

O gasto com pessoal no Distrito Federal e nos Estados

Renato Coitinho Costa¹

O GASTO COM PESSOAL E A LRF

Entre os diversos indicadores acompanhados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)², um dos mais importantes é o volume do gasto pessoal assumido pelas diversas esferas governamentais. Tão importante é a importância desse indicador que a LRF estabelece três limites para o gasto com pessoal executado pelos governos estaduais. Para o Poder Executivo, esses limites são de 44,10% da receita corrente líquida local para o limite de alerta, 46,55% da RCL para o limite prudencial e 49,00% da RCL para o limite máximo³.

Ainda assim, tal regulamentação não tem sido historicamente o suficiente para conter o avanço desse dispêndio entre as unidades federativas brasileiras. O Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2020⁴, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), destaca que houve um crescimento mediano na despesa bruta com pessoal dos estados entre 2011 e 2019 de 31,8%, já descontada a inflação do período. Entre as UFs que enviaram dados para confecção do Boletim, apenas um estado – São Paulo – mostrou recuo de seu gasto com pessoal, enquanto os 26 demais entes todos apontaram comportamento crescente no indicador.

Esse valor é expressivo e revela uma tendência preocupante para as unidades federativas brasileiras, uma vez que um dos principais desafios inerentes às despesas com pessoal é seu caráter de difícil redução. Aumentos de gastos com pessoal estão associados a mais contratações por parte dos governos locais e logo a uma expansão do escopo da máquina pública na região. Como qualquer despesa pública, esse gasto tende a ser facilmente ampliado, mas custoso a se controlar, pois implicaria na diminuição do quadro funcional de servidores locais ou na redução de seus salários – duas medidas que esbarram imediatamente em resistência tanto da classe quanto legislativa.

Assim, apesar de esforços fiscais de maior ou menor intensidade adotados pelas UFs, tais como a redação de planos de desligamento voluntário ou a suspensão de novos concursos públicos, cerca de três quintos dos entes estaduais possuem um gasto com pessoal acima do limite de alerta da LRF no segundo quadrimestre de 2020 (Tabela 1). Quatro estados – Acre, Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Norte – se encontram inclusive acima do limite máximo estipulado por lei. No caso desse último, o dispêndio chega a atingir 59,19% da RCL local – mais de dez pontos percentuais acima do limite máximo.

¹ Possui graduação em Economia pela UnB. Atualmente, é mestrando em Economia pelo IDP e trabalha na Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN).

² Lei Complementar nº101/2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

³ Os estados do Pará, Goiás, e Bahia possuem limites menores para os níveis de alerta, prudencial e máximo, sendo, respectivamente, 43,74%, 46,17% e 48,6%, conforme parágrafo 4º do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁴ Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:34026.

Embora deva-se destacar que parte do resultado evidenciado no período se deva à contratação de funcionários de saúde pública em função da pandemia do novo coronavírus, o levantamento realizado pela STN deixa claro que a tendência expansionista do gasto com pessoal nos governos estaduais vem de longa data.

Tabela 1 – Distribuição de UFs por situação fiscal – Q2 2020

Situação da UF	Quantidade	
	Total	Percentual
Abaixo do limite de alerta	11	40,7%
Entre o limite de alerta e o limite prudencial	7	25,9%
Entre o limite prudencial e o limite máximo	5	18,5%
Acima do limite máximo	4	14,8%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SICONFI/STN.

Essa despesa é obrigatória e sua tendência de crescimento gera uma pressão cada vez maior sobre os diversos gastos discricionários dos governos estaduais, como investimentos e compras pontuais, prejudicando suas capacidades em atender às demandas de suas populações.

Não obstante o comportamento crescente do gasto com pessoal das UFs e suas repercussões para as finanças e provisão de bens e serviços locais, o debate acerca desse dispêndio é complicada pela falta de definição clara e unificada da conta. Diferentes tribunais de contas possuem diferentes interpretações de quais campos se caracterizam ou não como despesa com pessoal, de forma que a comparação entre os entes subnacionais traz consigo vieses implícitos. Ademais, essas interpretações podem variar não apenas entre fronteiras estaduais, mas também ao longo do tempo. Assim, mesmo a análise das finanças de um único ente federativo pode esconder variações contábeis que distorcem os resultados encontrados.

