

PUBLICAÇÕES FIRJAN

PESQUISAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

Índices FIRJAN

IFGF 2017

ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL

Ano-Base 2016

RECORTE MUNICIPAL
ABRANGÊNCIA NACIONAL



Agosto/2017

Esta publicação contempla os seguintes temas:



COMPETITIVIDADE



BRASIL



TRIBUTOS



CRÉDITO E
FINANCIAMENTO



INVESTIMENTO



www.firjan.com.br

Sistema
FIRJAN



INFORMA, FORMA, TRANSFORMA.

ÍNDICES FIRJAN

IFGF 2017

ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL

Ano Base 2016

RECORTE MUNICIPAL
ABRANGÊNCIA NACIONAL

Agosto/2017

Sistema FIRJAN

Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

PRESIDENTE Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira

VICE-PRESIDENTE EXECUTIVO/ DIRETOR EXECUTIVO
DE RELAÇÕES COM ASSOCIADOS
Ricardo Carvalho Maia

SUPERINTENDENTE DO SESI-RJ/ DIRETOR REGIONAL DO
SENAI-RJ/DIRETOR EXECUTIVO DE OPERAÇÕES
Alexandre dos Reis

Diretoria de Defesa de Interesses
Cristiano Buarque Franco Neto

Gerência de Estudos Econômicos
Guilherme Mercês

Divisão de Estudos Econômicos
Jonathas Goulart

Divisão de Estudos Econômicos do Rio de Janeiro
William Figueiredo

Equipe Técnica

Ana Thereza Costa	Julia Pestana
Anna Gaspar	Leonardo Ribeiro
Carolina Neder	Nayara Freire
Glenda Lino	Raphael Veríssimo
Isaque Ouverney	Tatiana Lauria
Julia Butter	Tomaz Leal
Julia Ornellas	Estagiário: Cláudio Lima

Elaboração do Estudo

GEE - Gerência de Estudos Econômicos

www.firjan.com.br/economia

Av. Graça Aranha, 1, 10º andar - Centro, Rio de Janeiro
economia@firjan.com.br

Sistema
FIRJAN



INFORMA, FORMA, TRANSFORMA.

SUMÁRIO

Resumo Executivo	6
O Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)	11
Base de Dados	14
Resultados do IFGF	16
IFGF Receita Própria	17
IFGF Gastos com Pessoal	19
IFGF Liquidez	20
IFGF Investimentos	22
IFGF Custo da Dívida	23
<i>Municípios Fora da Lei</i>	25
Maiores e Menores	27
Capitais	29
<i>Repatriação de Recursos</i>	32

RESUMO EXECUTIVO

Apesar de o Brasil ter uma das maiores cargas tributárias do mundo, o ajuste das contas públicas passou a ser o principal problema econômico do país. Diversos estados e municípios estão à beira da insolvência, tendo como agravante o fato de que já estão descumprindo os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Isso significa que, além dos riscos fiscais, há riscos sociais e político-institucionais.

Esta edição do **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF**¹ faz uma radiografia completa da crise fiscal nos municípios brasileiros, com base em dados inéditos e recém-publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN. As prefeituras são responsáveis por administrar um quarto da carga tributária brasileira, ou seja, mais de R\$ 461 bilhões, um montante que supera o orçamento do setor público da Argentina e do Uruguai somados.

A LRF, em seu artigo 51, determina que até 30 de abril de cada ano os municípios devem encaminhar suas contas referentes ao exercício anterior para a STN, que tem 60 dias para disponibilizá-las ao público². A despeito disso, até o dia 3 de julho de 2017, os dados de 1.024 municípios não estavam disponíveis ou apresentavam inconsistências que impediram a análise³. Isso significa que 18,4% das 5.568⁴ prefeituras brasileiras não deram transparência à gestão dos recursos que administram. Sendo assim, com dados de 2016, foram avaliadas as contas de 4.544 municípios, onde vivem 177,8 milhões de pessoas, 87,5% da população brasileira.

O IFGF é composto por cinco indicadores: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida. A leitura dos resultados é bastante simples: a pontuação varia entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próxima de 1, melhor a situação fiscal do município no ano em observação.

¹ O IFGF se soma a outros estudos e Notas Técnicas (NT) publicadas pela FIRJAN na área fiscal, todos disponíveis em <www.firjan.com.br> : NT 2017: A situação fiscal dos estados; NT 2016: Carga tributária na indústria; NT 2016: Ajuste fiscal e metas para dívida pública; NT 2016: Redução dos incentivos fiscais; NT 2015: O desafio fiscal no Brasil e no mundo.

² Desta forma, dia 30 de junho de 2017 era a data limite legal para divulgação pública dos dados.

³ O Anexo Metodológico lista os 1.024 municípios onde não foi possível a realização desta análise por falta dos dados oficiais. Deste total, não foi possível analisar as contas de 87 municípios por falta de consistências nos dados, enquanto os outros 937 não divulgaram suas contas no prazo legal.

⁴ Não foram analisados Brasília e Fernando de Noronha, por não possuírem prefeitura.

A seguir, os principais resultados do IFGF:

- Os resultados reforçam a extensão e a profundidade da crise fiscal brasileira, sem deixar dúvidas de que ela não está restrita à União e aos estados. Muito pelo contrário. Dos 4.544 municípios analisados, 3.905 (85,9%) apresentaram situação fiscal difícil ou crítica (Conceito C ou D no IFGF), apenas 626 (13,8%) boa situação fiscal (Conceito B) e tão somente 13 (0,3%) excelente situação fiscal (Conceito A). Assim, 2016 foi o ano com o maior percentual de prefeituras em situação fiscal difícil e com o menor número em situação excelente de toda a série do IFGF, iniciada em 2006.
- O problema fiscal brasileiro é estrutural e comum aos três níveis de governo; está relacionado ao elevado comprometimento dos orçamentos com gastos obrigatórios, notadamente despesas de pessoal. Assim, em momentos de queda da receita, como o atual, há pouca margem de manobra para adequar as despesas à capacidade de arrecadação, deixando as contas públicas extremamente expostas à conjuntura econômica. Nos municípios, esse quadro é agravado pela dependência crônica por transferências dos estados e da União. E como os municípios têm pouco ou nenhum acesso ao mercado de crédito, usam cada vez mais a postergação de despesas via restos a pagar como fonte de financiamento – assim como acontece nos estados.
- A análise dos indicadores do IFGF ilustra perfeitamente esse diagnóstico. O *IFGF Receita Própria* (0,2528 pontos) é o menor dos cinco indicadores, reflexo da crônica dependência das transferências estaduais e federais. O elevado comprometimento com despesas obrigatórias retratado pelo *IFGF Gastos com Pessoal* (0,5073) explica em grande medida o nível baixíssimo do *IFGF Investimentos* (0,3949). De fato, tem sobrado cada vez menos espaço para os investimentos no orçamento público como um todo. O excelente resultado do *IFGF Custo da Dívida* (0,8306) mostra que a dívida não tem sido uma opção para fechar as contas para a grande maioria das prefeituras; os restos a pagar tornaram-se a forma tradicional de financiamento, o que por sua vez explica o baixo resultado do *IFGF Liquidez* (0,5450).
- O *IFGF Receita Própria* mostra um quadro de significativo desequilíbrio entre o volume de receitas e a arrecadação própria na grande maioria das prefeituras brasileiras. Em 2016, 81,7% das cidades brasileiras ficaram com Conceito D no *IFGF Receita Própria*, ou seja, 3.714 não geraram nem 20% de suas receitas em 2016. Apenas 136 municípios em todo o país obtiveram Conceito A no *IFGF Receita Própria* por terem arrecadado com tributos municipais mais de 40% de suas receitas. Neste grupo, a população média é de 130 mil habitantes, contra uma média de 9 mil habitantes nos municípios com Conceito D no indicador.
- O *IFGF Gasto com Pessoal* revelou que 406 prefeituras já atingiram o limite prudencial de 57% da receita corrente líquida – RCL definido pela LRF. Em situação ainda pior, outras 575 prefeituras ultrapassaram o limite legal de 60% da RCL e receberam nota zero e Conceito D

