

para
Texto

discussão

**CINDERELA, GATA BORRALHEIRA, OU SÓ
MAIS UMA NO BAILE: QUEM É O DISTRITO
FEDERAL NAS FINANÇAS PÚBLICAS?**

Frederico Bertholini
Larissa Maria Nocko
Thiago Rosa

nº 51/novembro de 2018
ISSN 2446-7502

CINDERELA, GATA BORRALHEIRA, OU SÓ MAIS UMA NO BAILE: QUEM É O DISTRITO FEDERAL NAS FINANÇAS PÚBLICAS?

Frederico Bertholini¹

Larissa Maria Nocko²

Thiago Rosa³

Brasília - DF, novembro de 2018

¹ Frederico Bertholini - Ex-gerente de Estudos Regional e Metropolitano - GEREM/DIEPS/Codeplan, entre setembro de 2015 e maio de 2018.

² Larissa Maria Nocko - Pesquisadora da DIEPS/Codeplan.

³ Thiago Rosa - Pesquisador da DIEPS/Codeplan.

Texto para Discussão

Veículo de divulgação de conhecimento, análises e informações, sobre desenvolvimento econômico, social, político, gestão e política públicas, com foco no Distrito Federal, na Área Metropolitana de Brasília (AMB) e na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) e estudos comparados mais amplos, envolvendo os casos acima.

Os textos devem seguir as regras da [Resolução 143/2015](#), que regem o Comitê Editorial da Codeplan, e não poderão evidenciar interesses econômicos, político-partidários, conteúdo publicitário ou de patrocinador. As opiniões contidas nos trabalhos publicados na série Texto para Discussão são de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, de qualquer maneira, o ponto de vista da Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan.

É permitida a reprodução parcial dos textos e dos dados neles contidos, desde que citada a fonte. Reproduções do texto completo ou para fins comerciais são proibidas.

Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan

Texto Para Discussão

TD - n. 51 (2018) - . - Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2018.
n. 51, novembro, 29,7 cm.

Periodicidade irregular.

ISSN 2446-7502

1. Desenvolvimento econômico-social. 2. Políticas públicas. 3. Área metropolitana de Brasília (AMB). 4. Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE). I. Companhia de Planejamento do Distrito Federal. II. Codeplan.

CDU 338 (817.4)

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Rodrigo Rollemberg
Governador

Renato Santana
Vice-Governador

**SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO
E GESTÃO DO DISTRITO FEDERAL - SEPLAG**
Renato Jorge Brown Ribeiro
Secretário

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CODEPLAN
Lucio Remuzat Rennó Júnior
Presidente

Martinho Bezerra de Paiva
Diretor Administrativo e Financeiro

Bruno de Oliveira Cruz
Diretor de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas

Ana Maria Nogales Vasconcelos
Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Aldo Paviani
Diretor de Estudos Urbanos e Ambientais

RESUMO

Este artigo analisa os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e sua comparabilidade entre diferentes estados, municípios e períodos de tempo, com especial atenção para Brasília. O Distrito Federal é o estranho no ninho do complexo federalismo brasileiro. Em termos de finanças públicas, não é nem estado nem município. Seu status legal garante receita de ambas as competências e também de transferências específicas do Governo Federal, como o Fundo Constitucional do Distrito Federal. Além disso, os entes federados recorrem a decisões de seus Tribunais de Contas para relatar valores com base em metodologias próprias, não padronizadas. Assim, adotamos uma mudança metodológica para os indicadores de gastos com pessoal e endividamento no RGF, de forma a torná-los comparáveis. Para isso, reorganizamos dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do SIGA Brasil. Esta nova abordagem indica um aumento recente dos gastos com pessoal não detectado pelos RGFs no Estado do Rio de Janeiro e no Distrito Federal. Também estimamos o impacto fiscal no DF caso as polícias, o corpo de bombeiros, a Justiça e o Ministério Público fossem pagos diretamente pelo governo local. Apontamos que os gastos com Justiça e Ministério Público têm ficado consistentemente acima dos limites da LRF, se consideradas as fronteiras impostas aos estados. Demonstramos que pode haver formas opostas de compreender Brasília, dependendo de como as transferências do governo central são tratadas. Embora os indicadores de gastos com pessoal piorem quando as transferências são consideradas, os indicadores de endividamento mostram muito mais sustentabilidade fiscal que na medida padrão da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Palavras-chave: Federalismo Fiscal. Fundo Constitucional do Distrito Federal. Lei de Responsabilidade Fiscal. Relatórios de Gestão Fiscal.

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 5 |
| 2 | EM UM REINO MUITO, MUITO DISTANTE, HAVIA UMA CAPITAL FEDERAL | 7 |
| 3 | ESCOLHENDO O VESTIDO DO BAILE: MÉTRICAS DA LRF E CRÍTICAS | 12 |
| | 3.1 Críticas à comparabilidade dos indicadores da LRF entre as UFs | 13 |
| | 3.2 Reorganização dos dados da STN | 15 |
| 4 | SAPATINHO DE CRISTAL: INCOMPATIBILIDADES DE MÉTRICAS PARA O DISTRITO FEDERAL | 18 |
| | 4.1 Trazendo os municípios à comparação | 20 |
| | 4.2 Gastos com Justiça e Ministério Público: uma visão mais aprofundada..... | 24 |
| | 4.3 Endividamento | 24 |
| 5 | DISCUSSÃO: VIVERÃO FELIZES PARA SEMPRE? | 27 |
| | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 29 |
| | ANEXO | 30 |

1. INTRODUÇÃO

Brasília, além de abrigar a sede da União, é uma Unidade Federativa híbrida, contando tanto com competências de estado quanto de município. Em termos de finanças públicas, esse advento coloca a cidade numa situação bastante peculiar, já que recebe transferências específicas pela sua condição de Distrito Federal, bem como aportes relativos às suas competências cumulativas. Isso significa receber recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), além do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), que, *a priori*, custearia completamente as polícias civil e militar e o corpo de bombeiros militar, além de parte da educação e da saúde. Não obstante, seu Ministério Público e Justiça são custeados diretamente pelo Governo Federal, não demandando recursos provenientes de receitas geradas pelo Distrito Federal.

Em contrapartida, o DF oferta serviços públicos tanto de competência municipal quanto estadual, desde limpeza urbana até saúde universal, passando por toda a educação básica. O legislativo distrital também é custeado com recursos do Governo do Distrito Federal (GDF), porém não há câmaras de vereadores. Há ainda custos adicionais para o governo local com a oferta de segurança e outros serviços necessários para atender a órgãos públicos e representações diplomáticas sediadas em Brasília, sem a respectiva contrapartida de entradas oriundas de tributação direta sobre estes entes.

De todo modo, a confusão em termos de métricas e comparabilidade não está restrita ao Distrito Federal. A literatura aponta uma heterogeneidade no entendimento pelos Tribunais de Contas estaduais da definição dos recursos que serão contabilizados e descontados das despesas de pessoal, abrindo caminho para o uso estratégico dos limites legais da LRF. Por exemplo, pode ser vantajoso a determinado governador, em um ambiente de restrição fiscal e em períodos pré-eleitorais, estar legalmente impedido de conceder aumentos ou vantagens a servidores, diminuindo eventuais custos eleitorais e reputacionais de políticas austeras, com a possibilidade de se responsabilizar exclusivamente a lei.

Diante destas questões, o trabalho propõe uma métrica objetiva que permita realizar comparações com as demais UFs. Isso é feito *i)* analisando as incompatibilidades da métrica utilizada atualmente e *ii)* propondo uma comparação ajustada dos parâmetros dívida consolidada líquida sobre receita corrente líquida (DCL/RCL) e gasto com pessoal sobre RCL monitorados na LRF. Além disso, são apresentadas simulações do cumprimento dos limites legais para a Justiça e o Ministério Público do DF. O artigo utiliza dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

O estudo pretende lançar luz sobre a crítica contumaz de tratamento privilegiado do DF em relação às demais unidades da Federação. Esta é uma agenda especialmente importante em um momento de crise fiscal, com forte impacto sobre as receitas, em que as competências constitucionais da União de “manter a polícia civil, militar e o corpo de bombeiros, bem como prestar assistência financeira para a execução de serviços públicos de saúde e educação”, são cada vez menos cobertas pelos recursos originalmente destinados a esse fim.

O artigo é composto de cinco seções, incluindo esta introdução. Na próxima seção, é apresentada uma genealogia da estrutura e competências do DF nos textos constitucionais brasileiros. A terceira seção faz uma apresentação crítica das métricas da LRF e propõe

uma reorganização dos dados disponíveis a fim de tornar essas métricas comparáveis. A quarta seção discute os aspectos específicos do DF e a entrada de receitas diretas, oriundas do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), ou indiretas, por meio do custeio de serviços essenciais por parte do Governo Federal. A última seção é destinada a discutir os resultados encontrados e apresentar agendas de pesquisas futuras.

2. EM UM REINO MUITO, MUITO DISTANTE, HAVIA UMA CAPITAL FEDERAL

Na maior parte dos sistemas federativos, as capitais federais guardam particularidades importantes no que toca à autonomia decisória em relação à capacidade de tributar e executar políticas (SLACK; CHATTOPADHYAY, 2009), bem como em relação aos custos e benefícios da condição única de abrigar a estrutura administrativa do Governo Federal e da economia que gravita em torno desta estrutura. Estas particularidades trazem à tona um *status* fiscal de difícil classificação e uma relação entre custos e benefícios de difícil mensuração.

Não por acaso, o DF foi classificado como “entidade heteróclita” no contexto do debate a respeito das restrições impostas pela LRF aos gastos de pessoal no GDF. Quanto à sua estrutura orgânica, não é nem estado nem município, mas ente singular que integra a federação brasileira. Dadas suas características únicas no pacto federativo, torna-se fundamental uma contextualização de seu surgimento e o conjunto de regramentos atribuídos a ele ao longo da história para entender sua configuração atual. Para tanto, nada mais natural do que verificar o papel do Distrito Federal nos textos constitucionais.

É importante destacar que, como se perceberá, movimentos por maior centralização federativa coincidem com a assunção de atribuições de provisão de políticas públicas por parte do Governo Central. Por outro lado, quando existe maior descentralização, estas atribuições são assumidas pelo Distrito Federal. É esperado que o movimento pendular do federalismo brasileiro (ARRETCHE, 2012) também implique em momentos de maior ou menor autonomia por parte da capital. Não obstante, uma institucionalidade dúbia que pressione por centralização na esfera arrecadatória e ao mesmo tempo por descentralização na esfera da execução das políticas irá produzir um quadro desfuncional de inconsistência entre a demanda por políticas e a capacidade efetiva de financiamento destas políticas.

A primeira Constituição do Brasil, de 25 de março de 1824, ainda não comportava um Distrito Federal na sua organização territorial, sendo o país dividido apenas em províncias. A capital do Império era um território dentro da província do Rio de Janeiro, considerado uma “localidade neutra”, subordinada ao poder central e não a esse último.⁴ Mesmo sem maiores detalhes acerca das atribuições da capital do Império como sede do governo central, o local abrigou um contingente elevado de agente públicos, que utilizavam este espaço para o desenvolvimento das atividades de governo.

Foi na Constituição de 1891, já como República, que a figura de um distrito federal despontou no país. Ficou explícito o desejo de transferência da capital nacional, que ainda permanecia no território neutro, para um ponto mais ao centro do país. Esse desejo era antigo e tinha dois principais motivos: o primeiro era relacionado à segurança nacional, uma vez que a localização costeira oferecia vulnerabilidade a eventuais ameaças estrangeiras; o segundo tinha a intenção de deslocar o coração do governo para o centro do país, de modo a afastar o núcleo de decisão de localidades consolidadas e influentes politicamente, buscando conferir neutralidade e unicidade às decisões políticas nacionais. Foi também nesse período que as províncias passaram ao status de Estados da república federativa.