Em uma tentativa de padronizar seu entendimento sobre as despesas com pessoal do Distrito Federal e dos estados, a Secretaria do Tesouro Nacional calcula independentemente seus próprios valores para o indicador como parte do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF). Apesar de ter com base os dados enviados pelas UFs em seus relatórios de gestão fiscal, exigidos quadrimestralmente pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os valores encontrados pela ótica do POF não são simétricos aos declarados pelos entes federativos, conforme ilustrado na Tabela 2.

Os valores calculados no PAF se encontram 3,8 pontos percentuais acima daqueles declarados pelo Distrito Federal e pelos estados quando comparadas suas duas medianas, mas podem chegar em casos extremos a mais de 15 p.p., como observado no Rio de Janeiro. Destaca-se aqui que os valores dispostos na tabela se referem ao gasto total de todos os poderes e não apenas ao Poder Executivo. O limite máximo estabelecido por lei nessa métrica é de 60,00%.

Tabela 2 – Comparativo despesa com pessoal 2019 — Todos os poderes — RGF contra PAF

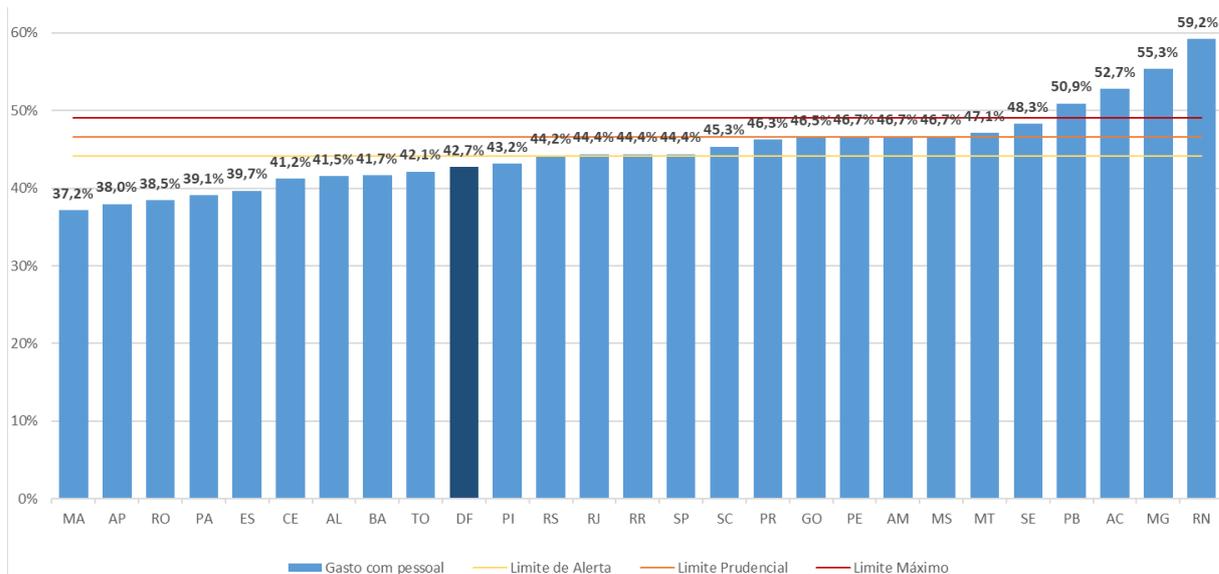
UF	Despesa Pessoal/RCL PAF	Despesa Pessoal/RCL RGF
AC	64,2%	62,6%
AL	56,5%	52,3%
AM	56,9%	57,6%
AP	53,5%	47,9%
BA	58,4%	53,2%
CE	55,4%	50,9%
DF	52,8%	46,1%
ES	46,1%	44,6%
GO	58,4%	59,4%
MA	55,2%	51,5%
MG ¹	69,4%	54,1%
MS	61,3%	56,7%
MT	62,6%	61,6%
PA	53,7%	52,2%
PB	61,0%	58,4%
PE	57,2%	56,1%
PI	57,9%	56,9%
PR	60,0%	53,9%
RJ	65,0%	47,9%
RN	72,8%	68,5%
RO	50,6%	48,3%
RR	55,7%	54,8%
RS	66,5%	53,5%
SC	56,3%	55,4%
SE	58,1%	56,2%
SP	52,9%	52,8%
TO	66,4%	56,2%
Mediana	57,9%	54,1%