neste indicador – Macapá é a única capital deste grupo. Em todo o Brasil, apenas 144 municípios (3,2%) ficaram com Conceito A por gastarem menos de 40% do orçamento com pessoal – entre eles apenas uma capital, São Paulo. Apesar do cenário de alerta, aproximadamente 30% do total de prefeituras (1.322) apresentou boa gestão de gastos com pessoal (Conceito B).

- Diante de um orçamento cada vez mais engessado com despesas obrigatórias, o artifício da postergação das despesas via restos a pagar institucionalizou-se como a principal fonte de financiamento e ajuste dos orçamentos. Na prática, o *IFGF Liquidez* verifica se os municípios têm recursos suficientes em caixa para cobrir as despesas postergadas para o exercício seguinte. Por ser o último ano de mandato municipal⁵, houve grande esforço dos gestores para entregar as prefeituras com caixa suficiente para cobrir as despesas postergadas. Isso ocorreu em 84,3% dos municípios analisados. Ainda assim, 715 municípios (15,7%) encerraram 2016 sem caixa para cobrir restos a pagar deixados para o ano seguinte, e por isso ficaram com nota zero no *IFGF Liquidez* (Conceito D). Ao todo, essas prefeituras deixaram uma conta de mais de R\$ 6,3 bilhões a ser paga pelos próximos gestores. Pertencem a este grupo duas capitais: Campo Grande (MS) e Goiânia (GO).
- O último ano de mandato é tipicamente aquele em que os municípios mais investem, em média 20% a mais do que nos três anos anteriores. Contudo, em 2016, a crise econômica inverteu essa lógica e exigiu um grande corte dos investimentos. Em 2016, apenas 6,8% do orçamento das cidades foi destinado aos investimentos, o menor percentual desde 2006. Em comparação com o ano anterior, os municípios deixaram de investir R\$ 7,5 bilhões. Na distribuição por conceitos, quatro em cada cinco municípios (80,6%) receberam Conceito C ou D no *IFGF Investimentos* – isso significa que 3.663 cidades não investiram sequer 12% do orçamento. Quase dois terços desses municípios estão concentrados nas regiões Sudeste (33,9%) e Nordeste (31,6%), respondendo pelo número de 1.243 e 1.157 municípios, respectivamente. Entre os estados, São Paulo (522), Minas Gerais (625) e Bahia (263) concentraram o maior número de municípios com baixo investimento.
- No que diz respeito ao *IFGF Custo da Dívida*, as prefeituras brasileiras continuaram bem avaliadas, sendo este o melhor dos indicadores acompanhados (0,8306 pontos). Do total de municípios analisados, 67,7% ou 3.076 prefeituras receberam Conceito A e 1.101 (24,2%) Conceito B. A verdade é que os municípios têm muito pouco acesso à contratação de dívida. Em todo o Brasil, apenas 367 (8,1%) municípios apresentaram dificuldade com o pagamento de juros e amortizações e por isso ficaram com Conceito

⁵ 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”.

C ou D no *IFGF Custo da Dívida*. Neste grupo, a população média é de 86 mil habitantes, quase o triplo da média nacional, com destaque para a capital Maceió – AL, que ficou com Conceito D, e para as capitais São Paulo – SP e Belo Horizonte – MG, que ficaram com Conceito C no *IFGF Custo da Dívida*. Vale destacar que 10 municípios⁶ receberam nota zero nesse indicador por ultrapassar o limite legal de 13% da receita líquida real – RLR para pagamento de juros e amortizações da dívida.

- A situação fiscal dos municípios é tão grave que milhares já estão descumprindo as principais legislações sobre finanças públicas, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (2001). No exercício de 2016, 2.091 prefeituras brasileiras descumpriram pelo menos uma determinação legal: 937 não deram transparência às contas até a data limite, 715 terminaram o mandato sem deixar recursos em caixa para honrar os compromissos postergados, 575 declararam gastos de pessoal acima do teto, e outras 10 registraram gastos com juros e amortizações acima do permitido. A situação é ainda mais grave em 146 municípios que descumpriram mais de uma dessas determinações legais.
- A análise dos 500 maiores e menores IFGFs do país permite identificar quais os fatores determinantes para que um município se situe no topo ou no final do ranking de gestão fiscal. A disparidade é enorme. A título de comparação, a líder do ranking do IFGF, a paulista Gavião Peixoto (0,9053) obteve pontuação mais de dez vezes superior ao último colocado, Riachão do Bacamarte (0,0858), na Paraíba. A maior diferença está nos indicadores de liquidez, de investimentos e de gastos com pessoal. A baixa receita própria é comum aos dois grupos, o que mostra que a dependência das transferências estaduais e federais é uma deficiência inclusive para muitos municípios do Top 500, mesmo que em menor intensidade. Já os juros e amortizações não são problema nem mesmo para a maioria dos piores colocados.
- Apesar da nota média das capitais ser 31,7% superior à média nacional, elas apresentaram resultados que variaram do Conceito D ao B (a pontuação oscilou de 0,3985 a 0,7651). Das 25 capitais analisadas, 12 ficaram entre os Top 500 resultados do país, entre os quais duas ficaram no Top 100: Manaus (33º) e Rio de Janeiro (66º). As capitais apresentaram menor dependência das transferências dos estados e da União, melhor gestão dos restos a pagar, bem como comprometeram menos o orçamento com gastos de pessoal. No entanto, as capitais investiram menos do que os outros municípios brasileiros (6,3% ante 6,8% da RCL, em média). Este percentual é o menor desde o início da série, em 2006. Além disso, a dívida representa um problema maior para as capitais do que para o restante dos municípios do país, até mesmo pela maior facilidade que possuem para captação de empréstimos.