⁴ A neutralidade da localização do império foi formalizada pela Lei n° 16 de 12 de agosto de 1834, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim16.htm>

Nesse documento, o Distrito Federal já recebia tratamentos semelhantes aos das demais unidades federativas, como representação na Câmara dos Deputados e no Senado. Uma distinção importante se dava na educação, para a qual o Congresso Nacional era incumbente de criar instituições de ensino superior e secundário para os estados, ao passo que somente o provimento de instrução secundária estava destinado ao Distrito Federal. No que se referia à administração, o DF era gerido por autoridades municipais, ressalvadas algumas restrições, sendo as despesas locais de incumbência exclusiva destas autoridades. Além das atribuições presentes na Carta Magna de 1891, o então Distrito Federal era regido pela Lei nº 85, de 20 de setembro de 1892, a qual estabelecia que sua gestão seria realizada por um conselho deliberativo e um prefeito.

No plano fiscal, estava o Distrito Federal autorizado a decretar impostos que não fossem de competência da União, o que lhe permitia aplicar os mesmos tributos que as demais UFs, além daqueles já previstos anteriormente pela municipalidade. Sobre as atribuições, cabe destacar que, neste ponto da história, alguns serviços até então de competência da União foram transferidos ao Distrito Federal, como: limpeza, assistência à infância, higiene municipal, asilo de mendicidade, corpo de bombeiros, instrução primária, esgoto e iluminação pública.⁵ Assim, muitos dos serviços públicos do Distrito Federal, até 1892, eram realizados pela União.

Com a Constituição de 1934, passou a ser competência privativa da União “organizar a administração dos Territórios e do Distrito Federal, e os serviços neles reservados à União”, além de legislar sobre sua divisão judiciária. No âmbito político, tinha-se que o DF seria “administrado por um Prefeito, de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e demissível *ad nutum* cabendo as funções deliberativas a uma Câmara Municipal eletiva”. Além disso, cabia ao Poder Legislativo reger a organização do Distrito Federal e dos serviços nele reservados à União. Na esfera fiscal, estabeleceu-se que as fontes de receita do DF seriam “as mesmas que competem aos Estados e Municípios, cabendo-lhe todas as despesas de caráter local”. No campo educacional, passava a ser competência da União “manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste, superior e universitário”. Cabe destacar que, a exemplo dos estados, o Distrito Federal estava obrigado a destinar ao menos 20% de suas receitas com impostos à “manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos”. Assim, dada uma competência anterior da União com a educação na Capital Federal, poderia o Distrito Federal apresentar uma aplicação de recursos nesta função em monta superior aos estados da Federação.

Seguindo a cronologia histórica, pela Constituição de 1937, a administração do DF, enquanto sede do Governo da República, permaneceria sendo organizada pela União. Deixou-se de requerer a aprovação do Senado para a escolha do prefeito, enquanto os dispositivos relacionados à educação, citados anteriormente, foram suprimidos. De modo geral, permaneceram as equiparações existentes anteriormente entre estados e municípios e o DF, tendo sido destacado o poder administrativo da União sobre esse último.

Na Constituição de 1946, uma importante novidade se referiu às legislações, as quais seriam examinadas por comissão mista da Câmara dos Deputados e do Senado, votadas separadamente em cada casa. Além disso, o texto estabeleceu que, após a transferência da Capital Federal para Brasília, ficaria instituído o Estado da Guanabara em seu antigo território.

Posteriormente, com a Constituição de 1967, o Distrito Federal e Territórios, ganharam pela primeira vez um capítulo curto, porém próprio, no qual se estabeleceu que

⁵ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-85-20-setembro-1892-541262-publicacaooriginal-44822-pl.html>>.

caberia ao Senado “discutir e votar projetos de lei sobre matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da Administração do Distrito Federal”. Além disso, no campo político, o prefeito seria nomeado pelo Presidente da República, após aprovação do Senado. Assim, percebe-se que o DF, tanto política quanto administrativamente e já ocupando seu território no planalto central, permanecia submisso ao Poder Legislativo, e mais especificamente ao Senado.

Com a Constituição⁶ de 1969, parte da organização administrativa do DF passou a ser incumbência do Presidente da República, como o regime jurídico dos servidores públicos, a forma e as condições de provimento dos cargos públicos e as condições para aquisição de estabilidade. Além disso, passou a ser competência exclusiva do Presidente iniciativas de leis que dispusessem “sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal”. Uma mudança importante foi que, a partir de então, seria um Governador e não mais um prefeito o gestor local.

Assim, até a atual Constituição de 1988, o papel do Distrito Federal foi submetido a várias atribuições e configurações administrativas, com boa parte de sua lógica operacional e institucional advinda dos Poderes Legislativo e Executivo Federal. Essa lógica organizacional, como foi possível notar, teve uma herança muito anterior à ocupação do Distrito Federal no planalto central, efetivada em 21 de abril de 1960.

A despeito da nova redação da Constituição Cidadã, algumas características particulares ao DF permaneceram ou foram adaptadas. Como exemplo, tem-se a competência da União para organizar o Poder Judiciário e o Ministério Público, para “organizar e manter a polícia civil⁷, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio”, texto modificado pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.⁸ Assim, nota-se que uma importante função de governo, a segurança pública, ficou vinculada à União, afastando o DF da autonomia observada nas demais unidades federativas neste quesito.

As atribuições legislativas do DF ficaram incumbidas ao Senado até a criação da sua própria Câmara Legislativa, fato ocorrido em 1990. É interessante notar que o artigo 165, parágrafo 7º da atual Constituição, estabelece que o orçamento fiscal da União e os investimentos de suas empresas, compatibilizados com o plano plurianual, têm “entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”, desconsiderando destes orçamentos, entre outras, as despesas relativas “à manutenção dos órgãos federais no Distrito Federal”.⁹ Assim, há um reconhecimento de que o compute de tais despesas acabaria por afetar o objetivo disposto no referido artigo. Uma pergunta natural que surge seria o quanto estas despesas, dada sua relevância para serem excluídas do cômputo orçamentário, podem impactar em desigualdades observadas entre o DF e os demais entes federados. Por fim, nas demais passagens do texto constitucional, o DF permaneceu equiparado aos estados e municípios, dada sua prerrogativa de assumir ambas as funções, seguindo a mesma lógica dos textos constitucionais anteriores.

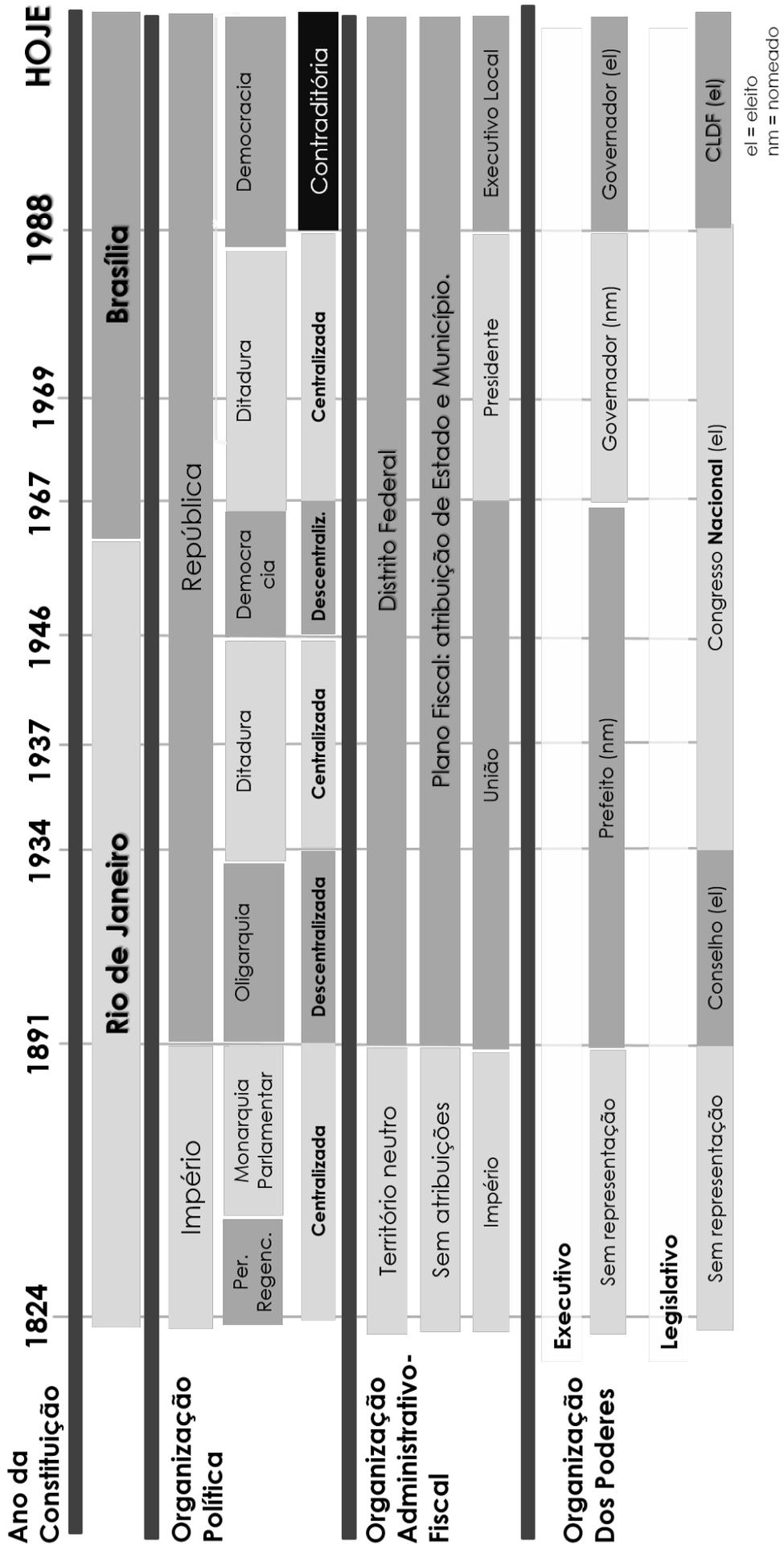
⁶ Como a Constituição de 1969 se deu por força de Emenda Constitucional, a legitimidade de seu texto como uma verdadeira Constituição pode ser questionável.

⁷ “Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar”.

⁸ Até então, a União também organizava a Defensoria Pública do DF.

⁹ Texto presente no artigo 35, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

Figura 1 – Linha do tempo do Distrito Federal no Brasil - 1824 a 2018



Em suma, percebe-se que a atual organização do Distrito Federal carrega importantes heranças desde o primeiro texto constitucional que o estabeleceu. Além disso, nota-se que seu controle foi por muito tempo submetido tanto ao Poder Legislativo quanto ao Poder Executivo Federal. Assim, diferentemente das demais unidades da Federação, foi somente a partir do texto de 1988 que a atual capital do Brasil passou a contar com uma lógica político-administrativa mais semelhante daquela existente nas demais unidades da Federação.

Todavia, alguns dos vínculos com a União ainda permanecem, principalmente no que diz respeito à segurança pública e à organização do Judiciário e do Ministério Público. Além disso, a incumbência de abrigar a capital da nação gera uma atmosfera política e social bastante singular, conferindo a Brasília uma identidade própria e única na Federação. Essa responsabilidade, ressalvados os distintos períodos históricos, assemelha-se àquela vivenciada pelo Rio de Janeiro, que por mais de um século foi o centro das decisões políticas brasileiras. A marca de ter sido o Distrito Federal por tanto tempo perdura até hoje na ex-Capital Federal, tanto no campo político-administrativo, visto que ainda se observam importantes estruturas da União em seu território (servem como exemplos o BNDES, a Petrobrás e o IBGE), quanto no social, como a manutenção da Biblioteca Nacional e do Museu Nacional na cidade. Somente à luz destes fatos é possível melhor compreender o contexto do atual Distrito Federal e seu papel dentro das finanças públicas subnacionais.

3. ESCOLHENDO O VESTIDO DO BAILE: MÉTRICAS DA LRF E CRÍTICAS

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) estabeleceu normas aos gastos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal, que passaram a ser monitorados por meio da publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária. Dessa forma, além de prezar pela melhor gestão das contas públicas, pretendia consagrar a transparência da gestão. Entre as normas estabelecidas estão o limite do gasto com pessoal, o limite de endividamento e a definição de metas fiscais anuais, além de mecanismos de compensação para gastos de caráter permanente e de controle para gastos em anos eleitorais.