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2020/STN.

A REALIDADE DO DISTRITO FEDERAL

No Distrito Federal, os dados mais recentes, referentes ao segundo quadrimestre de 2020, apontam uma despesa com pessoal como função da receita corrente líquida de 42,71% (Gráfico 1). O valor se encontra abaixo da média das UFs brasileiras (44,96%), colocando o Distrito Federal em 10º lugar entre as unidades federativas de menor valor do indicador em agosto de 2020.

Gráfico 1 – Gasto com pessoal como proporção da RCL – Distrito Federal e estados – Q2 2020



Fonte: Elaboração própria com base em dados do SICONFI/STN.

Um ponto que deve ser destacado ao retratar a conjuntura fiscal da capital brasileira, porém, é a existência do Fundo Constitucional do Distrito Federal⁵. O FCDF custeia despesas de segurança, saúde e educação no cenário distrital, em sua maioria despesas com pessoal⁶, em função dos maiores custos acarretados pelo DF pela sua posição como sede do Governo Federal. Assim, parte dos salários dos servidores dessas áreas são pagos com recursos externos aos cofres do governo local, não adentrando, portanto, a análise aqui realizada. Esse fator ganha importância especial no ano de 2020, uma vez que parte das contratações realizadas em combate à pandemia podem – e muito provavelmente estão – sendo custeadas através do Fundo, concedendo ao Distrito Federal uma vantagem comparativa em relação aos estados brasileiros.

