

**UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI – UFSJ
NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA – NEAD
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**DESPESAS DE INVESTIMENTOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL:
UM ESTUDO DE CASO DA PREFEITURA DE BALDIM-MG**

WANDERSON GUIMARÃES SANTOS

São João del-Rei, 2018

RESUMO

Este trabalho procurou estudar o baixo gasto em despesas de investimentos pela Prefeitura de Baldim, MG, no período de 2014 a 2017. É um estudo de caso, explicativo, com tratamento qualitativo e quantitativo. O problema de pesquisa foi saber os principais motivos que levaram o executivo municipal da cidade de Baldim em Minas Gerais a dispor valores tão baixos para as despesas de investimentos no período que compreende o início da crise econômica brasileira, em 2014, até o ano de 2017. Foram levantados os pressupostos de que a arrecadação do município não acompanhou a evolução de suas despesas, de que as contrapartidas municipais para participação em programas de governos do Estado e da União poderiam comprometer as finanças do Município, de que os altos gastos com pessoal impactaram na distribuição dos gastos públicos municipais, e de que houve ingerência por parte dos gestores públicos do Município no período. A maioria dos pressupostos convergiram para o impacto no baixo gasto com despesas de investimentos por parte da Prefeitura de Baldim, MG. Os resultados da pesquisa apontam que a crise econômica impactou a arrecadação municipal, que os gestores municipais gastaram mais do que se arrecadou no período, que as despesas de pessoal foram muito altas e impactaram os resultados do município. Por fim, as conclusões da pesquisa sugerem que os gestores municipais devem priorizar o gasto público buscando atingir os objetivos propostos no PPA, na LDO e na LOA, otimizar a arrecadação de tributos de competência municipal e administrar de maneira sustentável a dívida pública municipal, além disso recomenda que o controle social deve ser mais ativo no combate a má aplicação de recursos públicos.

Palavras-chave: Despesas de Investimentos. Finanças Públicas Municipais. Crise Econômica Brasileira.

1 INTRODUÇÃO

A crise econômica que o Brasil vive nos dias atuais tem afetado de forma avassaladora as finanças públicas municipais e isso está comprometendo a capacidade dos municípios alocarem recursos em despesas de investimentos. De acordo com a Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2018), os municípios, principalmente os pequenos, enfrentam dias difíceis, e apesar dos esforços, os desajustes da economia brasileira, o descontrole das contas públicas do país, os orçamentos esfolados, os recursos escassos e a crescente responsabilidade atribuídas às prefeituras, agravam ainda mais a situação.

O Município de Baldim faz parte desta realidade. De 2014, quando a crise se iniciou, até 2017, a Prefeitura de Baldim, MG teve dispêndios em despesas de investimentos muito baixas, foram gastos apenas 2,36% da receita total arrecadada, de acordo com dados extraídos do site Fiscalizando com o TCE Minas Transparente (Fiscalizando com o TCE..., 2018).

As despesas de investimentos são importantes para o desenvolvimento de um município, uma vez que agregam valor ao patrimônio público. São exemplos desse tipo de despesa, a construção de prédios públicos, a pavimentação de ruas e a aquisição de equipamentos para as secretarias municipais.

Ainda de acordo com o site “Fiscalizando com o TCE Minas Transparente”, a Prefeitura de Baldim, MG nos últimos quatro anos investiu R\$1.532.384,60 de suas receitas nesse tipo de despesa, tendo arrecadado no período R\$64.901.471,65 (Fiscalizando com o TCE..., 2018).

Este trabalho parte de alguns pressupostos que poderão contribuir para explicar os baixos gastos em despesas de investimentos pela Prefeitura de Baldim, MG nos últimos quatro anos: a arrecadação de receitas pelo município não acompanhou a evolução das despesas municipais; a participação em programas do governo federal que exigem contrapartida municipal; altos gastos com despesa de pessoal; e a incapacidade gerencial por parte dos gestores.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 os municípios passaram a ter mais autonomia que no passado, no entanto, vieram também mais obrigações. Por outro lado, suas receitas não acompanharam a evolução de suas obrigações. Como lembra Ávila (2016), a Constituição de 1988 deu aos municípios autonomia política e financeira, acarretando também mais responsabilidades quanto aos serviços de saúde, educação e assistência social, e com isso veio a conseqüente dependência das transferências intergovernamentais.

O Governo Federal criou nos últimos anos, vários programas e os financia parcialmente. No entanto, os municípios no afã de angariarem recursos não estudam se darão conta de mantê-los tendo em vista sua contrapartida, ou seja, a parte que lhes cabem no financiamento total.

Altos gastos com despesas de pessoal foram verificados após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que limitou as despesas para o poder executivo municipal em 54% de sua Receita Corrente Líquida, de acordo com seu art. 19, inciso III, alínea b. Parece contraditório, mas muitos municípios que tinham despesas bem abaixo deste limite foram se “adequando” ao máximo permitido. De acordo com Santolin *et al* (2009, p. 902) “Isto se deve ao fato de que, antes da implantação da LRF, não havia normas claras a orientar o processo de alocação dos gastos públicos com pessoal”.

A incapacidade gerencial também pode ser considerada uma situação-problema para os municípios que às vezes sofrem pela má gestão de seus prefeitos. Além disso, o gestor municipal usa de manobras para não cumprir o determinado no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), isso pode impactar diretamente a direção dos gastos públicos.

Muito se discute a gestão pública municipal e dentre outros assuntos, são sempre pauta de tais discussões, os aspectos peculiares dos municípios que se diferenciam entre si, suas dificuldades para gerir a coisa pública, a autonomia dada a eles após a Constituição Federal de 1988 e sobretudo suas obrigações em termos de devolver à sociedade aquilo que ela espera do poder público. Assim, as finanças públicas municipais devem ter uma atenção especial. A razão para o estudo do presente trabalho está na importância dos gastos em despesas de investimentos pela Prefeitura de Baldim, MG.