⁶ Cruzeiro do Sul – AC, Nazarezinho – PB, Riacho dos Cavalos – PB, Vicência – PE, Euclides da Cunha – BA, Rio Real – BA, Januária – MG, Tietê – SP, Mafra – SC e Siderópolis – SC.

- Em 2016, os recursos provenientes da Lei da Repatriação⁷ evitaram um quadro ainda pior para as contas dos municípios. Do volume total arrecadado, o montante destinado aos municípios foi de R\$ 8,9 bilhões, sendo metade referente ao IR e a outra metade à multa, o que levou a um aumento médio de quase 4% nas receitas das prefeituras. Ao todo, 624 prefeituras foram salvas de ficar fora da lei por conta dos recursos da repatriação. Um efeito direto da repatriação foi sobre o número de prefeituras que se livraram de ultrapassar o limite de 60% da RCL com gasto de pessoal. Sem esse recurso extra, mais 296 prefeituras teriam também ficado fora da lei. Outra variável impactada pelos recursos da repatriação foi a relação entre os restos a pagar e o caixa. Não fossem esses recursos extraordinários, mais 328 municípios teriam descumprido a LRF por terem mais restos a pagar do que recursos em caixa no fim de 2016.

⁷ A Lei nº 13.254 de 2016 instaura um regime especial para a regularização de recursos de origem lícita que não foram declarados ou declarados incorretamente, esta lei também é conhecida como Lei da Repatriação. Neste regime, para regularização dos recursos foi apurado Imposto de Renda (IR) de 15% e multa de mesma alíquota sobre montante.

O ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL (IFGF)

Apesar de o Brasil ter uma das maiores cargas tributárias do mundo, o ajuste das contas públicas passou a ser o principal problema econômico do país. Em âmbito federal, a escalada da dívida pública motivou a determinação constitucional inédita de limitar o crescimento dos gastos públicos, bem como o encaminhamento de reformas fundamentais à sustentabilidade fiscal de longo prazo, como a da Previdência.

Nos estados e municípios, a crise fiscal parece ainda mais grave, na medida em que sequer há recursos para pagar funcionários e fornecedores em alguns casos, prejudicando muitas vezes a prestação de serviços públicos essenciais. De fato, diversos entes federativos estão à beira da insolvência, tendo como agravante o fato de que já estão descumprindo os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Isso significa que, além dos riscos fiscais, há riscos sociais e político-institucionais.

Esta edição do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF⁸ faz uma radiografia completa da crise fiscal no municípios, responsáveis por administrar um quarto da carga tributária brasileira, ou seja, mais de R\$ 461 bilhões. Para se ter uma ideia, esse montante supera o orçamento do setor público da Argentina e do Uruguai somados. O IFGF foi construído com base nos dados referentes ao ano de 2016, recém-publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Na elaboração do Índice buscou-se identificar o desafio da gestão fiscal municipal na alocação dos recursos, tendo em vista as restrições orçamentárias com as quais se deparam as prefeituras brasileiras.

No orçamento das cidades três são os pontos marcantes. Pelo lado da receita, a problemática consiste na dependência das transferências intergovernamentais, o que deixa a grande maioria das prefeituras com pouco controle sobre suas receitas. Pelo lado do gasto, o desafio é a gestão das despesas correntes (principalmente gastos com pessoal), uma vez que a rigidez orçamentária decorrente da sua expansão exagerada pode comprometer os recursos programados para outros fins, em especial os investimentos. Além disso, identificou-se que, dependendo do total de ativos financeiros disponíveis, a postergação de despesas via inscrição em restos a pagar pode prejudicar a execução das políticas públicas. De fato, a falta de planejamento orçamentário tem gerado problemas de liquidez

⁸ O IFGF se soma a outros estudos e Notas Técnicas (NT) publicadas pela FIRJAN na área fiscal: NT 2017: A situação fiscal dos estados; NT 2016: Carga tributária na indústria; NT 2016: Ajuste fiscal e metas para dívida pública; NT 2016: Redução dos incentivos fiscais; NT 2015: O desafio fiscal no Brasil e no mundo.

para muitas prefeituras brasileiras, tendo em vista a prática recorrente e disseminada do uso de restos a pagar como alternativa para o endividamento.

Com base nesse diagnóstico foram construídos os cinco indicadores que compõem o IFGF: **Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida**. Os quatro primeiros têm peso de 22,5% sobre o resultado agregado. O Custo da Dívida, por sua vez, tem peso de 10%, haja vista o baixo grau de endividamento dos municípios brasileiros. Este fato reflete a incapacidade da grande maioria dos municípios em contrair dívida, seja pelas inúmeras restrições às quais estão sujeitos, seja pela falta de garantias frente ao mercado de crédito. Por fim, cabe ressaltar que todos os indicadores estão em conformidade com os parâmetros definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A seguir, a descrição de cada um:

IFGF Receita Própria: mede o total de receitas geradas pelo município, em relação ao total da receita corrente líquida – RCL⁹. O índice permite avaliar o grau de dependência das prefeituras no tocante às transferências dos estados e da União.

IFGF Gastos com Pessoal: representa quanto os municípios gastam com pagamento de pessoal, em relação ao total da receita corrente líquida (RCL). Tendo em vista que esse é o gasto com maior participação na despesa total de um município, este indicador mede o grau de rigidez do orçamento, ou seja, o espaço de manobra da prefeitura para execução das políticas públicas, em especial dos investimentos.

IFGF Liquidez: verifica se as prefeituras estão deixando em caixa recursos suficientes para honrar os restos a pagar acumulados no ano, medindo a liquidez da prefeitura como proporção das receitas correntes líquidas.

IFGF Investimentos: acompanha o total de investimentos, em relação à receita corrente líquida (RCL). Ruas pavimentadas, iluminação pública de qualidade, transporte eficiente, escolas e hospitais bem equipados são exemplos de investimentos municipais capazes de aumentar a produtividade do trabalhador e promover o bem-estar da população.

IFGF Custo da Dívida: corresponde às despesas de juros e amortizações, em relação ao total das receitas líquidas reais¹⁰ (RLR). O índice avalia o comprometimento do orçamento com o pagamento de juros e amortizações de empréstimos contraídos em exercícios anteriores.

⁹ Receita Corrente Líquida (RCL) é o conceito constitucional utilizado para o cálculo dos limites orçamentários. É o total das receitas orçamentárias municipais deduzidas as contribuições dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira dos diversos regimes de previdência social.