Dois indicadores destes relatórios adquiriram grande relevância como ferramenta de planejamento, e portanto serão abordados neste trabalho. São os limites de despesa com pessoal e de endividamento:

$$\frac{\text{Despesa Líquida com Pessoal}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \quad (1)$$

$$\frac{\text{Dívida Consolidada Líquida}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \quad (2)$$

No que diz respeito aos estados e ao Distrito Federal, os limites estabelecidos para o gasto com pessoal correspondem a 60% de suas Receitas Correntes Líquidas, de modo que (1) não pode ultrapassar:

- (i) 3% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas;
- (ii) 6% para o Poder Judiciário;
- (iii) 2% para o Ministério Público; e
- (iv) 49% para Poder Executivo.

Se os estados ultrapassarem o limite legal (ou limite máximo) ao final de um quadrimestre, o excedente deverá ser eliminado nos quadrimestres seguintes. Caso isso não ocorra, o ente da Federação se sujeitará às penalidades correspondentes previstas em lei. Para tanto são definidos outros dois limites anteriores ao máximo, para que, a partir de então, estejam vedados alguns atos que acarretem aumento da despesa com pessoal, evitando assim que o limite máximo seja ultrapassado. São eles o limite de alerta, representado 90% do limite máximo, e o limite prudencial, representando 95% do limite máximo, para todos os Poderes (para o Executivo, por exemplo, estes valores são de 46,5% e 44,1% da RCL, respectivamente).

No que diz respeito aos municípios, os limites máximos para gastos com pessoal (1), também equivalentes a 60% de suas RCLs, se distribuem em:

- (i) 6% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas, quando houver; e
- (ii) 54% para o Poder Executivo.

Quanto ao indicador de endividamento (2), segundo a Resolução n^o 40, de 2001 do Senado Federal, a dívida consolidada líquida dos estados, municípios e Distrito Federal não pode exceder:

- (i) 2 vezes a receita corrente líquida no caso dos estados e do Distrito Federal; e
- (ii) 1,2 vezes receita corrente líquida no caso dos municípios.

Os documentos criados para divulgar esses indicadores – entre inúmeros outras informações sobre a gestão fiscal dos entes – são o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), emitido bimestralmente, e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), emitido quadrimestralmente por todas as esferas e poderes do governo. As informações contidas neles se revelaram importantes termômetros na recessão instalada a partir de 2014, em que a restrição fiscal dos entes subnacionais foi apontada como ponto de estrangulamento. No caso da União, esse fenômeno culminou no reforço da austeridade fiscal por meio da PEC do teto (Lei n^o 95/2017).

No entanto, apesar do esforço para se disciplinar os gastos por meio destes instrumentos, alguns autores (SANTOS et al., 2017) sugerem que a taxa média anual de crescimento do gasto com pessoal total dos estados (5,3%) foi bem maior do que a da RCL das administrações públicas estaduais (3,9%) e do PIB (2,0%) durante o período de 2006-2016. O aumento dos gastos com inativos é visto como principal agravante, mesmo no período de crise do biênio 2015-2016, no qual os gastos com pessoal ativo caíram e aqueles se mantiveram crescendo. O ponto que se destaca é que isso não pode ser diagnosticado pela observação da evolução dos principais indicadores do RGF, dado que há uma flagrante heterogeneidade no entendimento do que estados classificam como deduções das despesas com pessoal reportadas nesse relatório.

Isso já seria argumento suficientemente relevante como crítica à comparabilidade dos relatórios, mas quando se observa o Distrito Federal, que acumula a competência de estado e município – além da atribuição de abrigar o governo central e os custos relacionados a isso – a estrutura do relatório para o demonstrativo de receitas é ligeiramente diferenciada, de forma a abarcar os tributos de ambas as competências. Além disso, uma importante fonte de entrada de recursos provém do Fundo Constitucional do Distrito Federal e se destina a gastos com pessoal, como transferência da União. Essas particularidades dificultam ainda mais a comparabilidade desses indicadores no caso desse ente.

3.1. Críticas à comparabilidade dos indicadores da LRF entre as UFs

Em uma investigação detalhada sobre o comportamento dos gastos com pessoal entre 2006 e 2016, Santos et al. (2017) adotam uma composição diferenciada dessa conta em relação àquela presente nos RGFs. Seu conceito se diferencia de duas maneiras: (a) as deduções são as mesmas para todos os estados e se restringem às contribuições previdenciárias e às receitas dos estados com o IR retido na fonte dos servidores e militares estaduais; e (b) não excluem “pagamentos de natureza indenizatória, que têm como característica compensar dano ou ressarcir gasto do servidor público”.

Os tipos de despesas que a LRF permite que sejam interpretados como deduções, contanto que tenham sido consideradas no cômputo do cálculo da despesa bruta, são:

- (i) despesas com indenizações por Demissão e Programas de Incentivo à Demissão Voluntária (Indenizações Trabalhistas);
- (ii) despesas decorrentes de decisão judicial de período anterior (Sentenças Judiciais);
- (iii) despesas da competência de períodos anteriores (Despesas de Exercícios Anteriores);
- (iv) despesas com inativos, considerando-se também os pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico.

Seguindo o raciocínio dos autores, (i) e (ii) são justificados uma vez que a ênfase da LRF é na melhoria da gestão fiscal dos entes. Dessa forma, a legislação entende que deve-se incentivar a redução de despesas futuras com pessoal por meio da dedução dos gastos com programas de demissão voluntária. De forma similar, sentenças judiciais que tenham a ver com erros de gestões passadas não devem penalizar a gestão presente. Por sua vez, (iii) estabelece que não se deve aplicar ao período corrente despesas feitas em períodos anteriores. Finalmente, de forma mais controversa, (iv) representa as despesas derivadas das contribuições previdenciárias. São legalmente consideradas, na prática, tanto contribuições para os regimes de repartição simples quanto compensações recebidas pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS); superávits financeiros dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs); aportes para cobertura de déficits atuariais dos RPPSs; o eventual produto da “alienação de bens, direitos e ativos”, vinculado aos RPPSs; e outras receitas legalmente vinculadas a esses últimos.

O que torna a questão controversa é a diferenciação entre os regimes previdenciários de repartição simples e capitalizada, considerando que 18 unidades da Federação estão em transição entre um regime e outro nos seus RPPSs. No regime de repartição simples, ocorre o chamado “pacto entre gerações”, no qual uma geração de servidores ativos financia os inativos e pensionistas do mesmo período, de modo que cada geração é responsável por financiar as aposentadorias da geração anterior. Já no regime capitalizado, cada geração é responsável pelo financiamento dos próprios benefícios, sendo aplicadas em fundos de capitalização e sacadas apenas quando os mesmos servidores sacarem as suas aposentadorias. Nesse sentido, a transição entre o regime de repartição simples e capitalizada envolve um custo, que é o de financiar as últimas gerações de inativos e pensionistas que contribuíram para o regime simples sem contar com as contribuições da primeira geração a ter entrado no regime capitalizado.

Tendo isso em vista, compreende-se que sejam deduzidas as despesas de contribuições previdenciárias pagas pelos servidores do regime de contribuição simples, dado seu caráter essencialmente contábil. Abater eventuais superávits financeiros dentro do regime de capitalização dos gastos com pessoal também é compreensível, dado o contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, a legislação permite a interpretação de que déficits financeiros previdenciários, ou seja, o custo dessa transição entre os regimes, seja igualmente abatidos, o que não faz sentido em termos de qualidade da gestão fiscal.

Já quanto a (b), pagamentos de natureza indenizatória, o segundo elemento que diferencia o conceito adotado por estes autores é:

O motivo para não excluir "pagamentos de natureza indenizatória" – tais como, por exemplo, "auxílio alimentação", "auxílio creche/escola", "planos de saúde" e "auxílio moradia" – é que é difícil, na maioria dos casos, diferenciar estes "auxílios" dos salários propriamente ditos. Dito de outro modo, parece natural tratar estes "auxílios" como "salários indiretos" e contá-los, sempre que possível, como parte dos gastos com pessoal ativo. (SANTOS et al., 2017, p. 5).

Assim, questionando a heterogeneidade de entendimento dos Tribunais de Conta estaduais sobre o que deve ou não ser deduzido, além das frequentes mudanças desses entendimentos ao longo do tempo e do que é incluído como "auxílios", a proposta de conceito de gastos com pessoal ativo e inativo de Santos et al. (2017) é sintetizada nos anexos, na Tabela 1.

3.2. Reorganização dos dados da STN

Foram utilizados os dados consolidados da execução orçamentária dos estados, municípios e do Distrito Federal disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, sem a discriminação por poder. Os resultados da aplicação do método proposto por Santos et al. (2017) a estes dados serão denominados de "método IPEA" e podem ser observados na Figura 2. Todos os valores estão a preços de dezembro de 2016, inflacionados pelo IPCA (IBGE) nacional.

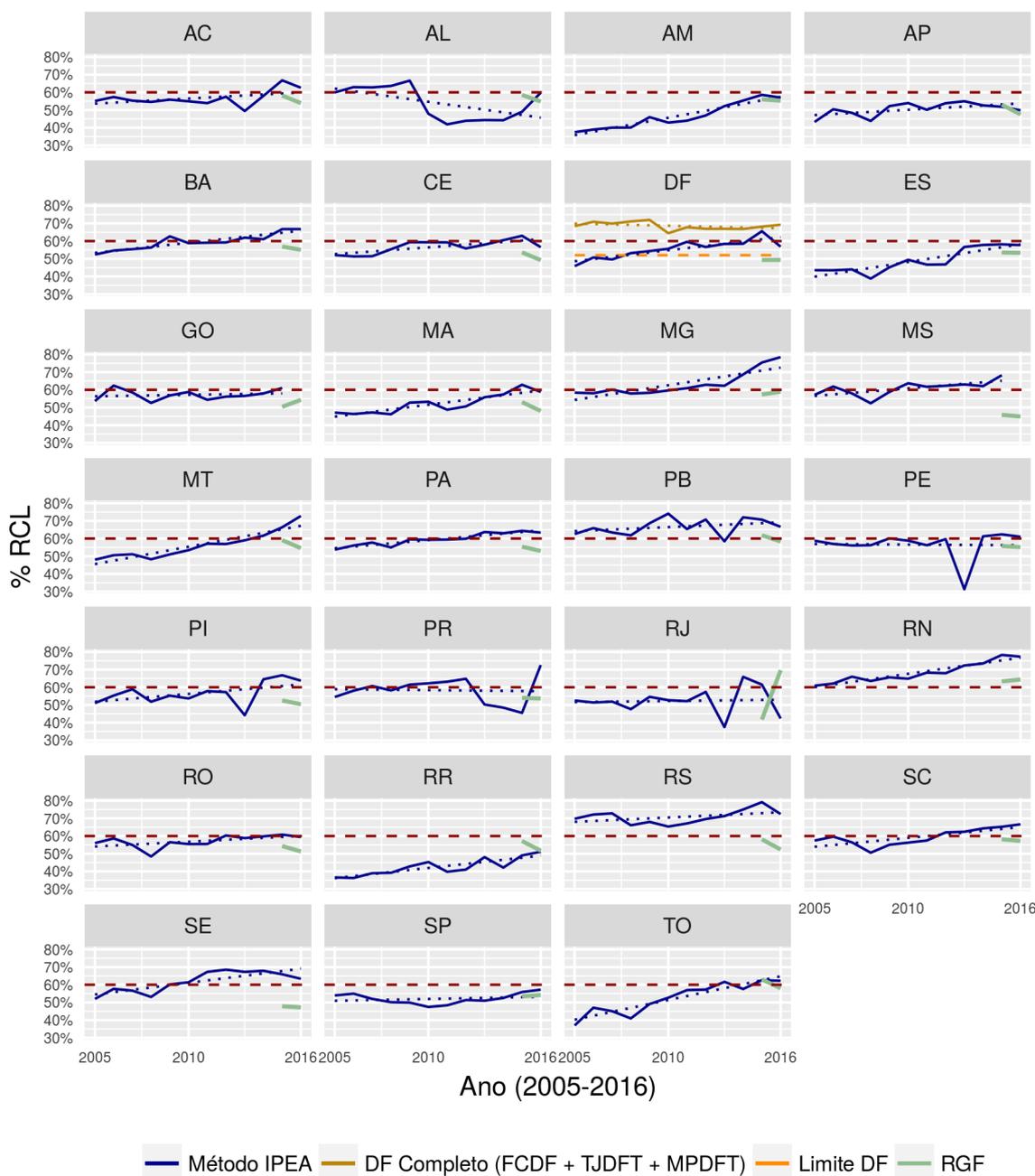
Em observação geral dos estados, nota-se que o "método IPEA" indicou valores muito próximos ao limite estabelecido pela LRF. Como a aplicação foi feita conjuntamente aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário juntos, o limite legal de comparação corresponde a 60% da RCL.¹⁰ Os resultados mostram que estados que se encontravam em situação fiscal crítica tanto de endividamento quanto de gasto com pessoal (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2017a), como Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais, apresentaram indicadores ultrapassando o limite legal de 60%. De forma consistente, os dois primeiros foram os únicos avaliados com a nota D pela Secretaria de Tesouro Nacional em 2016 quanto à suas capacidades de pagamento (CAPAG), sinalizando situações fiscais ruins. Minas Gerais não teve nota por não apresentar a informação de disponibilidade de caixa.