Diante deste debate pergunta-se: por que a Prefeitura de Baldim, MG gastou tão pouco em despesas de investimentos nos últimos quatro anos? O objetivo principal do presente trabalho foi verificar quais os principais motivos do baixo gasto em despesas de investimentos por parte da Prefeitura de Baldim, MG nos últimos quatro anos. Compreender o impacto da crise econômica brasileira nas despesas de investimentos da Prefeitura de Baldim, MG; examinar as despesas que tiveram prioridade para a Prefeitura de Baldim, MG no período de 2014 a 2017; e verificar a situação econômico-financeira da Prefeitura de Baldim, MG nos últimos quatro anos foram seus objetivos secundários.

O estudo será de grande valor para a ciência da Administração Pública e estritamente importante para a Prefeitura de Baldim, MG tendo em vista a possibilidade de trazer alternativas para o melhoramento de suas finanças.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Administração Municipal

De acordo com Meirelles (2011), diferentemente de outros Estados Soberanos, no Brasil, o Município é integrante reconhecido da Federação, dessa posição singular que resulta sua autonomia político-administrativa.

A autonomia do Município brasileiro está assegurada na Constituição Federal para todos os assuntos de seu interesse local e se expressa sob o tríplice aspecto: político, administrativo e financeiro. Dentro desse esquema é que se realiza a administração municipal, através da Prefeitura e da Câmara de Vereadores (MEIRELLES, 2011).

Os municípios brasileiros são os principais executores das políticas públicas, no entanto ficam com somente 17% de toda arrecadação do país, tornando sua situação financeira precária (CNM, 2018). O aumento da demanda por serviços públicos, o desequilíbrio das transferências constitucionais, que acaba estrangulando os orçamentos e o entupimento de responsabilidades atribuídas aos Municípios obrigam os Entes municipais a recorrerem ao endividamento e a diminuírem a qualidade dos serviços prestados (CNM, 2018).

Percebe-se que o Brasil tem uma estrutura político-administrativa que se diferencia do restante do mundo. Os Municípios executam diversas políticas públicas mas, nem sempre têm os recursos financeiros suficientes para mantê-las ao longo do tempo com qualidade.

2.2 Despesa Pública

Despesa pública é o conjunto de dispêndios do Estado autorizados no orçamento, para o funcionamento e manutenção dos serviços prestados à sociedade, por meio da realização de obras e prestação de serviços públicos (GAMA JÚNIOR, 2014).

As despesas de investimentos na administração pública, de acordo com o Art. 12, § 4º da Lei 4.320/1964, estão definidas assim,

Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de emprêsas (sic) que não sejam de caráter comercial ou financeiro (BRASIL, 1964).

Embora a LRF não contenha regras acerca da despesa de investimento, as punições que nela constam enrijecem e muito as fontes de financiamento desta despesa. Por isso é importante compreender como os municípios podem utilizar seus recursos disponíveis para realizar gastos de investimento. Numa depressão macroeconômica, as regras rígidas e as punições previstas na LRF acabam restringindo os gastos em investimentos públicos, uma vez que essa é a área mais fácil de se realizar cortes para que os limites fiscais sejam alcançados porque os demais gastos apresentam uma estrutura mais rígida, sendo mais complicado alterá-los (SANTOLIN *et al*, 2009).

Ao contrário das despesas de investimentos, no Brasil, a despesa com pessoal, é limitada de acordo com a LRF. “Neste sentido, a imposição de um limite superior estimulou o aumento desse tipo de despesa para a maioria dos municípios que apresentavam gastos muito inferiores ao teto” (SANTOLIN *et al*, 2009, p. 897).

Diante de uma queda das Receitas Totais, o aumento dos gastos de pessoal pode vir acompanhado de queda de gastos com investimentos. A rigidez no gasto com pessoal deve-se ao fato de cobrir despesas com salários, previdência social, etc., além do que boa parte do funcionalismo público é formada por estatutários, portanto, uma variável de difícil corte. Por outro lado, a despesa com investimento é um componente mais maleável, o qual não mantém regras entre gastos e receitas, além de variar de acordo com as necessidades do processo orçamentário e de ciclos políticos (SANTOLIN *et al*, 2009).

2.3 Receita Pública

De acordo com Andrade (2015, p. 93) “Constitui receita pública tudo aquilo que ingressa nos cofres públicos com o fim de ser destinado à concretização do interesse público. É, portanto, o dinheiro que ingressa nos cofres públicos”.

Andrade (2015) lembra que as receitas públicas são classificadas em ordinárias e extraordinárias quanto a sua periodicidade de arrecadação, sendo ordinárias aquelas arrecadadas de forma constante como o IPTU, o IPVA e o IR, e extraordinárias aquelas obtidas de maneira eventual, aleatória e circunstancial como é o caso da herança vacante e o imposto extraordinário de guerra.

Os municípios deveriam executar seus programas e projetos com as receitas públicas arrecadadas, porém, como nos relata Ávila (2016) a biografia do Brasil evidencia que caciques e seus currais, com o aval do Estado, costuraram o modelo político-administrativo dos municípios brasileiros desprovendo-os de recursos próprios e perpetuando o

patrimonialismo e clientelismo, que ainda reinam sobre suas populações, estas quase sempre vítimas conscientes e coniventes desse sistema.

Os tributos de competência arrecadatória dos municípios são de baixa relevância em termos fiscais e ainda existem o desinteresse político de taxar eleitores e o desaparecimento dos setores de arrecadação, sendo inegável a concentração de recursos públicos pela União (ÁVILA, 2016).

Fato é que os Municípios muitas vezes não conseguem gerir seus programas por falta de recursos financeiros. De acordo com Brito *et al* (2014, p. 52) “o modelo de Federalismo Fiscal Brasileiro que deu autonomia maior aos governos municipais deu também maiores obrigações, mas não munuiu esses governos subnacionais de ferramentas para o bom funcionamento de suas ações”.