¹⁰ A Receita Líquida Real (RLR) é utilizada para apurar o limite de pagamento da dívida de estados e municípios renegociada com o Tesouro Nacional e para o cálculo da relação Dívida Financeira/Receita Líquida Real. Para os municípios, o conceito de RLR exclui do total de receitas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender a despesas de capital.

Abaixo, quadro-resumo dos indicadores que compõem o cálculo do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF).

IFGF				
Receita Própria	Gastos com Pessoal	Liquidez	Investimentos	Custo da Dívida
Capacidade de arrecadação	Grau de rigidez do orçamento	Suficiência de caixa	Capacidade de fazer investimentos	Custo da Dívida de longo prazo
$\frac{\text{Receita Própria}}{\text{Rec Corrente Líquida}}$	$\frac{\text{Gastos com Pessoal}}{\text{Rec Corrente Líquida}}$	$\frac{\text{Caixa- Restos a Pagar}}{\text{Rec Corrente Líquida}}$	$\frac{\text{Investimentos}}{\text{Rec Corrente Líquida}}$	$\frac{\text{Juros e Amortizações}}{\text{Rec Líquida Real}}$
22,5%	22,5%	22,5%	22,5%	10,0%

A leitura dos resultados, por indicador ou do índice geral, é bastante simples: **a pontuação varia entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próxima de 1, melhor a gestão fiscal do município** no ano em observação. Com o objetivo de estabelecer valores de referência que facilitem a análise, foram convencionados quatro Conceitos para o IFGF:

Conceito A (Gestão de Excelência): resultados superiores a 0,8 pontos.

Conceito B (Boa Gestão): resultados compreendidos entre 0,6 e 0,8 pontos.

Conceito C (Gestão em Dificuldade): resultados compreendidos entre 0,4 e 0,6 pontos.

Conceito D (Gestão Crítica): resultados inferiores a 0,4 pontos.

Outra importante característica do IFGF é que sua metodologia permite tanto comparação relativa quanto absoluta, isto é, o índice não se restringe a uma fotografia anual, podendo ser comparado ao longo dos anos. Dessa forma, é possível especificar com precisão se uma melhoria relativa de posição em um ranking se deveu a um determinado município ou à piora relativa dos demais.

Lançado em 2012, o IFGF joga luz sobre a forma como os tributos pagos pela sociedade são administrados pelas prefeituras. O IFGF dá maior transparência às contas municipais através de uma ferramenta simples e disponível para consulta pública, na qual todo cidadão brasileiro pode se inserir na discussão sobre a situação fiscal da sua cidade. Além disso, os indicadores funcionam como ferramenta de gestão para os milhares de gestores municipais do país, seja na construção de cenários ou no aperfeiçoamento das decisões quanto à correta alocação dos recursos públicos.

Base de Dados

Nesta edição, o **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal** faz referência ao ano de 2016. O índice é inteiramente construído com base nos resultados fiscais declarados pelas próprias prefeituras, informações oficiais disponibilizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

Mais de mil municípios sem transparência.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 48 e 51, determina que até 30 de abril de cada ano os municípios devem encaminhar suas contas referentes ao exercício anterior para a STN, que tem 60 dias para disponibilizá-las ao público¹¹. A despeito disso, até o dia 3 de julho de 2017, os dados de 1.024 municípios não estavam disponíveis ou apresentavam inconsistências que impediram a análise¹². Este número representa 18,4% das 5.568 prefeituras brasileiras. Sendo assim, foram avaliadas as contas de 4.544 municípios, onde vivem 177,8 milhões de pessoas, 87,5% da população brasileira.

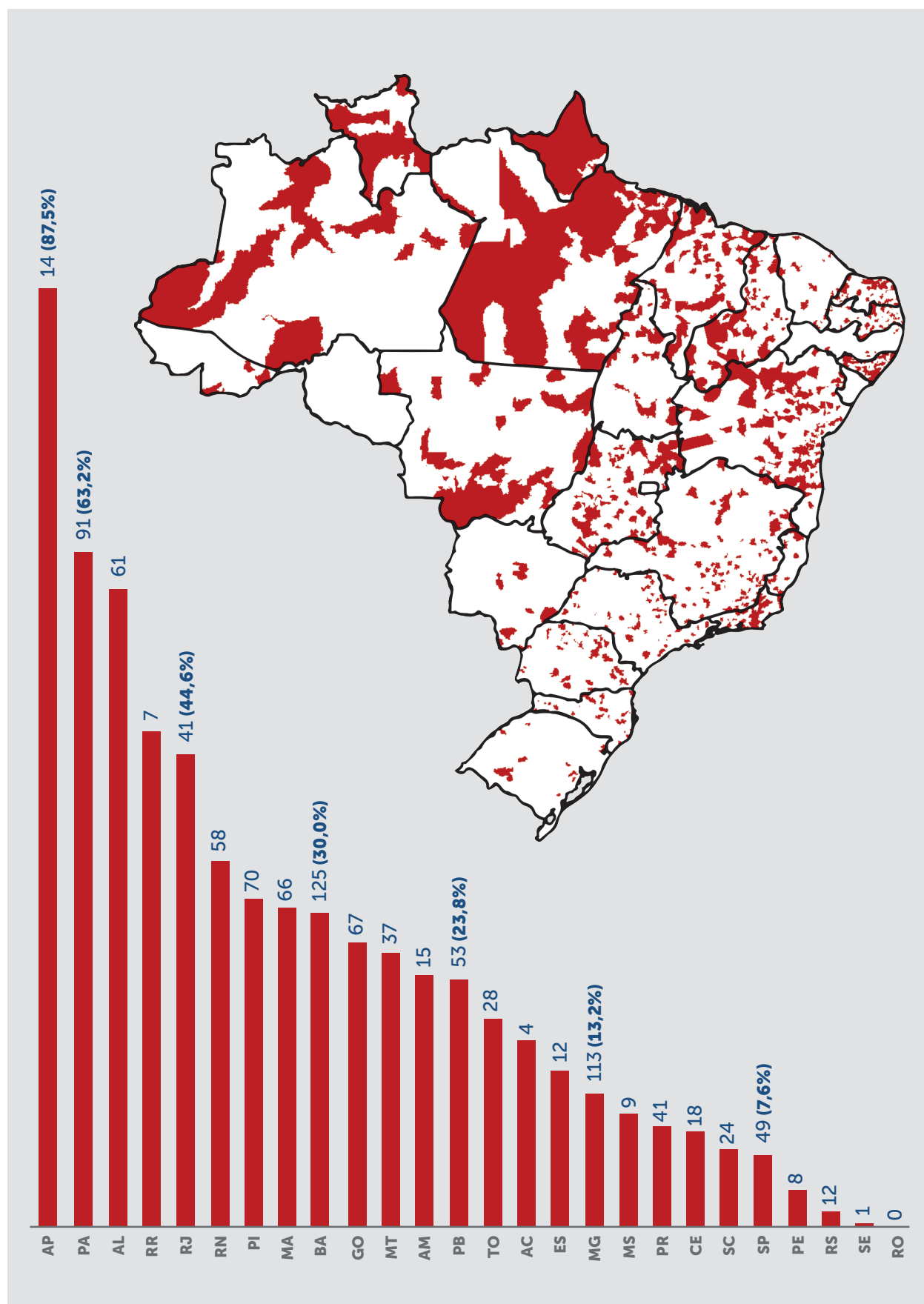
Nos municípios sem transparência vivem mais de 25 milhões de brasileiros, ou 12,5% da população. Neste grupo chama a atenção a presença de grandes cidades, como a da capital Florianópolis (SC) e de municípios populosos como São Gonçalo (RJ), Montes Claros (MG) e São José dos Pinhais (PR) – todos com mais de 300 mil habitantes. Como mostram o mapa e o gráfico 1, a região Norte apresentou o maior percentual de municípios sem transparência, 35,3% do total ou 159 das 450 prefeituras da região. No estado do Amapá, apenas duas das 16 prefeituras declararam suas informações; no Pará, não há transparência em 63,2% das cidades. As regiões Nordeste (25,7%) e Centro-Oeste (24,2%) também apresentaram alto percentual de municípios sem dados disponíveis ou inconsistentes. Por fim, com percentuais mais baixos, na região Sudeste foram 215 prefeituras (12,9%) e no Sul, 77 (6,5%) sem declarar suas informações de acordo com o que determina a LRF.