Um aspecto preocupante é que a partir de 2015 a maioria dos estados possuía gastos em trajetória crescente e/ou extrapolando o limite legal. As situações mais críticas podem ser atribuídas ao Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Paraíba e Minas Gerais. Além disso, notam-se fortes oscilações do indicador ao longo dos anos, que podem ser atribuídas à heterogeneidade do entendimento de quais contas se enquadram como gastos com pessoal (ou como suas deduções).

O Distrito Federal, por sua vez, apresenta uma trajetória crescente dos seus gastos no período e, dada sua singularidade, precisa ser analisado sob duas óticas: uma com sua configuração atual, excluindo-se o Judiciário, o Ministério Público e os gastos com pessoal financiados pelo FCDF e União, e outra com a incorporação destas estruturas. Sob essas duas óticas, são necessárias também duas linhas de limite: uma considerando somente a organização corrente (poderes Executivo e Legislativo, com valor máximo conjunto de 52%) e outra com as demais estruturas (o mesmo 60% aplicado às demais unidades federativas). Assim, sob a primeira ótica, percebe-se que o DF permanece acima do limite legal a partir

¹⁰ A RCL considerada para este gráfico foi aquela informada pelos estados nos seus RGFs.

Figura 2 – Comparação das métricas



de 2008. Sob a segunda ótica, o DF fica muito próximo ao limite de 60% a partir de 2010, quando não considerados os gastos com FCDF, TJDFT e MPDFT, chegando a extrapolá-lo em 2015. Quando são consideradas todas as estruturas, o DF permanece acima dos 60% durante todo o período.¹¹

Um ponto de grande relevância do denominado “método IPEA” é o tratamento dado de forma equivalente a todos os estados. Isso porque, conforme mencionado anteriormente, os estados são colocados numa mesma régua diante das divergências do entendimento

¹¹ Como contrapartida pela incorporação dos gastos com pessoal do MPDFT, TJDFT e FCDF, foi adicionado à RCL todos os recursos destinados a estas fontes. Esse tratamento será detalhado na próxima seção.

de cada Tribunal de Contas. Mas além da divergência decorrente desse entendimento, há também uma segunda fonte de discordância: a forma como esses dados são consolidados para todos os estados e divulgados pelo Tesouro Nacional.

Partindo do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais (Siconfi), do Tesouro Nacional, é possível extrair o conteúdo proveniente da base *Finanças do Brasil - FINBRA - Dados Contábeis dos Municípios* referente ao período de 2015 a 2017, em arquivos cujos formatos podem ser lidos por softwares de processamento de dados. Dados anteriores ao Siconfi, no entanto, são disponibilizados apenas em formato de leitura, o que dificulta a análise da informação, tendo em vista o volume de dados. Mesmo assim, quando se consulta o Demonstrativo das Despesas com Pessoal para os anos de 2015 a 2017, por exemplo, nem todos os estados apresentam as informações de todos os poderes. De forma geral, o reporte do Poder Executivo é feito de forma mais regular devido à relevância da sua parcela do limite de gastos com pessoal (49% de um total de 60% no caso dos estados e 54% de um total de 60% no caso dos municípios), conforme descrito na seção anterior.

Por essa razão, a comparação do indicador proposto com relação ao indicador existente, reportado pelos estados, só pode ser feita para os anos de 2015 e 2016. Isso compromete parcialmente o exercício proposto pelo presente artigo, mas compromete de forma ainda mais grave a transparência do gasto, dados os empecilhos existentes para se obter um painel de dados dos estados com as informações monitoradas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

4. SAPATINHO DE CRISTAL: INCOMPATIBILIDADES DE MÉTRICAS PARA O DISTRITO FEDERAL

O Distrito Federal, por ter atribuições de estado e município, possui algumas adaptações nos seus relatórios fiscais, conforme consta na 8ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional. A comparação entre a estrutura dos relatórios dos estados e municípios e do Distrito Federal (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2017b) para o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, componente do RREO, é apresentada na Figura 3. Nela constam os tributos estaduais em (a), sendo eles ICMS, IPVA, ITCD e a parcela de IRRF, bem como a Cota-Parte do FPE entre as transferências correntes, e os tributos municipais em (b), sendo IPTU, ISS, ITBI e a parcela de IRPF, bem como a Cota-Parte dos tributos estaduais, Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e o FPM.

Figura 3 – Demonstrativo de Receita Corrente Líquida dos estados, municípios e do Distrito Federal

| (a) Estados | (b) Municípios | (c) Distrito Federal |
|--|--|--|
| ESPECIFICAÇÃO | ESPECIFICAÇÃO | ESPECIFICAÇÃO |
| RECEITAS CORRENTES (I) | RECEITAS CORRENTES (I) | RECEITAS CORRENTES (I) |
| Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria | Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria | Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria |
| ICMS | IPTU | ICMS |
| IPVA | ISS | IPVA |
| ITCD | ITBI | ITCD |
| IRRF | IRRF | PTU |
| Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria | Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria | ISS |
| Contribuições | Contribuições | ITBI |
| Receita Patrimonial | Receita Patrimonial | IRRF |
| Rendimentos de Aplicação Financeira | Rendimentos de Aplicação Financeira | Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria |
| Outras Receitas Patrimoniais | Outras Receitas Patrimoniais | Contribuições |
| Receita Agropecuária | Receita Agropecuária | Receita Patrimonial |
| Receita Industrial | Receita Industrial | Rendimentos de Aplicação Financeira |
| Receita de Serviços | Receita de Serviços | Outras Receitas Patrimoniais |
| Transferências Correntes | Transferências Correntes | Receita Agropecuária |
| Cota-Parte do FPE | Cota-Parte do FPM | Receita Industrial |
| Transferências da LC 87/1996 | Cota-Parte do IPVA | Receita de Serviços |
| Transferências da LC 61/1989 | Cota-Parte do ITR | Transferências Correntes |
| Transferências do FUNDEB | Transferências da LC 87/1996 | Cota-Parte do FPE |
| Outras Transferências Correntes | Transferências da LC 61/1989 | Cota-Parte do FPM |
| Outras Receitas Correntes | Transferências do FUNDEB | Cota-Parte do ITR |
| DEDUÇÕES (II) | Outras Transferências Correntes | Transferências da LC 87/1996 |
| Transferências Constitucionais e Legais | Outras Receitas Correntes | Transferências da LC 61/1989 |
| Contrib. do Servidor para o Plano de Previdência | DEDUÇÕES (II) | Transferências do FUNDEB |
| Compensação Financ. entre Regimes Previdência | Contrib. do Servidor para o Plano de Previdência | Outras Transferências Correntes |
| Dedução de Receita para Formação do FUNDEB | Compensação Financ. entre Regimes Previdência | Outras Receitas Correntes |
| | Dedução de Receita para Formação do FUNDEB | DEDUÇÕES (II) |
| RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II) | RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II) | Contrib. do Servidor para o Plano de Previdência |
| | | Compensação Financ. entre Regimes Previdência |
| | | Dedução de Receita para Formação do FUNDEB |
| | | RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II) |

No caso do Distrito Federal, como mostra a Figura 3, constam acumuladas em c) as receitas tributárias estaduais e municipais, bem como as transferências da Cota-Parte de FPE, FPM e ITR. Além disso, um ponto que diferencia o Demonstrativo de Receita Corrente Líquida do RREO e o Demonstrativo de Despesas de Pessoal do RGF do DF dos relatórios das demais unidades subnacionais são as entradas do Fundo Constitucional do Distrito Federal.

O FCDF, previsto na Constituição Federal no art. 21, inciso XIV, tem a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação (Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de

2002). Seu volume de recursos foi definido na mesma lei e corresponde a R\$ 2,9 bilhões, corrigidos anualmente pela variação da receita corrente líquida da União.

No que diz respeito aos relatórios da LRF, o FCDF possui um impacto nulo nas finanças do DF, entrando como receita mas sendo descontado nas deduções. Segundo cartilha da LRF do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão:

Não serão considerados na RCL do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para o atendimento das despesas com pessoal ligados às áreas de segurança, saúde e educação, bem como os integrantes do quadro em extinção da administração federal naqueles estados. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2015, p. 25).

Essa prática tem três consequências prejudiciais à transparência do gasto. A primeira delas, bastante direta, é que ela oculta o tamanho real da despesa com pessoal do Distrito Federal, subestimando-a. A segunda é que como os gastos com pessoal em saúde e educação provenientes do Fundo não são contabilizados nos relatórios da LRF, a informação transmitida é de que os gastos com essas funções são muito inferiores do que realmente são. Em termos de políticas públicas, é de grande importância destacar que gasta-se consideravelmente mais com saúde e educação do que o reportado no relatório. A terceira consequência é que a lei que institui o fundo determina que as folhas de pagamentos da polícia civil e militar e do corpo de bombeiros militar (gastos de pessoal com segurança) sejam custeadas com recursos do Tesouro Nacional, de modo que sequer passam pelo orçamento do DF – diferentemente dos demais, que são contabilizados nas receitas e em seguida deduzidos. Seu impacto continua sendo nulo, conforme determina a cartilha da LRF, mas para fins de transparência do valor das despesas com pessoal custeadas por recursos do FCDF, a informação presente no relatório corresponde a cerca de metade da transferência da União. Por essa razão faz-se necessário recorrer ao SIGA Brasil para se ter a informação completa das transferências destinadas ao Fundo.

O volume de transferências provenientes do FCDF entre 2005 e 2017, segundo dados do SIGA Brasil, correspondeu a R\$150,4 bilhões, ou R\$11,6 bilhões em média por ano, a preços de 2017.

Conforme descrito na seção anterior, para manter a comparabilidade dos indicadores da LRF entre cada ente subnacional, deve ser dada uma atenção particular ao que é entendido como passível de ser deduzido para cada Tribunal de Contas. No caso do DF, as despesas com pessoal que são custeadas pelo Fundo entram nessas deduções, de modo que, se os gastos com pessoal crescerem, contanto que sejam custeados pelo FCDF, não terão impacto sobre o indicador da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Isso atribui algumas particularidades ao DF que comprometem a sua comparabilidade com os demais entes subnacionais. O FCDF se destina majoritariamente a despesas com educação e segurança e é voltado a despesas com pessoal (dados SIGA). Mas, além de maiores receitas, existem também maiores atribuições, já que argumenta-se que o Distrito Federal, por ser um ambiente que abriga diversas embaixadas, órgãos internacionais e a sede do governo central, tem custos significativamente maiores com segurança que outros estados.

Segundo Souza (2011), a capital do país hospeda os três Poderes da República, e neles os núcleos centrais da burocracia federal, civil e militar, além de inúmeros organismos

internacionais e o corpo diplomático de mais de uma centena de países de todos os continentes, desde os mais importantes na cena mundial aos de menor expressão, mas todos igualmente dignos da mesma atenção por parte do Poder Público local. Assim, os recursos destinados a essas funções não se restringem ao orçamento do governo local, mas também da União, e suas atribuições não se restringem às de uma unidade da Federação comum, mas englobam atribuições e dimensões físicas singulares, o que gera distorções na sua comparação com estados e municípios.