2.3 Crise Econômica Brasileira

A crise econômica brasileira está afetando os investimentos no país. Os números do Tesouro Nacional revelam que, no ano de 2017, os investimentos do governo federal ficaram em 0,7% do PIB ou R\$ 45,7 bilhões. Esse foi o pior resultado da série histórica, ficando atrás apenas do registrado no ano de 2007. Naquele ano, os investimentos representaram 0,8% do PIB ou R\$ 21,8 bilhões. Na prática, como as regras do orçamento público são rígidas e o governo não tem muitas opções para cortar despesas, o investimento, que não é obrigatório por lei, acaba sacrificado (BONFANTI, 2018).

Por sua vez os municípios também estão enfrentando dificuldades financeiras e isso, naturalmente, impacta seus gastos em despesas de investimentos. De acordo com Haddad (2018), com a exceção de alguns municípios, onde a origem da crise está ligada à má gestão e a casos de corrupção, centenas deles estão vivenciando uma grave crise econômico-financeira ao longo dos últimos quatro anos.

Para Barbosa Filho (2017), a introdução de uma política que garanta a sustentabilidade da dívida brasileira, combinada com a flexibilização da política monetária, deve iniciar uma recuperação cíclica na economia brasileira. Tais condições são suficientes para que essa economia cresça nos próximos anos devido a sua elevada capacidade ociosa.

Os municípios brasileiros aguardam essa melhora na economia para poderem alocar mais recursos em despesas de investimentos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A Prefeitura de Baldim, MG iniciou suas atividades no dia 1º de janeiro de 1949, conforme a Lei Estadual nº 336, de 27 de dezembro de 1948. Conta com o apoio de 343 funcionários, além de prestadores de serviços diversos para a administração municipal.

O Município de Baldim, MG tem uma população estimada em 7.851 habitantes (IBGE, 2018), faz parte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, localizando-se a 95 km da capital mineira. Tem sua economia baseada na agropecuária, além de contar com diversas fábricas de doces que empregam vários munícipes.

Tendo em vista o definido neste trabalho quanto à natureza, a pesquisa foi do tipo aplicada, uma vez que se pesquisou solução de problema específico da Prefeitura de Baldim, MG. Utilizou-se a pesquisa do tipo descritiva, para favorecer a descrição e a interpretação de todos os fatos e resultados da pesquisa.

Quanto aos procedimentos técnicos de coleta de dados, realizou-se a pesquisa bibliográfica e documental. Bibliográfica porque embasou-se em referenciais teóricos tais como artigos científicos, livros, leis, publicações periódicas e páginas de *web sites*. Documental porque foram utilizados documentos de natureza contábil mantidos em arquivos da Prefeitura de Baldim, MG tais como o “Demonstrativo da Execução da Despesa por Categoria Econômica e Grupo de Natureza da Despesa”, “Balancete da Receita”, “Demonstrativo da Dívida Fundada”, “Demonstrativo da Dívida Flutuante”, “Demonstrativo do Movimento Numerário”, “Natureza da Despesa Segundo as Categorias Econômicas” e “Relação de Ordens de Pagamentos por Credor”.

Os dados do período que compreende o ano de 2014 até o ano de 2017 foram coletados no período de maio a agosto de 2018.

Para atingir os objetivos da pesquisa, os pressupostos elencados na introdução foram verificados conforme as metodologias explicadas a seguir:

Pressuposto 1 – “a arrecadação de receitas pelo município não acompanhou a evolução das despesas municipais”: comparou-se os valores das receitas orçamentárias arrecadadas com as despesas orçamentárias empenhadas mais as transferências à Câmara Municipal, ano a ano. Esta comparação foi realizada tendo em vista que a receita arrecadada é aquela que de fato entrou nos cofres municipais para manutenção da máquina pública e as despesas orçamentárias empenhadas mais as transferências à Câmara Municipal são os valores que a Prefeitura “assumiu” o compromisso de pagar mais os valores obrigatórios de transferência ao Legislativo Municipal.

Pressuposto 2 – “a participação em programas do governo federal que exigem contrapartidas municipais”: a Prefeitura de Baldim, MG participou de diversos programas oferecidos pelos governos estadual e federal tais como: Programa Minas Olímpica Nova Geração, Programa Saúde em Casa, Programa Viva Vida, Programa Travessia, Programa Farmácia de Minas, Programa Minas Sem Fome, Programa Saúde na Escola, Programa Saúde da Família, etc. No entanto, não conta com informações separadas quanto a receitas e despesas específicas de cada programa o que compromete uma avaliação fidedigna quanto ao fato de aliviarem ou não os cofres municipais. Fato é que tais programas resultaram em ações positivas por parte da entidade quanto à prestação de serviços à sociedade.

Pressuposto 3 – “altos gastos com despesa de pessoal”: comparou-se os valores das Receitas Correntes Líquidas com os valores de gastos com pessoal, ano a ano. Também foram comparados os valores das despesas empenhadas com os gastos de pessoal. O objetivo foi verificar se a Prefeitura de Baldim, MG cumpriu os limites impostos pela LRF e se os valores com a folha de pagamento teve impacto significativo na despesa pública municipal.

Pressuposto 4 – “incapacidade gerencial por parte dos gestores”: para verificar esta hipótese comparou-se os valores previstos das despesas de investimentos com aqueles realizados, ano a ano. Partindo do princípio que o previsto na LOA deve ser cumprido dentro do que dispõe a Constituição Federal do Brasil e a LRF.

Para compreender o impacto da crise econômica nas finanças da Prefeitura de Baldim, MG, no período de 2014 a 2017 comparou-se os valores reais arrecadados com os valores nominais considerando-se as taxas de inflação do período. Depois disso, verificou-se a taxa de crescimento da receita ano a ano.

Para examinar as despesas que tiveram prioridade para a Prefeitura de Baldim, MG no período de 2014 a 2017 foram elencados os valores gastos com as principais despesas da prefeitura indicando os valores percentuais de cada uma em relação à despesa total.

A situação econômico-financeira da Prefeitura de Baldim, MG no período de 2014 a 2017 foi verificada através do levantamento dos valores de suas dívidas ano a ano.

Utilizou-se tabelas e gráficos para melhor organização e visualização dos dados. Os gráficos de coluna, pizza e linha foram feitos no programa *Excel* da Microsoft.

