



Índice Firjan Gestão Fiscal - Edição 2019

Metodologia

Metodologia | IFGF

www.firjan.com.br/ifgf

O equilíbrio das contas públicas é crucial para a garantia de um ambiente de negócios competitivo e geração de emprego e renda para a população e os municípios têm papel fundamental nesse processo. Por isso, o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) pretende desde sua primeira edição¹ contribuir com o debate sobre a eficiência da gestão fiscal, trazendo como foco a administração dos recursos públicos pelas prefeituras.

O IFGF é um estudo da Firjan que sugere caminhos para a melhoria do ambiente de negócios no estado do Rio de Janeiro, o equilíbrio fiscal dos municípios fluminenses é imprescindível para isso e precisa ser discutido dentro de uma agenda nacional. Por isso, além de trazer à luz as principais questões que pautam a administração das contas públicas fluminenses, o índice também analisa as contas de todos os municípios do Brasil.

Por ser um índice com abrangência nacional e comparação anual, o IFGF assume mais de uma função: i) mapa dos principais entraves em torno do Pacto Federativo; ii) instrumento de suporte para gestores públicos de todo o país administrarem suas contas de forma eficiente; iii) ferramenta de controle social para os cidadãos sobre a administração dos recursos públicos; iv) rating para investidores sobre ambiente de negócios. Para atender de forma eficiente a cada um desses pontos, o IFGF é composto por quatro indicadores, que assumem o mesmo peso para o cálculo do índice geral, 25%:

Indicadores do IFGF

Autonomia	Gastos com pessoal	Liquidez	Investimentos
Capacidade de financiar a estrutura administrativa	Grau de rigidez do orçamento	Cumprimento das obrigações financeiras	Capacidade de gerar bem-estar e competitividade
$\frac{\text{Receita Local - Estrut Admin}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	$\frac{\text{Gastos com Pessoal}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	$\frac{\text{Caixa - Restos a Pagar}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	$\frac{\text{Investimentos}}{\text{Receita Total}}$

¹ A primeira divulgação do índice ocorreu no ano de 2012.

A leitura dos resultados continua bastante simples: a pontuação varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próxima de 1 melhor a gestão fiscal do município. Com o objetivo de estabelecer valores de referência que facilitem a análise, foram convencionados quatro conceitos para o IFGF:

Gestão de Excelência	Boa Gestão	Gestão em Dificuldade	Gestão Crítica
resultados superiores a 0,8 ponto	resultados entre 0,6 e 0,8 ponto	resultados entre 0,4 e 0,6 ponto	resultados inferiores a 0,4 ponto

Base de dados

O índice é inteiramente construído com base em resultados fiscais oficiais, declarados pelas próprias prefeituras. Conforme estabelecido pelo Artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), os municípios devem encaminhar suas contas para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) até o dia 30 de abril do ano seguinte ao exercício de referência, a partir de quando o órgão dispõe de 60 dias para disponibilizá-las ao público, por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

Esta ferramenta consolida informações contábeis, financeiras e estatísticas fiscais oriundas de um universo que compreende 5.568 municípios², 26 Estados, o Distrito Federal e a União. O Siconfi é a principal fonte de dados sobre as administrações públicas municipais e estaduais. Por isso, foi utilizado como referência para o cálculo do IFGF, que analisa as contas dos municípios entre os anos 2013 e 2018³.

Indicadores

IFGF Autonomia

O **IFGF Autonomia** é o novo indicador do IFGF e evidencia um dos pontos mais críticos para a gestão fiscal eficiente das prefeituras: a baixa capacidade de se sustentarem.

A Constituição de 1988 flexibilizou a emancipação de municípios, com a proposta de descentralizar a administração pública e reforçar o vínculo entre os cidadãos e o poder público local. De fato, isso gerou um aumento considerável do número de municípios brasileiros. No início do século passado, a estrutura federativa era formada por um pouco mais de mil municípios, chegou à década de 1980 com quase 4.000,

² Brasília e Fernando de Noronha não entraram na base de dados por não possuírem prefeitura.

³ A data final de consolidação do banco de dados do IFGF foi o dia 14 de Julho de 2019. Para cada ano do período entre 2013 e 2018, foram excluídos da base os municípios que não declararam seus dados ou aqueles que declararam suas informações de forma inconsistente que impediam a análise.

até atingir o número atual, 5.570. Apesar do número ser expressivo, a magnitude não é um problema, desde que essas prefeituras consigam colocar em prática o propósito de sua emancipação, que é gerar mais bem-estar para a população.

É natural que a gestão do atendimento às necessidades do cidadão consuma parte dos recursos municipais, uma vez que os governos precisam planejar suas ações, administrar suas contas e seus recursos humanos, bem como normatizar e fiscalizar as ações privadas locais. Mas no final das contas, toda vez que se cria um município, esses gastos consomem recursos que poderiam ser destinados à prestação direta de serviços públicos à população.