Sob esse argumento, quaisquer comparações que não incorporem os custos de se abrigar o Distrito Federal – fundamentais a Brasília e ao Rio de Janeiro, por ainda arcar com custos de tê-lo abrigado no passado – seriam inadequadas. No entanto, foge ao escopo deste trabalho verificar se o volume de recursos das transferências da União é compatível com seus fins. O esforço aqui reside em um passo anterior, que é o de colocar as informações em patamares passíveis de comparação.

Assim, como exercício de comparação, a próxima seção agrega os gastos com pessoal dos municípios aos dos estados, no intuito de verificar como se comportariam se a estes fosse atribuída a condição simultânea de estado e município, como foi ao Distrito Federal.

4.1. Trazendo os municípios à comparação

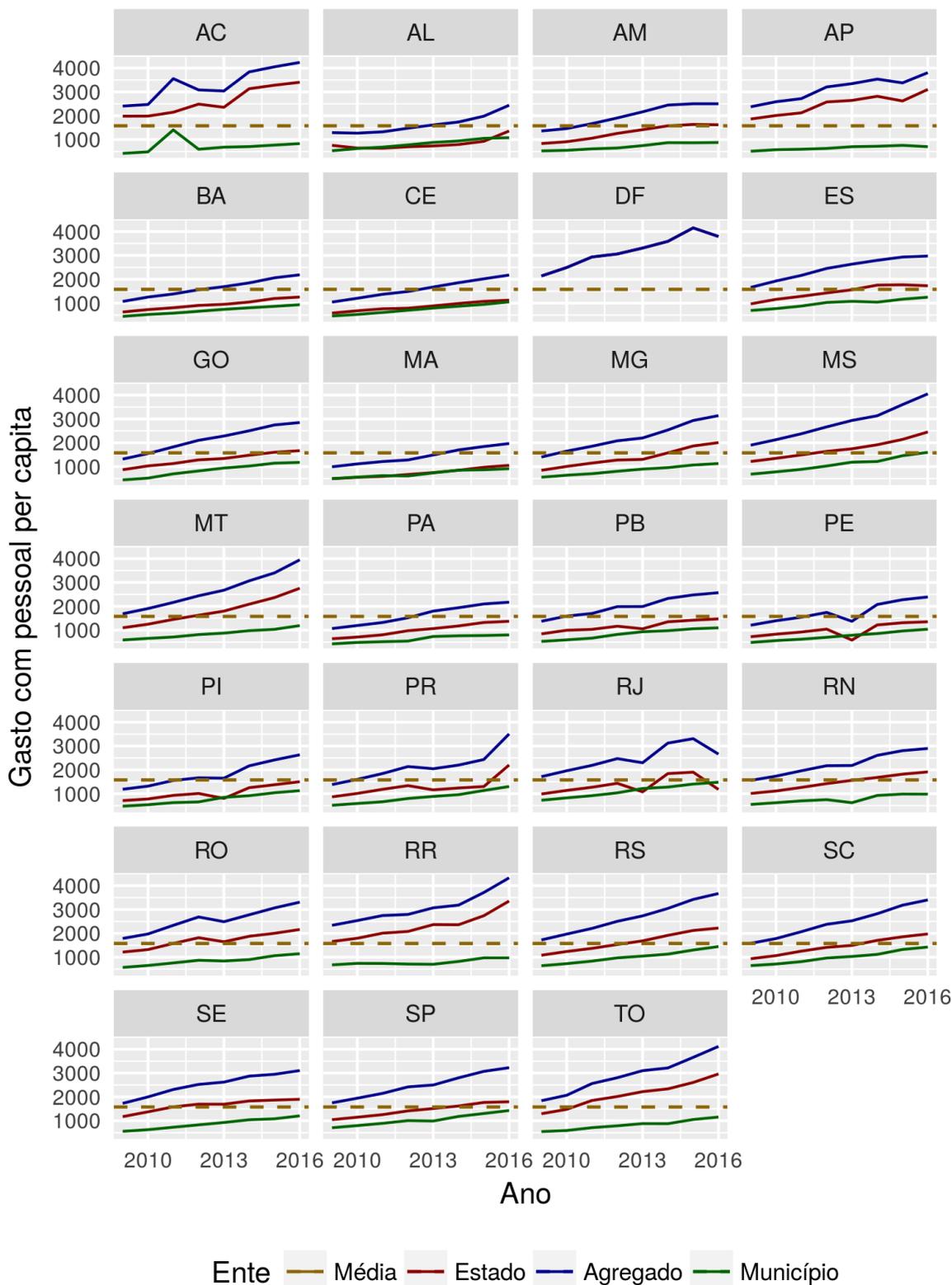
Para se colocar em mesmo patamar de comparação estados e DF, foi realizada a soma dos gastos com pessoal per capita dos estados e dos municípios, de acordo com o “método IPEA”. Esta parte da análise se inicia em 2009, ano a partir do qual há o detalhamento suficiente na execução orçamentária que permite a agregação proposta. Assim, tem-se uma visão do quanto é gasto globalmente dentro de uma UF em relação à sua população, levando em consideração as atribuições tanto dos estados quanto dos municípios.

O primeiro ponto de destaque nessa análise diz respeito à comparação entre os gastos com pessoal dos estados comparados aos mesmos gastos para o somatório dos seus municípios. A Figura 4 mostra que estados como o Maranhão, Alagoas e Ceará possuem um volume de gastos muito similar na comparação do somatório dos seus municípios em relação ao gasto do estado. Por outro lado, há uma grande diferença para Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Tocantins. Na mesma Figura 4, notam-se picos e vales na série (Roraima, Pernambuco, Piauí e Rio de Janeiro), o que reafirma que o entendimento de como o gasto com pessoal deve ser reportado varia ao longo do tempo e entre os estados.¹²

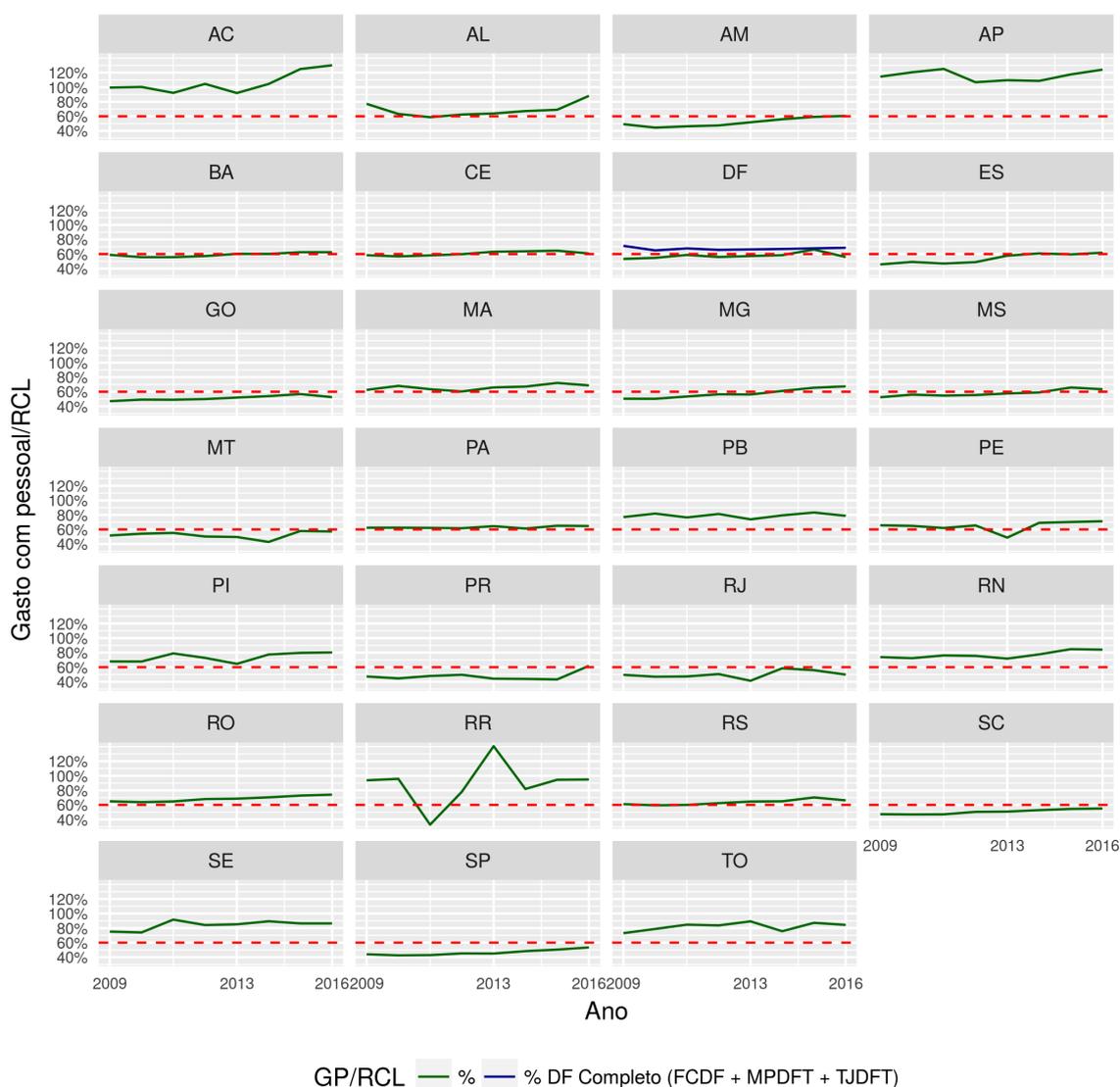
Quanto à trajetória temporal, fica evidente que os gastos são crescentes em termos reais em todas as UFs, indicando um problema que atinge as contas estaduais e municipais. O principal destaque, no entanto, é o DF, com valores sistematicamente acima da média nacional, alcançando, em 2015, um pico próximo a R\$ 4.000,00. Com exceção do Acre e Amapá, as demais UFs se situam próximas à média do período mesmo com seus valores somados de estado e municípios. É importante notar que neste cálculo não estão sendo computados os valores relativos ao MPDFT, ao TJDFT ou ao FCDF, o que elevaria o gasto com pessoal per capita no DF a cerca de R\$ 7.500,00.

¹² Para o caso do Rio de Janeiro, por exemplo, nota-se um importante montante atribuído ao elemento de despesa “A classificar” em um dos anos de vale da série. Tais mudanças carecem de esclarecimentos específicos de cada ente para se entender a origem dessas mudanças bruscas nas séries.

Figura 4 – Gastos com pessoal per capita no estado, nos municípios e no agregado, 2009 a 2016



Para que seja possível analisar a métrica presente no RGF considerando conjuntamente estados e municípios, foi necessário construir uma informação de receita que fosse comparável entre todos os entes. Assim, construiu-se uma RCL aplicando as deduções ali informadas na execução orçamentária de todos os estados e municípios

Figura 5 – Gastos com pessoal sobre RCL agregados, 2009 a 2016

utilizando as contas presentes na Tabela 2, em anexo. Os resultados indicam que, a exemplo dos gastos, há diferenças no hiato entre a arrecadação dos estados e a dos municípios. De maneira geral, os estados do Nordeste apresentam uma arrecadação estadual muito próxima do somatório de seus municípios no período. Em outros estados, como Amazonas, Roraima e Rio de Janeiro, percebe-se uma arrecadação consideravelmente maior do estado em relação ao somatório dos municípios.¹³ Ressalta-se que, assim como para os gastos com pessoal, existem flutuações nos reportes das receitas.