A pesquisa valeu-se da natureza qualitativa e quantitativa quanto à abordagem do problema uma vez que se analisaram os dados de receitas e despesas e verificaram-se variáveis entre estas. Por fim, utilizou-se a pesquisa do tipo explicativa para tentar justificar os dados motivadores do desencadeamento do fenômeno estudado.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

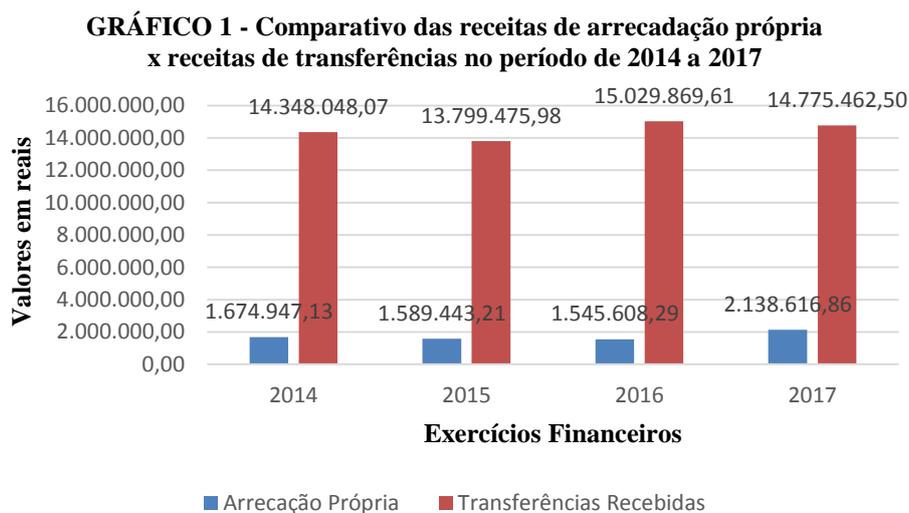
De acordo com os dados coletados, verifica-se que de 2014 até 2017, a Prefeitura de Baldim, MG gastou mais do que arrecadou, obtendo um déficit, no período, na ordem de R\$84.708,85, conforme é demonstrado na TAB. 1.

TABELA 1 – Comparativo da Receita Orçamentária Total Arrecadada com a Despesa Total* da Prefeitura de Baldim, MG no período de 2014 a 2017

Ano	Receita Orçamentária Total Arrecadada (R\$)	Despesa Total* (R\$)	Superávit/Déficit Apurado (R\$)
2014	16.022.995,20	16.100.777,52	-77.782,32
2015	15.388.919,19	16.167.837,55	-778.918,36
2016	16.575.477,90	15.817.568,39	757.909,51
2017	16.914.079,36	16.899.997,04	14.082,32
Total	64.901.471,65	64.986.180,50	-84.708,85

Nota: *Para efeito dos cálculos da Despesa Total foram considerados os valores das despesas orçamentárias empenhadas mais as transferências à Câmara Municipal.

Para Santolin *et al* (2009), as características do atual sistema federativo aumentaram as responsabilidades dos municípios, no entanto estes não dispõem de fontes para obtenção de recursos que permitiriam a execução de tais responsabilidades. Assim, grande parte das principais fontes de receitas dos municípios de menor porte baseia-se em repasses de transferências do respectivo Estado e do governo federal. O GRAF. 1. retrata essa realidade para o Município de Baldim, MG no período de 2014 a 2017.



Esta dependência de recursos do Estado e da União atrapalha o planejamento dos municípios e pode afetar diretamente a alocação de recursos para despesas de investimentos

uma vez que para conseguirem pagar as despesas cotidianas os municípios já enfrentam dificuldades.

Apesar de a Prefeitura de Baldim, MG ter obtido um déficit financeiro no período de 2014 a 2017 no valor de R\$84.708,85, sua dívida aumentou R\$1.969.118,26, passando de R\$4.690.942,42 para R\$6.660.060,68 conforme pode ser verificado na TAB. 2. Isso ocorreu devido às atualizações monetárias e juros de sua dívida que acompanham a Taxa Selic do Banco Central do Brasil. Ou seja, apesar de suas despesas terem superado suas receitas em apenas 0,13%, suas dívidas aumentaram 41,98%.

TABELA 2 – Saldos da Dívida* da Prefeitura de Baldim, MG no Período de 2014 a 2017

Ano	Valor em R\$
2014	4.690.942,45
2015	5.747.437,51
2016	4.828.563,11
2017	6.660.060,68

Nota: *Para efeito dos cálculos foram considerados os saldos da Dívida Consolidada, mais os restos a pagar processados e diminuído o valor do saldo financeiro.

A despesa de pessoal da Prefeitura de Baldim, MG manteve-se alta nos quatro anos analisados, de 2014 a 2017, conforme demonstra a TAB. 3. Inclusive extrapolou o limite imposto pela LRF, que é de 54% da Receita Corrente Líquida, para dois anos, 2014 e 2017.

TABELA 3 – Comparativo da Receita Corrente Líquida (RCL) com a Despesa de Pessoal (DP)* da Prefeitura de Baldim, MG no Período de 2014 a 2017

Ano	RCL (R\$)	Despesa de Pessoal* (R\$)	% DP* em relação à RCL
2014	14.406.145,71	7.912.495,72	54,92
2015	15.134.360,19	7.837.549,34	51,77
2016	16.320.504,23	8.640.734,99	52,94
2017	16.610.279,36	9.340.018,08	56,23
Total	62.471.289,49	33.730.798,13	53,99

Nota: *Cálculos realizados de acordo com a métrica da STN – Secretaria do Tesouro Nacional

A despesa de pessoal corresponde a apenas um item dos gastos públicos e seu controle, de forma isolada, pode levar a certa subavaliação de outros tipos de gastos, como os investimentos, além disso, um teto de gasto pode funcionar como um incentivo e prejudicar a eficiência alocativa dos recursos públicos municipais (FIORAVANTE, 2006).