Nesse sentido, o IFGF Autonomia pretende avaliar se as prefeituras brasileiras geram recursos suficientes para arcar com seus custos de existência, caso contrário, o principal objetivo de emancipação de uma prefeitura pode estar ameaçado.

O indicador verifica a relação entre (i) as receitas oriundas da atividade econômica do município e (ii) os custos para manter a Câmara de Vereadores e a estrutura administrativa da Prefeitura:

- i. Sob a ótica da receita, o primeiro conceito faz referência às **receitas que estão ligadas à atividade econômica do município**. Além das receitas de arrecadação própria (tributárias, patrimoniais, serviços, industriais e agropecuárias), também são contabilizadas as transferências devolutivas de ICMS, IPVA, ITR e IPI-Exportação, que estão diretamente ligadas à economia local.
- ii. Pelo lado da despesa, considera-se como estrutura administrativa o **custo de manutenção da Câmara de Vereadores e da função Administrativa do Poder Executivo**. É importante frisar que não são contabilizadas nesse cálculo as despesas com atividades-fim como Saúde, Educação, Urbanismo, Saneamento, entre outras. Dessa forma, quanto mais próximo de zero o IFGF Autonomia do município, menor a capacidade dele em gerar receitas locais para arcar com os custos de sua estrutura administrativa.

Fórmula de cálculo do IFGF Autonomia

$$\text{Indicador} = \frac{\text{Receitas da Atividade Econômica Local} - \text{Custos com a Estrutura Administrativa}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$$

Caso 1: $\text{Indicador} > 25\% \rightarrow \text{IFGF Autonomia} = 1$

Caso 2: $0\% < \text{Indicador} < 25\% \rightarrow \text{IFGF Autonomia} = \frac{\text{Indicador}}{25\%}$

Caso 3: $\text{Indicador} < 0\% \rightarrow \text{IFGF Autonomia} = 0$

- No cálculo do indicador, é considerado o estágio **liquidado** da despesa.
- São consideradas receitas oriundas da atividade econômica local: Impostos, Receita Patrimonial (exceto Valores Mobiliários e Exploração de Recursos Naturais), Receita Agropecuária, Receita Industrial, Receita de Serviços, Cota-Parte do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural, Transferência Financeira do ICMS – Desoneração – L.C. Nº 87/96, Cota-Parte do ICMS, Cota-Parte do IPVA e Cota-Parte do IPI – Municípios. Em todos os casos aplicáveis, são deduzidos os percentuais destinados à formação do Fundeb.
- São considerados custos com a estrutura administrativa as despesas declaradas pelas prefeituras nas funções orçamentárias (01) – Legislativa, (02) – Judiciária, (03) – Essencial à Justiça e (04) – Administração.

IFGF Gastos com Pessoal

A despesa com pessoal é o principal item da despesa do setor público - para os municípios, representam metade da RCL, em média. Velloso (2006) lembra ainda que o gasto com pessoal é uma despesa rígida, uma vez que não se pode reduzir ou recusar o pagamento de salários e aposentadorias de servidores, que têm seus valores fixados em lei. Por isso, o comprometimento excessivo das receitas com essa despesa implica na redução dos recursos destinados para outros fins, afetando as políticas públicas.

Com o objetivo de evitar a rigidez orçamentária e garantir espaço para alocação de outras despesas, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) limitou os gastos com pessoal em até 60% da RCL.

Diante desse quadro, o IFGF Gastos com Pessoal busca avaliar o comprometimento das receitas com as despesas de pessoal. A fórmula de cálculo é idêntica à utilizada para apuração dos limites da LRF. Com o objetivo de penalizar os municípios que descumpriram os limites impostos pela LRF, o IFGF considera como nota de corte o teto oficial para os gastos com funcionalismo estabelecido por aquela lei: 60% da RCL. Ou seja, o município que superar os 60% receberá zero no IFGF Gastos com Pessoal. Na leitura dos resultados, quanto mais próximo de 1,00, menor o comprometimento do orçamento com a folha de salários do funcionalismo municipal e, conseqüentemente, maior o espaço de manobra para a prefeitura executar políticas públicas.

Fórmula de cálculo do IFGF Gastos com Pessoal

$$\text{Indicador} = \frac{\text{Despesa Líquida com Pessoal (últimos 12 meses)}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$$

Caso 1: $\text{Indicador} < 45\% \rightarrow \text{IFGF Gastos com Pessoal} = 1$

Caso 2: $30\% < \text{Indicador} < 60\% \rightarrow \text{IFGF Gastos com Pessoal} = 1 - \left(\frac{\text{Indicador} - 45\%}{60\% - 45\%} \right)$

Caso 3: $\text{Indicador} > 60\% \rightarrow \text{IFGF Gastos com Pessoal} = 0$

- No cálculo do indicador, é considerado o estágio **liquidado** da despesa.
- São consideradas as despesas de pessoal declaradas pelos poderes Executivo e Legislativo dos municípios.