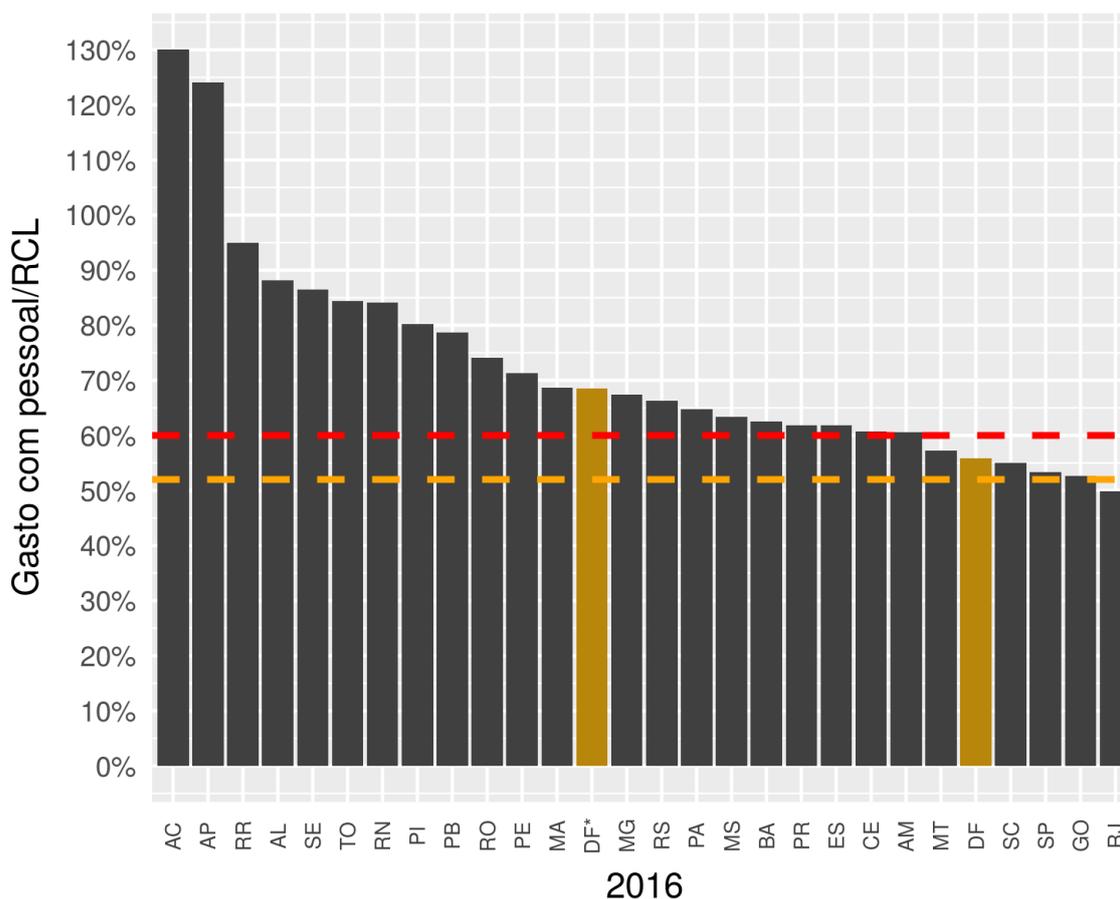
Juntando essas duas informações, a Figura 5 mostra a evolução da razão entre os gastos com pessoal agregados e suas receitas correntes líquidas. É interessante notar a proximidade de todas as unidades da Federação com o limite máximo no período. Algumas delas, porém, apresentam uma situação consistentemente acima dos limites estabelecidos, como é o caso do Rio Grande do Norte, Rondônia, Piauí, Maranhão, Pernambuco e Alagoas. Outras, no decorrer da série, apresentaram uma trajetória ascendente que as fizeram superar esse limite: Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal.

¹³ Esses resultados, embora não reportados, estão disponíveis mediante solicitação aos autores.

Essa situação mostra que, quando todas as UFs são equiparadas ao DF no somatório dos gastos com pessoal e receitas correntes, a situação do DF permanece sendo muito parecida com a dos ao serem agregadas as informações dos municípios. Todavia, apesar de elevar as demais UFs a um patamar comparável de atribuições de governo, os resultados do DF não incorporam os gastos com o TJDFT, MPDFT e os gastos com pessoal financiados pelo FCDF. Visando a superar tal limitação, o gráfico do DF apresenta uma linha que considera todas estas despesas em seus gastos com pessoal, fazendo uma soma equivalente destes valores à sua receita corrente líquida.¹⁴ Isto mostra que, com essa métrica, o DF figura entre os entes com os maiores gastos com pessoal como percentual da RCL, cerca de 15 p.p. acima do limite máximo (60%)

De modo a dar um panorama da situação atual, a Figura 6 apresenta a informação das UFs para 2016, no somatório de estados e municípios. Nela, são indicadas duas posições para o Distrito Federal: a primeira, à esquerda e acima do limite legal, levando em conta o Fundo Constitucional e os gastos com Ministério Público e Justiça; e a segunda, à direita e cumprindo o limite legal, sem considerá-los.

Figura 6 – Gastos com pessoal sobre RCL agregados, 2016



Nota-se que a situação dos gastos com pessoal no Brasil todo é bastante alarmante. Somente seis UFs, já considerando todos os municípios, ficam no ou abaixo do limite estabelecido na LRF para gastos com pessoal. Algumas UFs, ao contrário, ficam persistentemente acima do gasto segundo esta métrica alternativa. Dada a trajetória

¹⁴ Foi feita a imputação dos gastos com pessoal para o TJDFT e MPDFT nos anos em que as informações não estavam disponíveis, pelo método “predictive mean matching”.

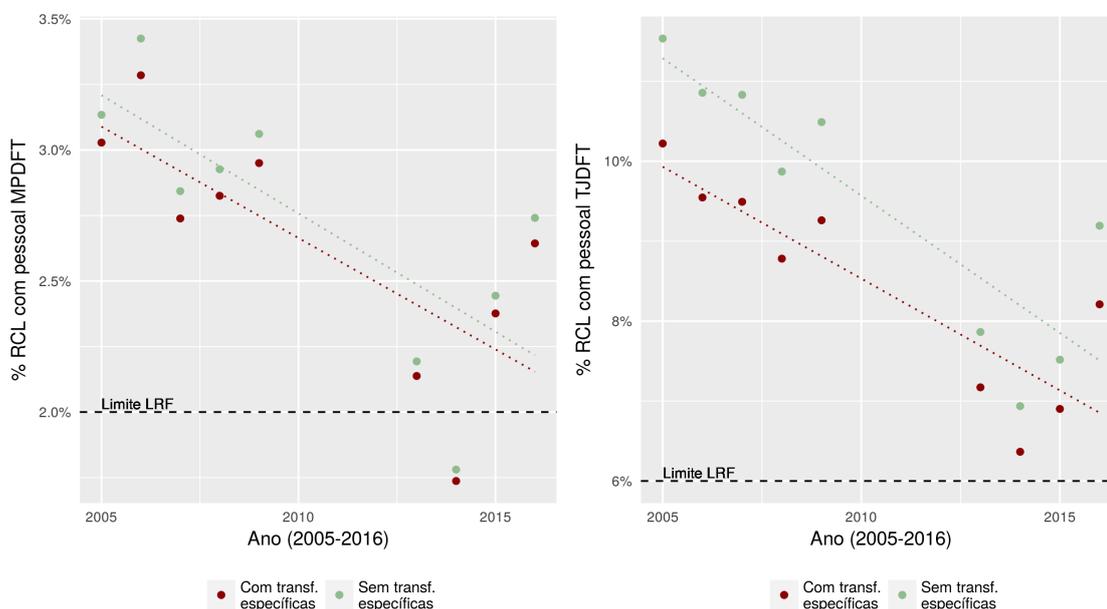
ascendente observada no comportamento deste tipo de gasto nos últimos anos, a perspectiva para o futuro é, no mínimo, preocupante.

4.2. Gastos com Justiça e Ministério Público: uma visão mais aprofundada

Não é apenas o FCDF que contribui para ocultar o tamanho real da despesa com pessoal do DF e das transferências da União para este ente.

Conforme colocado anteriormente, o Poder Judiciário e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios são financiados diretamente pela União. Uma pergunta imediata deste fato é o quanto representariam estes gastos sobre a RCL no DF. A Figura 7 traz essas informações.

Figura 7 – Gastos com pessoal de TJDF e MPDFT: comparação das métricas



Apesar da trajetória declinante, esses gastos, somados, representavam mais de 12% da RCL no começo do período. Ao final do período, os gastos ainda são próximos de 10%. Como as demais UF incorporam estes gastos em seus orçamentos, percebe-se que o computo de tais gastos para o DF contribui para sua fragilidade fiscal observada anteriormente.

Por outro lado, incorporar todas estas receitas oriundas de transferências *de facto* do Governo Federal ao Distrito Federal – muito embora não sejam transferências *de jure*, e por isso não oficialmente computadas – eleva a receita real de Brasília a outro patamar. Em termos objetivos, mudaria também as condições de endividamento, bem como a relação dívida-receita.

4.3. Endividamento

A questão do endividamento subnacional se configura desde a década de 80 como um problema nacional, que contou com refinanciamentos e com a transferência de

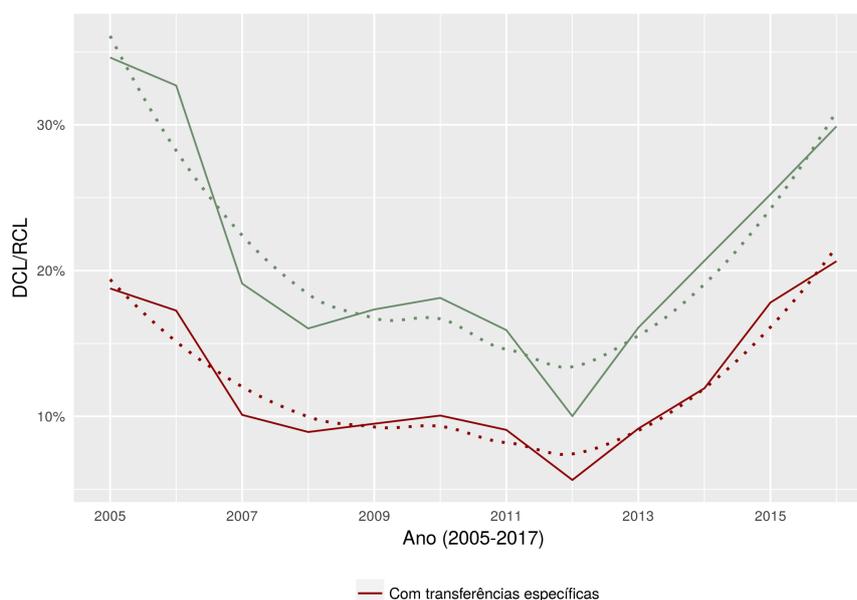
desequilíbrios para a esfera federal. A LRF, nesse sentido, representa uma importante manutenção do equilíbrio intertemporal das finanças e, conseqüentemente, da estabilidade macroeconômica.

Recentemente, conforme destacado por Mora (2016), observou-se no Brasil um novo ciclo de endividamento estadual, que fez com que o assunto retomasse uma posição central no debate sobre finanças públicas. A autora, em uma análise da evolução recente da dívida estadual a partir de dados do Banco Central, constata que esse novo ciclo, iniciado em 2008-2009, teve uma parcela expressiva do endividamento associada a operações de crédito, indicador monitorado pela LRF que se pretende explorar posteriormente. Esse novo ciclo não provocou uma deterioração da relação DCL/RCL na média do Brasil, mas implica que, caso os estados não tivessem realizado operações de crédito entre 2008 e 2013, a relação entre suas DCLs e RCLs seria inferior.

Já do ponto de vista dos seus componentes contábeis, o endividamento dos Estados pode ser determinado por diferentes indicadores, sendo que alguns dos mais utilizados são: a relação entre dívida consolidada líquida sobre receita corrente líquida (DCL/RCL); a relação entre os encargos da dívida consolidada e a receita corrente líquida (EDC/RCL); a participação dos encargos da dívida fundada nas receitas correntes (ADF/RC); e a participação do passivo financeiro a descoberto nas receitas orçamentárias (PF-AF/RC). Trata-se de uma análise da parcela da RCL ou da receita corrente destinada a cada compromisso. Aqui, porém, será analisada apenas a primeira relação, sendo que as demais permanecem como próximos pontos a serem incorporados à análise.