Alguns municípios que gastavam valores abaixo do limite imposto pela LRF estão perseguindo tal limite como uma meta de gastos a ser atingida ao invés de melhor alocarem seus gastos entre tantos outros usos alternativos para os recursos (FIORAVANTE, 2006).

Para Santolin *et al* (2009, p. 904) “Diante de uma eventual rigidez real das Receitas Totais, o aumento dos gastos de pessoal pode vir acompanhado de queda de gastos com investimentos”.

A rigidez na aplicação dos gastos imposta pela LRF, principalmente gastos de pessoal, trata igualmente municípios desiguais. Alguns, pequenos e com baixa geração de renda têm na administração municipal, o principal empregador local. A folha de pessoal, eventualmente, menos do que servir apenas a interesses clientelistas, pode ser central para garantir renda mínima a parte dos munícipes. A restrição dos gastos em 60% da Receita Corrente Líquida pode inviabilizar a determinadas prefeituras funcionarem como “empregadores em última instância” e acentuar os desequilíbrios regionais (SANTOLIN *et al*, 2009).

Para manter a folha de pagamento em níveis elevados o gestor terá que economizar recursos de outras áreas. As despesas de investimentos são as primeiras a serem restringidas, já que não têm legislação que obriga o gestor a aplicar algum percentual mínimo da despesa.

A despesa de pessoal teve impacto significativo para a Prefeitura de Baldim, MG no período de 2014 até 2017, ultrapassou os 50% do total das despesas empenhadas pelo executivo em todos os anos analisados, conforme demonstra a TAB. 4.

TABELA 4 – Comparativo da Despesa Orçamentária Total Empenhada (DOTE) com a Despesa de Pessoal (DP)* da Prefeitura de Baldim, MG no Período de 2014 a 2017

Ano	Despesa Orçamentária Total Empenhada (R\$)	Despesa de Pessoal* (R\$)	% da DP em relação à DOTE
2014	15.429.667,56	7.912.495,72	51,28
2015	15.363.837,55	7.837.549,34	51,01
2016	15.028.688,46	8.640.734,99	57,49
2017	16.057.718,75	9.340.018,08	58,17
Total	61.879.912,32	33.730.798,13	54,51

Nota: *Cálculo realizado de acordo com a métrica da STN – Secretaria do Tesouro Nacional

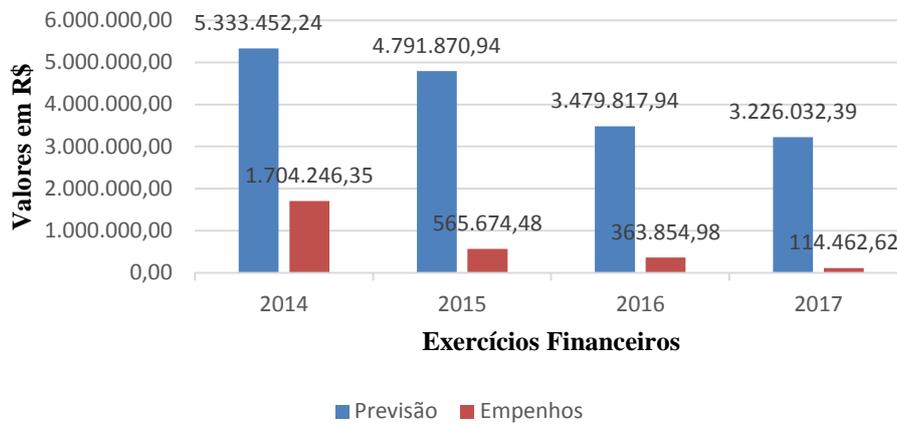
Isso demonstra que os valores restantes foram divididos para as demais despesas correntes, serviços da dívida e despesas de investimentos do Executivo Municipal.

Os valores previstos na LOA de cada ano estudado, ou seja, de 2014 a 2017, para investimentos por parte da Prefeitura de Baldim, MG foram bem divergentes daqueles que foram empenhados conforme demonstra o GRAF. 2.

A administração pública utiliza-se do PPA, LDO e LOA para planejar suas ações. A LOA é o orçamento, elaborado anualmente de acordo com as diretrizes do PPA e da LDO (FELTES e ROSA, 2018).

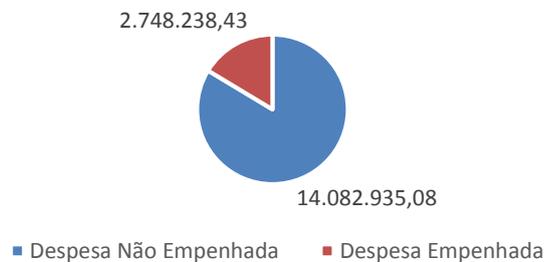
Em tese, os gestores deveriam perseguir a execução do que foi planejado dentro do PPA, LDO e LOA.

Gráfico 2 - Despesas de investimentos orçadas x despesas de investimentos empenhadas pela Prefeitura de Baldim, MG no Período de 2014 a 2017



Os gestores da Prefeitura de Baldim, MG não cumpriram aquilo que estava determinado na LOA de cada ano. Consolidando os dados dos quatro anos percebe-se que foi cumprido pouco mais de 16% do previsto conforme demonstra o GRAF. 3.

Gráfico 3 - Total de Despesas de Investimentos Empenhadas e Não Empenhadas em comparação ao valor total orçado pela Prefeitura de Baldim, MG no Período de 2014 a 2017.



A alta taxa de inflação registrada no ano de 2015 e o baixo crescimento econômico do país colaboraram para uma arrecadação municipal tímida para o período do ano de 2014 até o ano de 2017, conforme é possível verificar através da TAB. 5, GRAF. 4 e 5.