IFGF Liquidez

A rubrica restos a pagar, na sua origem, destinava-se a compatibilizar o término do exercício financeiro com a continuidade da administração pública, uma vez que é natural que algumas despesas que pertencem a um exercício sejam postergadas para o próximo. Nascimento e Debus (2009) ressaltam, no entanto, que, com o passar do tempo, os restos a pagar passaram a ser utilizados pelos municípios como uma forma de financiamento, através da simples postergação de despesas já contratadas para outros anos, gerando assim uma um problema de liquidez para as prefeituras.

Visando estancar essa prática, a LRF estabeleceu que, em último ano de mandato, a gestão municipal possua recursos financeiros suficientes para fazer frente às despesas que foram postergadas para o ano seguinte⁴. Com base nessa lógica foi construído o IFGF Liquidez. Dessa forma, no cálculo do índice, caso o município inscreva mais restos a pagar do que recursos em Caixa no ano em questão sua pontuação será zero. Apesar de essa condição legal aplicar-se apenas em anos de transição de governo, iniciar um ano com mais dívidas com fornecedores do que recursos em caixa é um problema que afeta a gerência financeira e a credibilidade do município. Além disso, o IFGF Liquidez também é ponderado pela Receita Corrente Líquida (RCL). Esse ajuste tem como objetivo ponderar a relação entre postergações das despesas e disponibilidade de caixa pelo tamanho do orçamento da prefeitura.

⁴ Art. 42 da LRF: “É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. ”

Na leitura dos resultados, quanto mais próximo de 1,00, menos o município está postergando pagamentos para o exercício seguinte sem a devida cobertura.

Fórmula de cálculo do IFGF Liquidez

$$\text{Indicador} = \frac{(\text{Caixa e Equivalentes de Caixa}) - (\text{Restos a Pagar Inscritos no ano})}{\text{Receita Corrente Líquida}}$$

Caso 1: $\text{Indicador} > 25\% \rightarrow \text{IFGF Liquidez} = 1$

Caso 2: $0\% < \text{Indicador} < 25\% \rightarrow \text{IFGF Liquidez} = 0,4 + 0,6 * \frac{\text{Indicador}}{25\%}$

Caso 3: $\text{Indicador} < 0\% \rightarrow \text{IFGF Liquidez} = 0$

- No cálculo do indicador, são considerados os restos a pagar processados e não processados inscritos no ano. Por uma questão de padronização das informações declaradas pelos municípios, calculamos o valor dos restos a pagar a partir da diferença entre as Despesas Empenhadas e Despesas Pagas.

IFGF Investimentos

Para garantir o crescimento econômico sustentado da economia brasileira e, sobretudo, o fornecimento dos serviços necessários à população, o investimento público é variável chave (Ferreira, 1996; Afonso e Junqueira, 2009). Escolas e hospitais bem equipados, ruas pavimentadas, saneamento, iluminação pública, entre outros, são investimentos tipicamente municipais que fomentam as atividades econômicas locais e geram bem-estar para a população.

O objetivo do IFGF Investimentos é medir a parcela dos investimentos nos orçamentos municipais. Por mais que haja consenso sobre a importância do investimento público municipal, o processo orçamentário é “miope” e atribui excessivo peso ao custo corrente de um projeto, independentemente de seus benefícios futuros, então os investimentos de longo prazo podem enfrentar mais dificuldades políticas para serem aprovados do que projetos de curto prazo (Gobetti 2007). Por isso, estabeleceu-se uma nota de corte para este indicador: para os municípios que investiram mais de 12% da sua Receita Total foi atribuída nota 1,00. Na leitura dos resultados, quanto mais próximo de 1,00, mais investimentos foram realizados pelas prefeituras.

Fórmula de cálculo do IFGF Investimentos

$$\text{Indicador} = \frac{\text{Investimentos} + \text{Inversões Financeiras}}{\text{Receita Total}}$$

Caso Indicador > 12% → IFGF Investimentos = 1

Caso Contrário: IFGF Investimentos = $\frac{\text{Indicador}}{12\%}$

- No cálculo do indicador, é considerado o estágio **liquidado** da despesa.

EXPEDIENTE: **Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro (Firjan)** - Av. Graça Aranha, 01 - CEP: 20030-002 - Rio de Janeiro. **Presidente:** Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira; **Diretor Firjan IEL:** João Paulo Alcântara Gomes; **Gerente Geral de Competitividade:** Luis Augusto Azevedo; **Gerente de Estudos Econômicos:** Jonathas Goulart.

Equipe Técnica: Nayara Freire, Marcio Felipe Afonso, Glenda Neves, Anna Carolina Gaspar, Carolina Neder, Julia Rangel e Tomaz Leal.

Estagiários: Camila Rocha e Allan Oliveira.

Informações: economia@firjan.com.br