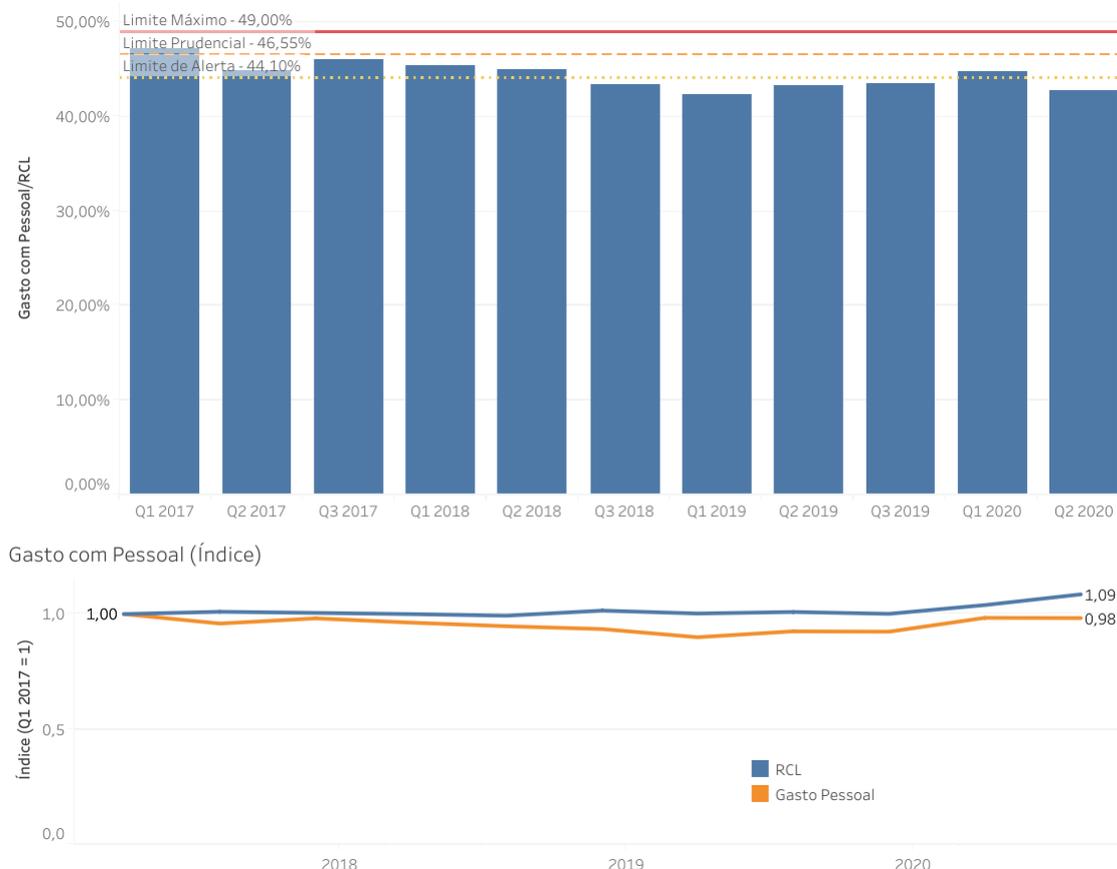
Ainda assim, uma análise histórica revela que o gasto com pessoal distrital tem se mantido abaixo do limite de alerta da LRF desde o final de 2018, com exceção do primeiro quadrimestre de 2020, quando foi de 44,67% (Gráfico 2). Esse aumento de 2,33 pontos percentuais em relação ao mesmo quadrimestre do ano anterior pode ser pelo menos parcialmente explicado pelo aumento inevitável dos gastos do governo distrital com funcionários de saúde em função da pandemia do novo coronavírus.

Descontados os efeitos da pandemia sobre as finanças distritais, a despesa com pessoal tem se mostrado de forma geral bastante controlada no Distrito Federal em tempos recentes, especialmente quando comparados aos seus valores anteriores – entre abril de 2017 e agosto de 2018, o indicador se manteve consistentemente acima do limite de alerta da Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁵ Lei nº10.633/2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110633.htm.

⁶ No mês de agosto de 2020, por exemplo, 87,91% dos recursos do FCDF foram destinados a gastos com pessoal, conforme ilustrado em <http://conjunturaeconomica.codeplan.df.gov.br/monitor-de-financas/>.

Gráfico 2 – Gasto com pessoal como proporção da RCL e séries em índice (valores reais) – Distrito Federal – Q1 2019 a Q2 2020



Fonte: Monitor de Finanças/CODEPLAN⁷.

Uma vez que a despesa com pessoal é expressa como proporção da receita corrente líquida local, uma melhora nesse indicador pode ser representativa de dois fatores: um aumento da RCL ou uma redução do gasto com pessoal. O Gráfico 2 ilustra também o comportamento dessas duas variáveis, usando como base seus valores no início de 2017.

A receita corrente líquida real do Distrito Federal apresentou tendência de crescimento gradual ao longo dos pouco menos de quatro anos de análise que se acentuou ao longo de 2020, encerrando o segundo quadrimestre de do ano cerca de 9,0% acima de seu valor observado em abril de 2017. Por outro lado, o gasto com pessoal local recuou ao longo de 2017 e 2018, chegando a cair aproximadamente 10,0% nesses dois anos, antes de retomar uma trajetória ascendente a partir de abril de 2019. O primeiro quadrimestre de 2020 viu a despesa com pessoal do ente federativo subir 6,5%, mas esse comportamento não se repetiu no período seguinte, de forma que a série do gasto encerrou o segundo quadrimestre de 2020 cerca de 2,0% abaixo do seu valor no início de 2017.

⁷ Disponível em: <http://conjunturaeconomica.codeplan.df.gov.br/monitor-de-financas/>.