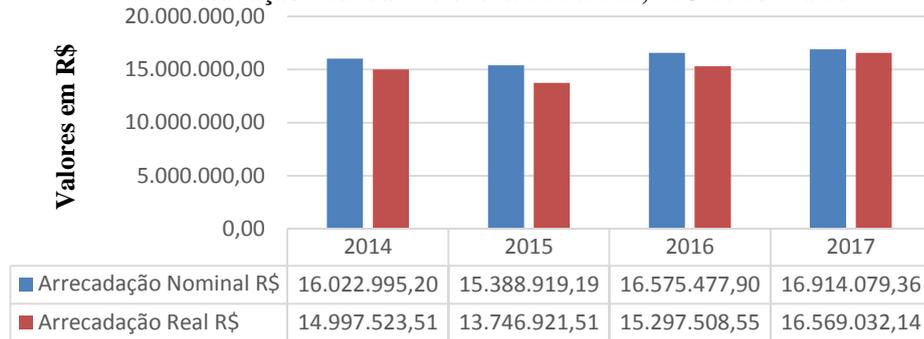
A crise econômica que se abateu no Brasil em 2014 e perdura até os dias atuais também impactou as ações da Prefeitura de Baldim, MG. De acordo com os dados coletados, a taxa média do crescimento real da receita arrecadada ficou negativa em 0,05%. A alta inflação registrada no ano de 2015 impactou para o resultado negativo.

TABELA 5 – IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo do Período de 2014 a 2017 acumulado ano a ano

Ano	Percentual
2014	6,40%
2015	10,67%
2016	6,28%
2017	2,94%
Média	6,57%

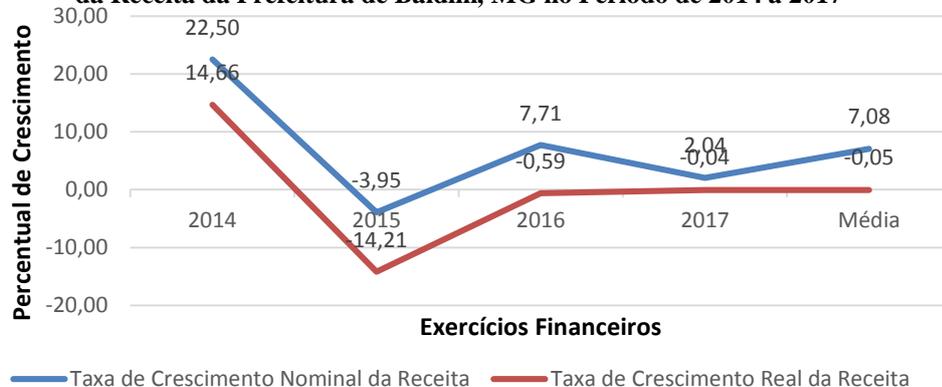
Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2018.

GRÁFICO 4 - Comparativo da Arrecadação Nominal x Arrecadação Real da Prefeitura de Baldim, MG de 2014 a 2017



Exercícios financeiros

GRÁFICO 5 - Comparativo das Taxas de Crescimento Nominal e Real da Receita da Prefeitura de Baldim, MG no Período de 2014 a 2017



Sem diminuir o impacto que a crise econômica teve sobre os municípios brasileiros, muitos deles não arrecadam tributos de sua competência como deveriam. De acordo com Jesus e Rocha (2015), muitos gestores evitam exigir os tributos devidos a fim de não criarem embaraços perante as comunidades que os elegeram, prejudicando o erário público e criando um ambiente totalmente desfavorável para uma educação fiscal apropriada.

Com uma arrecadação menor, em termos reais, a Prefeitura de Baldim, MG, no período de 2014 a 2017, teve menos recursos para investir em despesas de investimentos.

Nota-se através da TAB. 6. que a prioridade da Prefeitura de Baldim, MG no período de 2014 a 2017 foi o pagamento de seus funcionários. Tal despesa superou com sobra todas as demais despesas do período pesquisado.

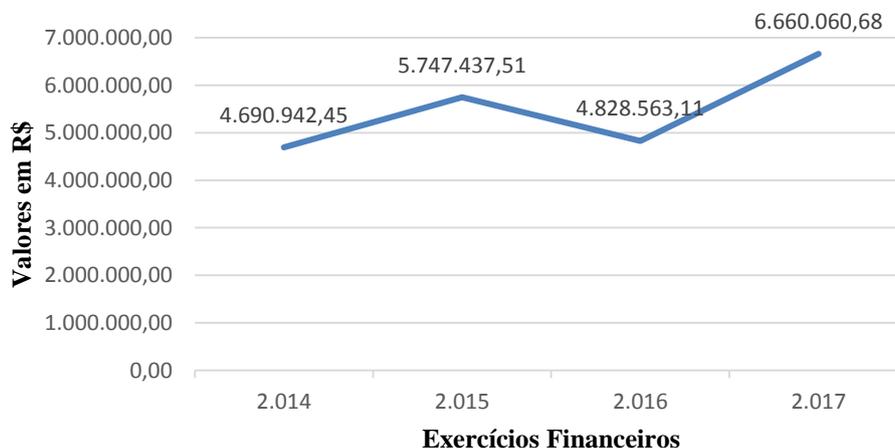
TABELA 6 – Relação das Despesas* da Prefeitura de Baldim, MG no Período de 2014 a 2017