A inconsistência e a falta de divulgação dos dados significam falta de transparência, o que dificulta o controle social e a racionalização de custos nos entes da Federação. O destaque positivo ficou por conta do estado de Rondônia, o único em todo o Brasil a apresentar dados disponíveis e consistentes para todas as prefeituras.

¹¹ Desta forma, dia 30 de junho de 2017 era a data limite legal para divulgação pública dos dados.

¹² O Anexo Metodológico lista os 1.024 municípios onde não foi possível a realização desta análise por falta dos dados oficiais. Deste total, não foi possível analisar as contas de 87 municípios por falta de consistências nos dados, enquanto os outros 937 não divulgaram suas contas no prazo legal.

GRÁFICO E MAPA 1: Percentual e número de municípios sem dados disponíveis, por UF



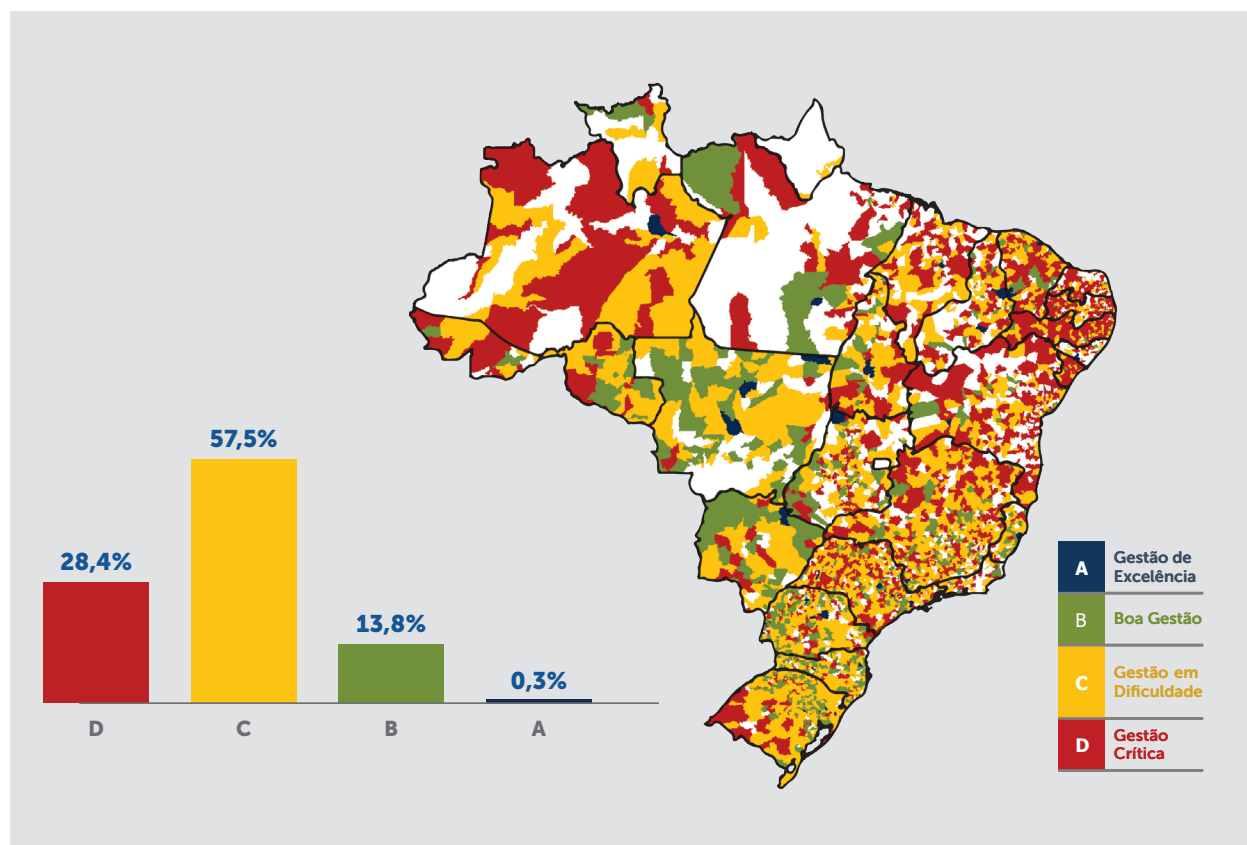
RESULTADOS DO IFGF

86% dos municípios brasileiros estão em situação fiscal difícil ou crítica.

Os resultados do IFGF reforçam a extensão e a profundidade da crise fiscal brasileira, sem deixar dúvidas de que ela não está restrita à União e aos estados. Muito pelo contrário. Dos 4.544 municípios analisados, 3.905 (85,9%) apresentaram situação fiscal difícil ou crítica (Conceito C ou D no IFGF), apenas 13,8% (626) boa situação fiscal (Conceito B) e tão somente 13 (0,3%) excelente situação fiscal (Conceito A). Assim, 2016 foi o ano com o maior percentual de prefeituras em situação fiscal difícil e com o menor número em situação excelente de toda a série do IFGF, iniciada em 2006.

