**. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, 2019.
- SANTOS, A. P. COSTA, L. S. ANDRADE, T. A. Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias. In: ANDRADE, T. A. SERRA, R. V. (org.) **Cidades Médias Brasileiras** (p. 1-393). Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- SANTOS, J. DINIZ, J. A. CORRAR, L. J. Gestão dos gastos de pessoal na administração pública brasileira: avanços após a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Administração em Diálogo**, v. 8, n.1, p. 1-16, 2006. DOI: 10.20946/rad.v8i1.463
- SENA, L. B. ROGERS, P. Análise agregada dos municípios de grande porte quanto a adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). In: XIV Congresso Brasileiro de Custos, João Pessoa – PB, dezembro de 2007. **Anais**. São Leopoldo: ABC, 2007.
- TOLEDO JÚNIOR, F. C. **Considerações sobre a Receita Corrente Líquida**. Ministério Público do Estado do Amazonas – Procuradoria Geral de Justiça. 2011. Disponível em: <https://www.mpam.mp.br/attachments/article/2445/Item%2009%20-...pdf>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TCE/MG). **Fiscalizando com o TCE - Minas Transparente**, 2017. Disponível em: < <http://www.fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br> >. Acesso em: 18 jun. 2020.