Despesa	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	Total	%
Pessoal e Encargos Sociais	8.128.156,45	50,48	7.943.844,01	49,13	8.856.893,20	55,99	9.809.573,18	58,04	34.738.466,84	53,46
Juros e Encargos da Dívida	52.544,42	0,33	43.755,05	0,27	37.751,75	0,24	24.311,87	0,14	158.363,09	0,24
Contratações por tempo determinado	748.056,32	4,65	926.230,61	5,73	711.254,63	4,50	751.765,24	4,45	3.137.306,80	4,83
Combustíveis e Lubrificantes	1.138.681,41	7,07	565.843,03	3,50	531.638,87	3,36	558.048,98	3,30	2.794.212,29	4,30
Festas e Eventos	400.418,53	2,49	452.373,00	2,80	222.178,00	1,40	285.106,00	1,69	1.360.075,53	2,09
Serviços de Energia elétrica	292.324,29	1,82	450.513,35	2,79	445.878,01	2,82	515.213,97	3,05	1.703.929,62	2,62
Transporte Escolar	406.054,40	2,52	219.566,42	1,36	333.230,23	2,11	429.868,16	2,54	1.388.719,21	2,14
Obras e Instalações	1.385.782,00	8,61	371.032,00	2,29	81.028,56	0,51	1.376,40	0,01	1.839.218,96	2,83
Equipamento e Material Permanente	265.787,31	1,65	103.857,40	0,64	201.578,60	1,27	69.675,00	0,41	640.898,31	0,99
Amortização da dívida consolidada	369.240,69	2,29	492.546,34	3,05	414.639,63	2,62	335.719,27	1,99	1.612.145,93	2,48
Outras despesa	2.242.621,74	13,93	3.794.276,34	23,47	3.192.616,98	20,18	3.277.060,68	19,39	12.506.575,74	19,24
Transferência à Câmara Municipal	671.109,96	4,17	804.000,00	4,97	788.879,93	4,99	842.278,29	4,98	3.106.268,18	4,78
Total	16.100.777,52	100,00	16.167.837,55	100,00	15.817.568,39	100,00	16.899.997,04	100,00	64.986.180,50	100,00

Nota: *Para efeito dos cálculos foram consideradas as despesas orçamentárias empenhadas mais as transferências à Câmara Municipal.

A dívida da Prefeitura de Baldim, MG aumentou consideravelmente no período de 2014 a 2017, conforme pode ser verificado no GRAF. 6.

Gráfico 6 - Evolução da Dívida Líquida da Prefeitura de Baldim, MG no período de 2014 a 2017



A possível queda registrada, de 2015 para 2016, na verdade não foi real, uma vez que não se registrou no sistema contábil a atualização da dívida à época correta.

Percebe-se, através das TAB. 7, 8, 9 e 10, que as despesas de investimentos ficaram baixas para todos os prisms analisados, ou seja, em comparação à receita arrecadada e às despesas totais empenhadas, e considerando-as pelos valores empenhados, liquidados e pagos (incluindo-se os restos a pagar). A título de comparação, o valor gasto com o pagamento de juros e amortização da dívida foi maior 15,54% do que o valor gasto com despesas de investimentos.

TABELA 7 – Comparativo da Receita Orçamentária Total Arrecadada (ROTA) com a Despesa Orçamentária de Investimento Empenhada (DOIE) da Prefeitura de Baldim, MG de 2014 a 2017

Ano	ROTA (R\$)	DOIE (R\$)	% da DOIE em relação à ROTA
2014	16.022.995,20	1.704.246,35	10,64
2015	15.388.919,19	565.674,48	3,68
2016	16.575.477,90	363.854,98	2,20
2017	16.914.079,36	114.462,62	0,68
Total	64.901.471,65	2.748.238,43	4,23

TABELA 8 – Comparativo da Receita Orçamentária Total Arrecadada (ROTA) com a Despesa Orçamentária de Investimento Liquidada (DOIL) da Prefeitura de Baldim, MG no Período de 2014 a 2017

Ano	ROTA (R\$)	DOIL (R\$)	% da DOIL em relação à ROTA
2014	16.022.995,20	580.497,75	3,62
2015	15.388.919,19	413.791,89	2,69
2016	16.575.477,90	359.175,40	2,17
2017	16.914.079,36	114.462,62	0,68
Total	64.901.471,65	1.467.927,66	2,26

TABELA 9 – Comparativo da Receita Orçamentária Total Arrecadada com a Despesa (Orçamentária + Restos a Pagar) de Investimento Paga da Prefeitura de Baldim, MG no Período de 2014 a 2017

Ano	Receita Orçamentária Total Arrecadada (R\$)	Despesa (Orçamentária + Restos a Pagar) de Investimento Paga (R\$)	% da despesa paga em comparação à receita arrecadada
2014	16.022.995,20	639.266,01	3,99
2015	15.388.919,19	342.442,67	2,23
2016	16.575.477,90	417.305,53	2,52
2017	16.914.079,36	133.370,39	0,79
Total	64.901.471,65	1.532.384,60	2,36

TABELA 10 – Comparativo da Despesa Orçamentária Total Empenhada com a Despesa de Investimento Empenhada da Prefeitura de Baldim, MG no Período de 2014 a 2017

Ano	Despesa Orçamentária Total Empenhada (R\$)	Despesa de Investimento Empenhada (R\$)	% da despesa de investimento em relação à despesa total
2014	15.429.667,56	1.704.246,35	11,05
2015	15.363.837,55	565.674,48	3,68
2016	15.028.688,46	363.854,98	2,42
2017	16.057.718,75	114.462,62	0,71
Total	61.879.912,32	2.748.238,43	4,44

Para Divino e Silva Júnior (2012), seria uma utopia imaginar um governo em que houvesse apenas despesa de capital, sem qualquer despesa corrente. O Estado precisa ofertar bens e serviços para satisfazer às necessidades presentes da população. No entanto, também é importante acumular capital para atender às necessidades futuras da sociedade e sem o aporte de despesas de capital este objetivo seria comprometido. Como o governo possui uma restrição orçamentária, ou seja, não possui recursos para tudo, isto gera uma substituição entre gastos correntes e gastos de capital. Assim, o governo deve buscar uma composição ótima de gastos para maximizar os efeitos de sua política fiscal.

5 CONCLUSÃO

As informações apresentadas permitiram verificar os principais motivos do baixo gasto em despesas de investimentos por parte da Prefeitura de Baldim, MG no período de 2014 a 2017.

A arrecadação da Prefeitura de Baldim, MG, no período, não acompanhou a evolução de sua despesa o que pode indicar uma má gestão financeira por parte de seus gestores já que a LRF preconiza o equilíbrio entre a arrecadação e a despesa pública. Apesar de a crise econômica brasileira ter sido determinante para o mau desempenho econômico-financeiro da entidade comprometendo sua capacidade arrecadatória.

Avaliando os principais gastos da Prefeitura de Baldim, MG, são notórios os valores referentes à despesa de pessoal. De fato, nenhum órgão funciona sem seus servidores para manutenção da máquina pública, porém este gasto não pode comprometer a operacionalização de outras demandas do Município.