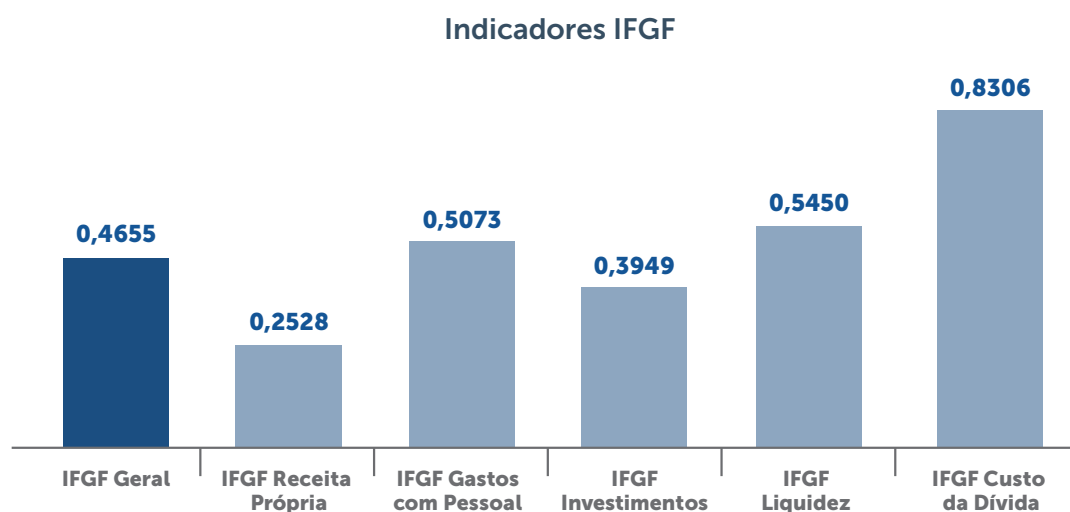
A crise fiscal atinge todas as regiões do país. No mapa 2 predominam as áreas em vermelho (Conceito D no IFGF, situação crítica) e em amarelo (Conceito C, situação difícil). A região Nordeste concentrou o maior percentual de municípios nestas situações (94,9%). As cidades em boa situação fiscal, áreas em verde (Conceito B) e azul (Conceito A) no mapa, se concentram no Centro-Oeste (26,1% dos municípios analisados) e no Sul (24,7% dos municípios analisados).

GRÁFICO E MAPA 2: Distribuição dos municípios por conceito do IFGF 2017



O problema fiscal brasileiro é estrutural e comum aos três níveis de governo; está relacionado ao elevado comprometimento dos orçamentos com gastos obrigatórios, notadamente despesas de pessoal. Assim, em momentos de queda da receita, como o atual, há pouca margem de manobra para adequar as despesas à capacidade de arrecadação, deixando as contas públicas extremamente expostas à conjuntura econômica. Nos municípios, esse quadro é agravado pela dependência crônica por transferências dos estados e da União. E como têm pouco ou nenhum acesso ao mercado de crédito, usam cada vez mais a postergação de despesas via restos a pagar como fonte de financiamento – assim como acontece nos estados.

A análise dos indicadores do IFGF ilustra perfeitamente esse diagnóstico. O *IFGF Receita Própria* (0,2528) é o menor dos cinco indicadores, reflexo da crônica dependência das transferências estaduais e federais. O elevado comprometimento com despesas obrigatórias retratado pelo *IFGF Gastos com Pessoal* (0,5073 pontos) explica em grande medida o nível baixíssimo do *IFGF Investimentos* (0,3949). De fato, tem sobrado cada vez menos espaço para os investimentos no orçamento público como um todo. O excelente resultado do *IFGF Custo da Dívida* (0,8306) mostra que a dívida não tem sido uma opção para fechar as contas para a grande maioria das prefeituras; os restos a pagar tornaram-se a forma tradicional de financiamento, o que por sua vez explica o baixo resultado do *IFGF Liquidez* (0,5450). O gráfico abaixo apresenta os indicadores do IFGF no ano de 2016. Na sequência, a análise detalhada de cada um deles.



IFGF Receita Própria

Mede o total de receitas geradas pelo município, em relação ao total da Receita Corrente Líquida. Tem como objetivo avaliar o grau de dependência das prefeituras no tocante às transferências intergovernamentais.

A Constituição de 1988 concedeu aos governos subnacionais competências tributárias exclusivas e autonomia para legislar, coletar e fixar alíquotas. A proposta era que a descentralização da arrecadação reforçasse o vínculo entre o cidadão-contribuinte e o poder público local, de forma a

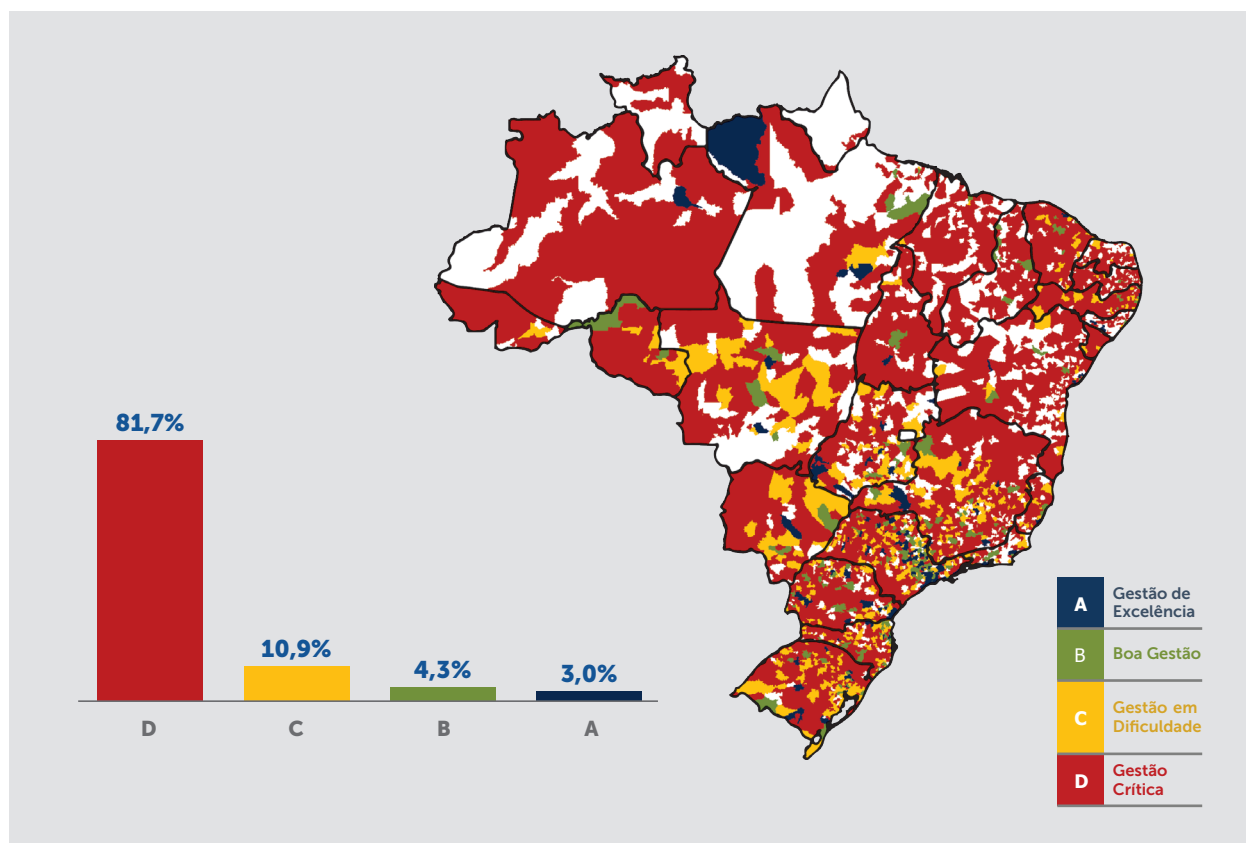
aumentar a qualidade dos bens e serviços públicos oferecidos à população. Posteriormente, a LRF (2001) reiterou que instituição, previsão e arrecadação de tributos de competência municipal são requisitos essenciais da responsabilidade da gestão fiscal. Não obstante, o *IFGF Receita Própria* mostra um quadro de significativo desequilíbrio entre o volume de receitas e a arrecadação própria na grande maioria das prefeituras brasileiras.