A análise individual de quanto a RCL está comprometida com o montante de dívidas líquidas indica, no caso do Distrito Federal, o retorno a patamares de endividamento próximos aos de 2006 (Figura 8). Embora tenha aumentado substancialmente nos últimos anos, essa relação ainda é baixa se comparada ao nível máximo permitido pela LRF, de 180%, ou pelo Senado Federal, de 200%. A incorporação das receitas *de facto*, mesmo não mudando a tendência, traz esta razão para a casa dos 20%, cerca de 1/3 menos que a razão oficial reportada atualmente. O indicador proposto de endividamento, portanto, aponta para uma relação ainda mais solúvel que a reportada no seu Relatório de Gestão Fiscal.

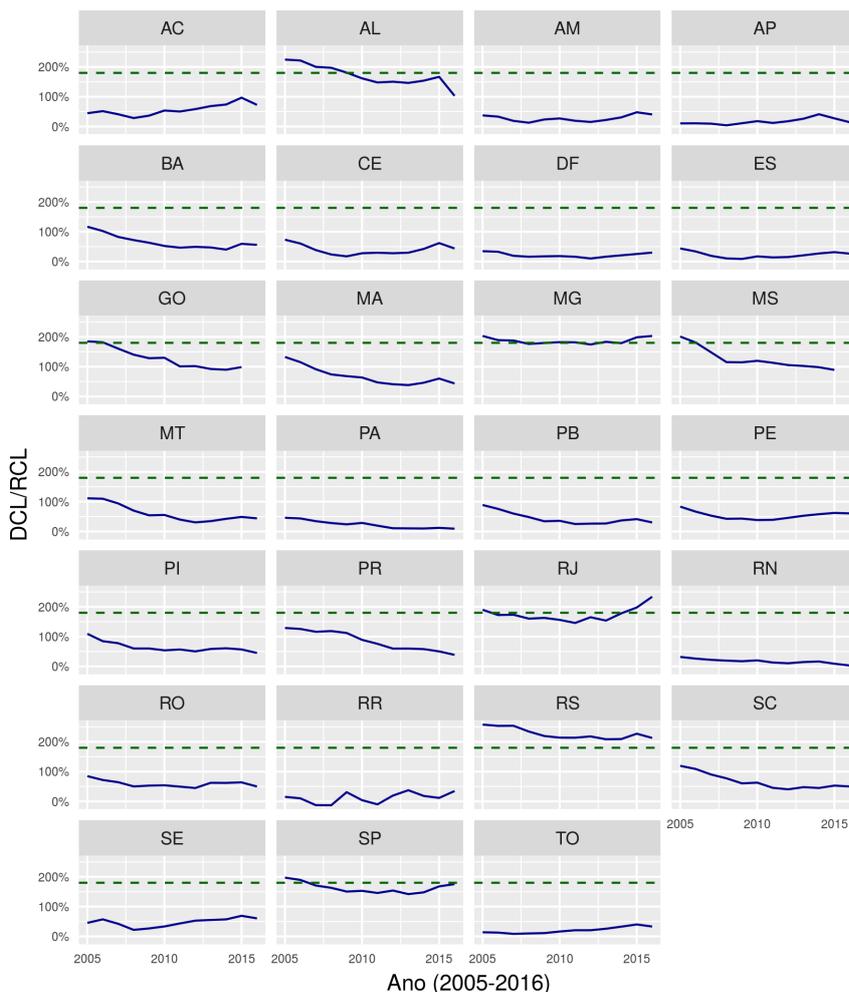
Figura 8 – Relação entre DCL e RCL: comparação das métricas



Na comparação com as demais unidades da Federação, o caso do endividamento se mostra menos alarmante que o de gastos com pessoal, ainda que tenham sido usados os valores reportados pelos estados nos seus RGFs para o endividamento, estando sujeitos a uma comparação pouco confiável. Ainda assim, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais se encontram extrapolando o limite legal em mais de um ponto da série.¹⁵

O Distrito Federal, que apresenta um indicador pouco preocupante ao longo da série, se encontra no *hall* dos entes menos endividados nessa comparação, em especial sob a nova métrica, que considera as receitas adicionais.

Figura 9 – Relação entre DCL e RCL: comparação das métricas



¹⁵ Segundo Mora (2016), p. 8, “Existem esforços também para compreender o endividamento de alguns estados específicos, como Minas Gerais e Rio Grande do Sul, mas a abordagem se restringe às peculiaridades destes estados, sem que seja realizada uma análise do endividamento das demais UFs.”

5. DISCUSSÃO: VIVERÃO FELIZES PARA SEMPRE?

Este artigo analisou os Relatórios de Gestão Fiscal da Lei de Responsabilidade Fiscal e sua comparabilidade entre diferentes estados, municípios e períodos de tempo, com especial atenção para Brasília.

Foi sugerida uma mudança metodológica para os indicadores de gastos com pessoal e endividamento no RGF, de forma a torná-los comparáveis entre estados. Foram reorganizados dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do SIGA Brasil, de modo a padronizar o entendimento dos gastos com pessoal para todas as unidades da Federação, além de incorporar FCDF e demais receitas relativas a desembolsos diretos da União com serviços do Distrito Federal.

Os resultados encontrados com a reorganização do gasto com pessoal, utilizando uma mesma métrica para todas as UFs denominada "método IPEA", indicam uma trajetória crescente ao longo dos anos que em muitos casos extrapola o limite legal no período recente. O desacordo desse resultado frente aos reportes da LRF se dá pela heterogeneidade do entendimento do que se enquadra como gasto com pessoal ou como seus respectivos abatimentos.

O exercício de observar o Distrito Federal numa situação comparável à demais unidades federativas, incorporando os seus gastos com pessoal provenientes do FCDF e destinados ao TJDF e MPDF, coloca-o substancialmente acima do limite de 60% da RCL previsto na LRF. De forma mais específica, o TJDF e o MPDF facilmente ultrapassariam os limites legais se sua obrigação fosse proporcional à RCL do Distrito Federal e não à da União, como nas demais UFs. Ainda assim, em termos relativos esses órgãos apresentaram uma queda dos gastos com pessoal, evidenciando que o aumento desse gasto ocorreu de forma proporcionalmente maior no Poder Executivo.

No intuito de verificar como se comportariam os estados se fosse atribuída a eles a condição híbrida de estado e município conferida ao DF, foram agregados os gastos com pessoal dos estados e dos municípios e comparados às receitas de ambos. Nesse caso, apenas cinco unidades da Federação estariam abaixo do limite legal estabelecido para os estados e o Distrito Federal (60%). O DF se encontraria abaixo do limite sem a incorporação do FCDF, MPDF e TJDF, mas se encontraria entre os demais, acima do limite, ao considerá-los.

Embora os indicadores de gastos com pessoal piorem quando a totalidade dessas transferências são consideradas, os indicadores da dívida mostram muito mais sustentabilidade fiscal que na medida padrão da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso porque a receita, denominador do indicador de endividamento, aumenta de forma notável.

Em outras palavras, a nova metodologia estimou o impacto fiscal no DF caso suas polícias, Justiça e Ministério Público fossem pagos diretamente pelo governo local. Foi possível identificar um conjunto de recursos que configuram transferências *de facto* da União ao DF, embora sigam *de jure* situadas no Orçamento Federal como gastos de aplicação direta do Governo Federal. Em termos de transparência do gasto, foi apontada a existência de uma parcela não negligenciável de gasto com pessoal do Distrito Federal camuflado entre as despesas da União.

Como resposta ao título provocativo do artigo, que questiona a existência de um tratamento privilegiado dado ao Distrito Federal, entende-se que, apesar de exceder o limite legal na comparação proposta, existem casos muito mais críticos à sua frente. Além disso, a sua situação de endividamento indica muito mais austeridade sob a nova métrica que sob a atual. Independente do indicador, a resposta ao questionamento de situação privilegiada exige outro elemento: o levantamento dos custos envolvidos em abrigar o Distrito Federal, ponto que extrapola as capacidades deste trabalho.

Um ponto de grande relevância para o aprimoramento dos mecanismos de gestão do gasto, entre eles a pesquisa em finanças públicas subnacionais, envolve a qualidade do dado reportado pelos entes. A falta de uniformidade no enquadramento das contas ao longo dos anos e a irregularidade das séries temporais decorrentes dela, tratada aqui como heterogeneidade dos reportes, constituiu um dos maiores obstáculos encontrados na execução deste trabalho. Entende-se que tornar viável a comparação do gasto com pessoal e endividamento entre os estados e municípios ao longo dos anos é de importância crucial à qualidade da gestão fiscal.

Por fim, os próximos passos para o aprimoramento do presente trabalho se destinam a explorar com mais profundidade a questão do endividamento subnacional, em particular no seu novo ciclo iniciado em 2008, com foco para as operações de crédito. As próximas investigações, por sua vez, podem caminhar tanto no sentido mais específico quanto no mais abrangente. No primeiro caso isso implicaria em especificar a análise nos determinantes do aumento do gasto com pessoal – ativos, inativos, pensionistas, benefícios e incentivos envolvidos – e os componentes do endividamento; no segundo caso, significaria testar a explosividade desse comportamento em horizontes temporais distintos e identificar suas consequências sobre o comportamento dos demais agentes macroeconômicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. T. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FGV/Fiocruz, 2012.

Ministério da Fazenda. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2017**. Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-2017>>. Acesso em: 16 out. 2018

Ministério da Fazenda. **Manual de Demonstrativos Fiscais**. 8ª edição. Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>>. Acesso em: 16 out. 2018

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Gestão Fiscal Responsável - Cartilha sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2015.

Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/cartilha/>>. Acesso em: 16 out. 2018.

SANTOS, C. H. M. et al. **Crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006-2016**. Brasília: IPEA, 2017.

Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/171103_cc_37_nt_gastos_com_pessoal_estados.pdf>. Acesso em: 16 out. 2018.

SLACK, E.; CHATTOPADHYAY, R. **Finance and governance of capital cities in federal systems**. McGill-Queen's University Press, 2009.

SOUZA, T. D. N. **Fundo Constitucional do DF: viabilidade de novos aportes de recursos**. *Cadernos Aeslegis*, n.44, p. 163-177, 2011.

ANEXO

Tabela 1 – Elementos da despesa sugeridos por Santos et al. (2017) no conceito de Gasto com Pessoal

| Natureza | Descrição | GND | Mod. |
|------------------|--|-----|------|
| 3.1.9.0.99.00.00 | A Classificar | 1 | 99 |
| 3.1.9.0.01.00.00 | Aposentadorias e Reformas | 1 | 01 |
| 3.3.9.0.01.00.00 | Aposentadorias e Reformas | 3 | 01 |
| 3.3.9.0.46.00.00 | Auxílio-Alimentação | 3 | 46 |
| 3.3.9.0.49.00.00 | Auxílio-Transporte | 3 | 49 |
| 3.1.9.0.04.00.00 | Contratação por Tempo Determinado | 1 | 04 |
| 3.1.9.0.67.00.00 | Depósitos Compulsórios | 1 | 67 |
| 3.1.9.0.92.00.00 | Despesas de Exercícios Anteriores | 1 | 92 |
| 3.1.9.0.94.00.00 | Indenizações Restituições Trabalhistas | 1 | 94 |
| 3.1.9.0.34.00.00 | Outras Despesas de Pessoal - Contr. de Terc. | 1 | 34 |
| 3.1.9.0.16.00.00 | Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil | 1 | 16 |
| 3.1.9.0.17.00.00 | Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar | 1 | 17 |
| 3.1.9.0.08.00.00 | Outros Benefícios Assistenciais | 1 | 08 |
| 3.3.9.0.05.00.00 | Outros Benefícios Previdenciários | 3 | 05 |
| 3.1.9.0.05.00.00 | Outros Benefícios Previdenciários | 1 | 05 |
| 3.3.9.0.03.00.00 | Pensões | 3 | 03 |
| 3.1.9.0.03.00.00 | Pensões do RPPS e do Militar | 1 | 03 |
| 3.1.9.0.96.00.00 | Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado | 1 | 96 |
| 3.1.9.0.09.00.00 | Salário-Família | 1 | 09 |
| 3.1.9.0.91.00.00 | Sentenças Judiciais | 1 | 91 |
| 3.1.9.0.11.00.00 | Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil | 1 | 11 |
| 3.1.9.0.12.00.00 | Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar | 1 | 12 |