Para melhorar a situação econômico-financeira e naturalmente conseguir investir mais em despesas de investimentos é preciso que os gestores públicos municipais tenham em mente que os recursos públicos são escassos e que é necessário ter prioridades para se alcançar os objetivos propostos no PPA, na LDO e na LOA.

Outra atitude importante seria a busca por melhorias na arrecadação de tributos de sua competência, como o IPTU e o ISSQN. Deve-se aperfeiçoar a forma de arrecadação buscando melhores resultados para esta fonte de recursos, e não ficar só na expectativa do recebimento de recursos do Estado e da União.

E para finalizar, faz-se necessário uma melhor administração da dívida pública uma vez que ela está crescendo ano a ano e pode se tornar impagável no futuro, corroendo os recursos que poderiam ser usados para investimentos.

Os gastos com despesas de investimentos por parte da Prefeitura de Baldim, MG no período de 2014 a 2017 foram pequenos conforme demonstrado ao decorrer deste trabalho. A crise econômica brasileira com a consequente baixa na arrecadação municipal, a incapacidade gerencial de não gastar mais do que se arrecada e as altas despesas com pessoal foram determinantes para este fato.

Nesse momento, é que deve entrar em ação o controle social através da participação do cidadão na construção de uma cidade melhor sendo agente ativo das ações governamentais. Isso é possível através da participação em conselhos municipais e na cobrança direta a seus governantes que passarão a ter mais cautela no gasto público.

6 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Luiz Gustavo de. *A fase de liquidação de despesas públicas na fiscalização dos contratos administrativos*. Revista de Contratos Públicos – RCP, Belo Horizonte, ano 4, n.7, p. 91-110, mar./ago. 2015.

ÁVILA, Marta Dulcéia Gurgel. *A formação política e econômica brasileira e seus reflexos nas finanças públicas municipais*. Revista Controle - Doutrina e Artigos. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará. n. 2, p. 239-270, 2016. Disponível em: <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/338/348>>. Acesso em: 12 maio 2018.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. *A crise econômica de 2014/2017*. Estudos Avançados. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da USP. Vol. 31, n. 89, p. 51-60, jan./abr. 2017: Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890006>. Acesso em: 14 jul. 2018.

BONFANTI, Cristiane. *Com diesel subsidiado, gasto com obras públicas deve ser o pior em 12 anos*. Brasília: UOL, 2018. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2018/06/14/greve-dos-caminhoneiros-e-crise-economica-travam-investimentospublicos.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2018

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm>. Acesso em: 9 jun. 2018.

BRASIL. *Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320compilado.htm>. Acesso em: 27 jun. 2018.

BRITO, Johnatan Rafael Santana de; MATOS FILHO, João; COSTA, Edward Martins da. *Análise das transferências intergovernamentais e seus efeitos nas finanças públicas dos municípios do rio grande do norte (2001 - 2010)*. Rev. Econ. NE, Fortaleza, v. 45, n. 1, p. 47-62, jan./mar., 2014. Disponível em: < <https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/63/43>> Acesso em: 31 maio 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. *Gestão Municipal: Projetos em Ação 2018*. Boas práticas compartilhadas para as Finanças Municipais – Brasília: CNM, 2018. Disponível em: <[http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Gest%C3%A3o%20Municipal%20%20Projetos%20em%20A%C3%A7%C3%A3o%20\(2018\).pdf](http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Gest%C3%A3o%20Municipal%20%20Projetos%20em%20A%C3%A7%C3%A3o%20(2018).pdf)>. Acesso em: 01 jun. 2018.

DIVINO, José Angelo; SILVA JÚNIOR, Rogério Lúcio Soares da. *Composição dos Gastos Públicos e Crescimento Econômico dos Municípios Brasileiros*. Revista Economia. Brasília, v. 13, n. 3a, p. 507-528, set./dez. 2012. Disponível em: < http://anpec.org.br/revista/vol13/vol13n3ap507_528.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

FELTES, Taise; ROSA, Fabrícia Silva da. *Análise da Execução Orçamentária dos Estados Brasileiros no Período de 2014 a 2016*. 2018. 15 f. TCC apresentado como requisito parcial para conclusão do curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina –

UFSC, Florianópolis. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/188332>. Acesso em: 18 ago. 2018.

FIORAVANTE, Dea Guerra. *Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais: Impactos Sobre Despesas com Pessoal e Endividamento*. Texto para discussão. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 1223, 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1742>. Acesso em: 07 maio 2018.

FISCALIZANDO com o TCE. Disponível em: <<https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

GAMA JÚNIOR, Fernando Lima. *Despesa Pública*. São Paulo: Iesde Brasil, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. [2018]. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/baldim/panorama>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

HADDAD, Paulo Roberto. *Como a crise econômica chegou aos municípios brasileiros*. Belo Horizonte: O Tempo, 2018. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/opini%C3%A3o/paulo-r-haddad/como-a-riseecon%C3%B4mica-chegou-aos-munic%C3%ADpios-brasileiros-1.1863091>. Acesso em: 14 jul. 2018.

JESUS, Thalyta Cedro Alves de; ROCHA, Wesley. Dívida Ativa: *Exame do Crescimento do Estoque da Dívida Ativa nos Municípios e as Alternativas para a sua Redução*. Revista Técnica CNM. Brasília: CNM, 2015. Disponível em: http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/D%C3%ADvida%20Ativa%20%20EXame%20do%20crescimento%20e%20alternativas%20para%20a%20sua%20redu%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 12 maio 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 37. ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2011.

SANTOLIN, Roberto; JAIME JÚNIOR, Frederico Gonzaga; REIS, Júlio César dos. *Lei de Responsabilidade Fiscal e Implicações na Despesa de Pessoal e de Investimento nos Municípios Mineiros: Um Estudo com Dados em Painel Dinâmico*. Revista Estudos Econômicos. São Paulo: FEA-USP. n. 4, p. 895-923, 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-41612009000400008>>. Acesso em: 07 maio 2018.