Dependência crônica: 82% dos municípios não geraram nem 20% de suas receitas.

Em 2016, 81,7% das cidades brasileiras ficaram com Conceito D no *IFGF Receita Própria*, ou seja, 3.714 não geraram nem 20% de suas receitas em 2016. Apenas 136 municípios em todo o país obtiveram Conceito A no *IFGF Receita Própria* por terem arrecadado com recursos próprios mais de 40% de suas receitas. Neste grupo, a população média é de 130 mil habitantes, contra uma média de 9 mil habitantes nos municípios com Conceito D no indicador.

Nordeste (93,2%) e Norte (90,7%) são as regiões com maior percentual de municípios com Conceito D no IFGF Receita Própria. Mesmo na região Sudeste, onde estão localizados 55,2% do PIB nacional, 75,3% dos municípios foram avaliados com Conceito D. Esse percentual foi de 73,1% na região Centro-Oeste e 76,8% na região Sul. O mapa 3, majoritariamente vermelho, não deixa dúvidas da enorme dependência das transferências em todas as regiões brasileiras, ainda que as atinja com intensidades

GRÁFICO E MAPA 3: Distribuição dos municípios por conceito do IFGF Receita Própria



diferentes. Por outro lado, os pontos em azul (Conceito A) estão concentrados principalmente na região Sudeste, uma vez que dos 136 municípios que se destacaram pela alta arrecadação própria, 70 estão na região. Vale destacar o estado de São Paulo, com 54 municípios com Conceito A, o que significa 9,1% do total de prefeituras do estado – este é o maior percentual do país.

IFGF Gastos com Pessoal

Representa quanto os municípios gastam com pagamento de pessoal, em relação ao total da Receita Corrente Líquida. O índice mede o espaço de manobra das prefeituras para execução das políticas públicas, em especial dos investimentos.

O gasto com pessoal é o principal elemento do orçamento das prefeituras brasileiras. Devido ao seu caráter rígido, o comprometimento excessivo das receitas municipais com essa despesa deve ser evitado, uma vez que implica na redução dos recursos destinados para outros fins, afetando as políticas públicas. Por isso, a LRF estabeleceu um limite prudencial e um teto para essas despesas: 57% e 60% da RCL, respectivamente¹³.

A busca pela gestão fiscal eficiente deve ser fundada no controle das despesas com pessoal. Só assim é possível reduzir a carga tributária e aumentar o investimento público, sem comprometer o equilíbrio fiscal. Contudo, na contramão dessa recomendação, as despesas com funcionalismo público têm comprometido uma parcela cada vez maior dos orçamentos municipais. Em 2016, a parcela do orçamento consumida por essas despesas nos municípios brasileiros chegou a 52,6%. Em 2006, primeiro ano de série do IFGF, esse percentual era 45,9%.

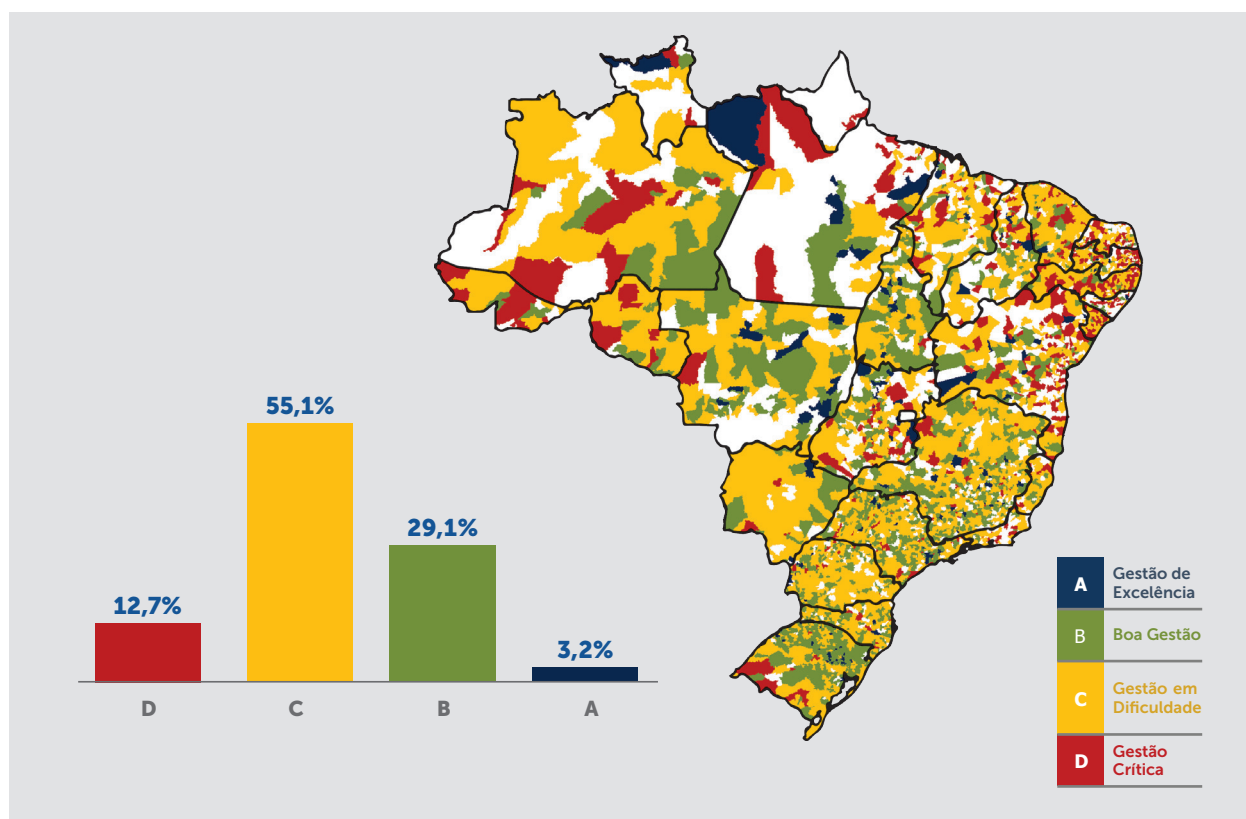
575 prefeituras ultrapassaram o limite legal para gastos de pessoal.