Tabela 2 – Construção das Receitas Correntes e Receitas Correntes Líquidas para o DF, Estados e Municípios

| Lançamento | Conta | Descrição | DF | UFs | Municípios |
|----------------------|------------------|---|----|-----|------------|
| Receita | 1.0.0.0.00.00.00 | Receita corrente | x | x | x |
| Deduções das receita | 1.2.1.0.29.07.00 | Contribuição do Servidor Ativo Civil para o Regime Próprio | x | x | x |
| | 1.2.1.0.29.08.00 | Contribuição de Servidor Ativo Militar | x | x | x |
| | 1.2.1.0.29.09.00 | Contribuições do Servidor Inativo Civil para o Regime Próprio | x | x | x |
| | 1.2.1.0.29.10.00 | Contribuições de Servidor Inativo Militar | x | x | x |
| | 1.2.1.0.29.11.00 | Contribuições de Pensionista Civil para o Regime Próprio | x | x | x |
| | 1.2.1.0.29.12.00 | Contribuições de Pensionista Militar | x | x | x |
| | 1.7.2.1.01.00.00 | Participação na Receita da União | | x | |
| | 1.7.2.1.09.00.00 | Outras Transferências da União | x | x | |
| | 1.7.2.1.09.99.00 | Demais Transferências da União | x | x | |
| | 1.7.2.1.22.00.00 | Transferência da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais | | x | |
| | 1.7.2.1.36.00.00 | Transferência Financeira do ICMS - Desoneração - L.C. No 87/96 | | x | |
| | 1.7.2.1.99.00.00 | Outras Transferências da União | x | x | |
| | 1.7.2.4.01.00.00 | Transferências de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - FUNDEB | x | x | x |
| | 1.9.2.2.10.00.00 | Compensações Financeiras entre o Regime Geral e os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores | x | x | x |
| | 7.0.0.0.00.00.00 | Receitas Correntes Intra-Orçamentárias | x | x | x |
| | 8.0.0.0.00.00.00 | Receitas de Capital Intra-Orçamentárias | x | x | x |

Obs: As contas em negrito foram subtraídas das receitas do DF em 2015 e 2016.

Figura 10 – Número de funcionários públicos por 100 mil habitantes (exceto empresa pública)

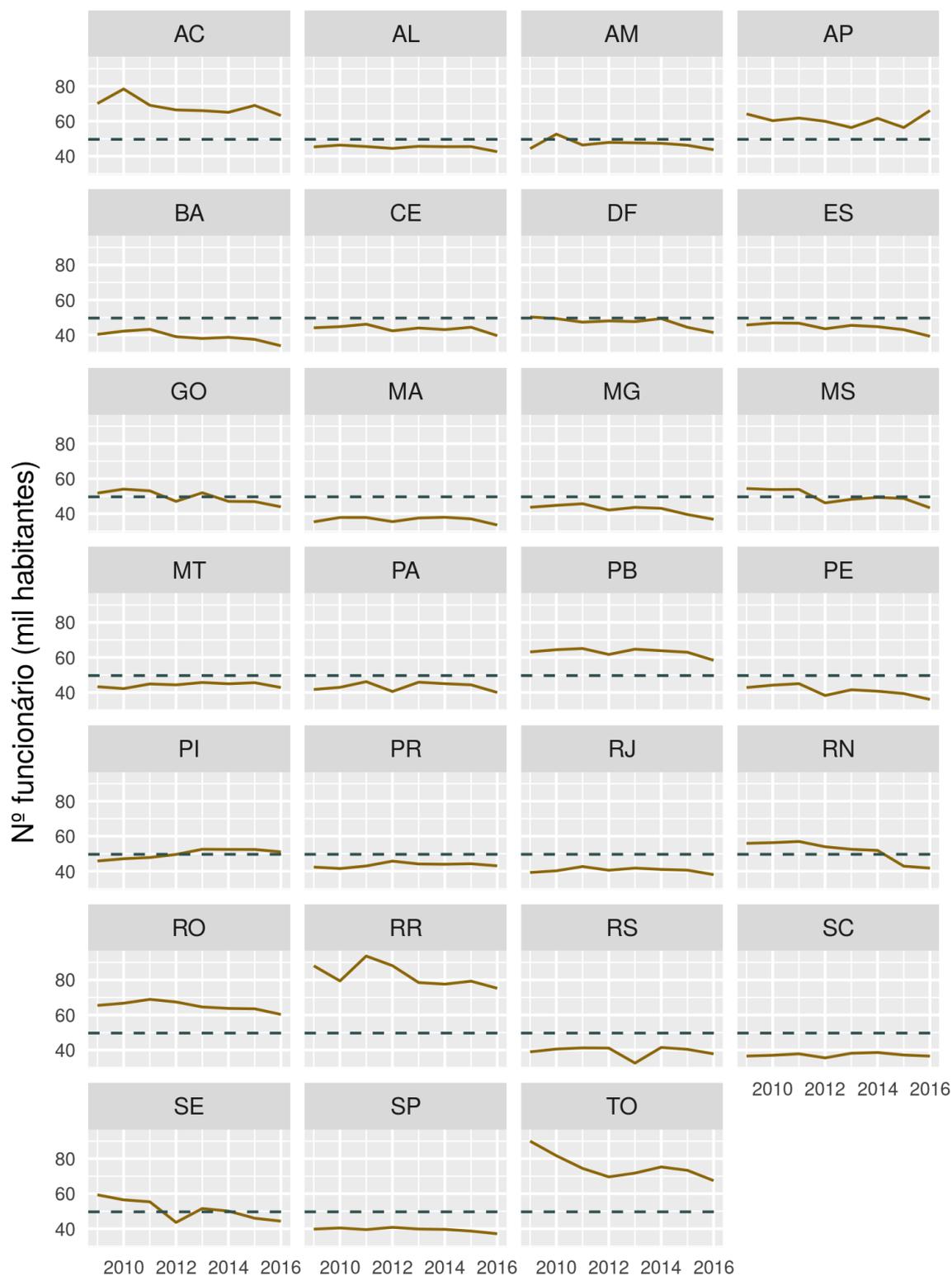
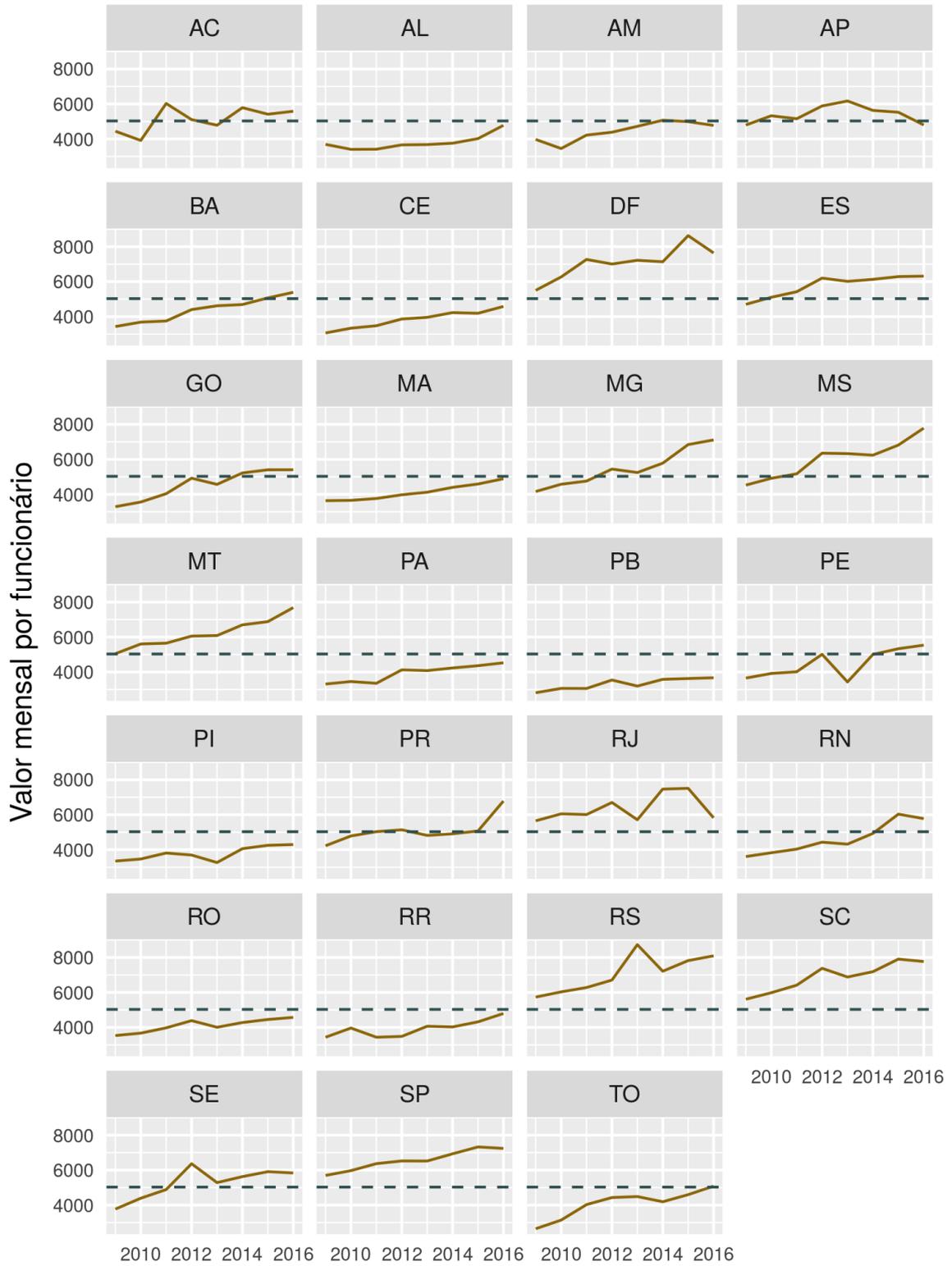


Figura 11 – Valor mensal por funcionário públicos (exceto empresa pública)



Comitê Editorial

LUCIO RENNÓ
Presidente

MARTINHO BEZERRA DE PAIVA
Diretor Administrativo e Financeiro

BRUNO DE OLIVEIRA CRUZ
Diretor de Estudos e Pesquisas
Socioeconômicas

ANA MARIA NOGALES VASCONCELOS
Diretora de Estudos e Políticas Sociais

ALDO PAVIANI
Diretor de Estudos Urbanos e Ambientais

Abimael Tavares da Silva
Gerente de Apoio Administrativo

Alexandre Barbosa Brandão da Costa
Gerente de Estudos Ambientais

Alexandre Silva dos Santos
Gerente de Demografia, Estatística
e Geoinformação

Clarissa Jahns Schlabit
Gerente de Contas e Estudos Setoriais

Cláudia Marina Pires
Gerente de Administração de Pessoal

Francisco Francismar Pereira
Gerente Administrativo e Financeiro

Jusçanio Umbelino de Souza
Gerente de Pesquisas Socioeconômicas

Larissa Maria Nocko
Gerente de Estudos Regional e Metropolitano

Marcelo Borges de Andrade
Gerente de Tecnologia da Informação

Júlia Modesto Pinheiro Dias Pereira
Gerente de Estudos e Análises
de Promoção Social

Sérgio Ulisses Silva Jatobá
Gerente de Estudos Ambientais

Ana Paula Ferreira Cortes
Chefe da Assessoria de Comunicação Social

Revisão e copidesque
Heloisa Herdy

Editoração Eletrônica
Larissa Maria Nocko

**Companhia de Planejamento
do Distrito Federal - Codeplan**

Setor de Administração Municipal
SAM, Bloco H, Setores Complementares
Ed. Sede Codeplan
CEP: 70620-080 - Brasília-DF
Fone: (0xx61) 3342-2222
www.codeplan.df.gov.br
codeplan@codeplan.df.gov.br

codeplan
COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL

**Secretaria de
Planejamento,
Orçamento e Gestão**