Mais da metade das prefeituras brasileiras (2.503 ou 55,1%) finalizou o último ano de mandato comprometendo mais de 50% seus orçamentos com a folha de salário do funcionalismo público, e por isso ficaram com Conceito C no *IFGF Gastos com Pessoal*. Destas, 406 já atingiram o limite prudencial de 57% da RCL definido pela LRF, e 575 ultrapassaram o limite legal de 60% da RCL (nota zero e Conceito D), Macapá é a única capital deste grupo. Em todo o Brasil, apenas 144 municípios (3,2%) ficaram com Conceito A ao gastar menos de 40% do orçamento com pessoal – entre eles apenas uma capital, São Paulo. Apesar do cenário de alerta, aproximadamente 30% do total de prefeituras (1.322) apresentou boa gestão de gastos com pessoal (Conceito B).

¹³ 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. Além disso, o artigo 22 dessa mesma legislação criou um limite prudencial, definido como 95% do teto (ou 57% da RCL), acima do qual ficam vedadas criações de cargos, empregos ou funções, além de outras restrições.

No indicador de gastos de pessoal há grandes diferenças entre as regiões. O mapa 4 mostra maior concentração de pontos vermelhos na região Nordeste, onde 28,7% das cidades ficou com Conceito D. Isso significa que 382 das 575 cidades brasileiras que apresentaram gastos de pessoal acima do limite permitido por lei (60% do orçamento) pertencem à região. No estado de Sergipe esse percentual chegou a 52,7% (39 dos 74 municípios analisados). Na região Norte, o percentual de prefeituras acima do limite estabelecido também é alto: 16,2% ou 47 cidades, 15 delas no Pará. No Centro-Oeste foram 9,6% (34) e no Sudeste, 5,4% (78). A região Sul, por sua vez, se sobressaiu por possuir apenas 3,1% ou 34 cidades acima do limite legal, além disso, 43,1% de seus municípios (480) ficaram com Conceito A ou B no *IFGF Gastos com Pessoal*.

GRÁFICO E MAPA 4: Distribuição dos municípios por conceito do IFGF Gastos com Pessoal



IFGF Liquidez

Verifica a relação entre o total de restos a pagar acumulados no ano e os ativos financeiros disponíveis para cobri-los no exercício seguinte. Ou seja, se as prefeituras estão postergando pagamentos de despesas para o exercício seguinte sem a devida cobertura de caixa.

Diante de um orçamento cada vez mais engessado com despesas obrigatórias, o artifício da postergação das despesas via restos a pagar institucionalizou-se como a principal fonte de financiamento e ajuste dos orçamentos – não só para os municípios, mas também para os estados e o governo federal. Na prática, o *IFGF Liquidez* verifica se os municípios têm recursos

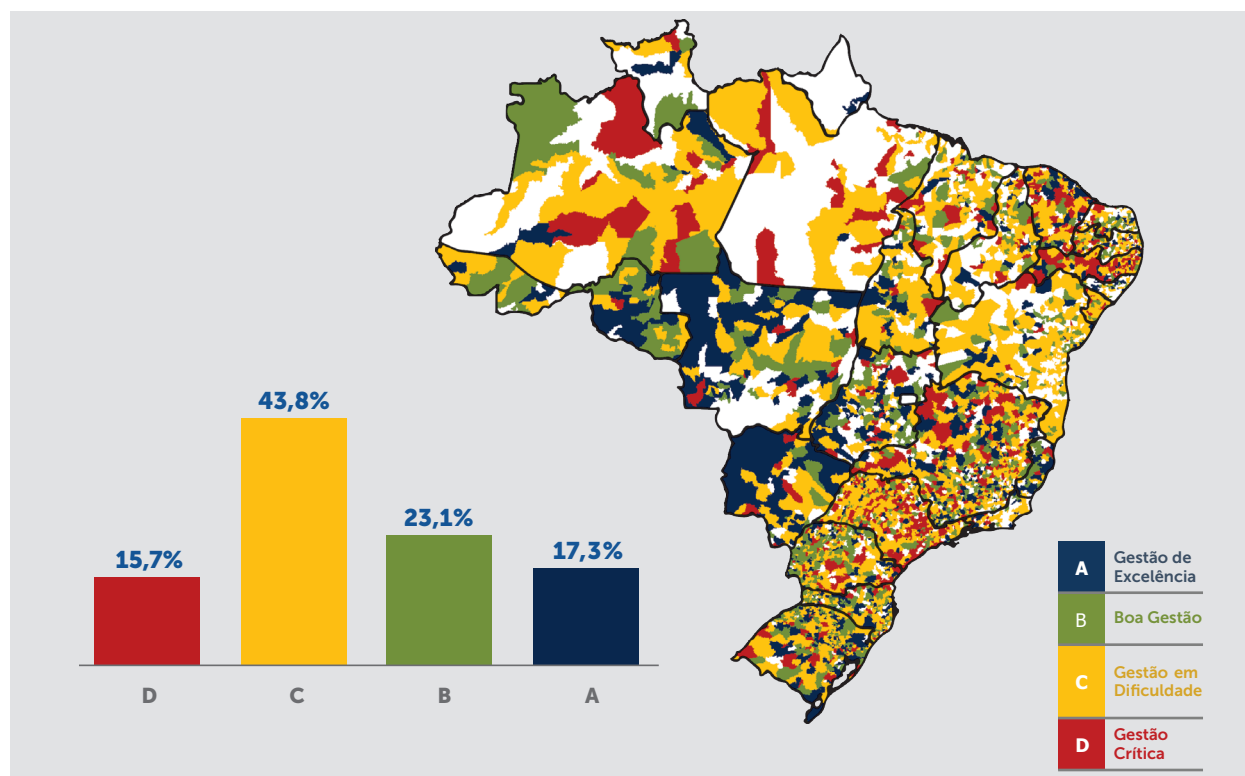
suficientes em caixa para cobrir as despesas postergadas para o exercício seguinte. Em último ano de mandato, como é o caso de 2016, a LRF veda a inscrição de restos a pagar sem a devida cobertura de caixa.¹⁴

715 prefeituras brasileiras (15,7%) encerraram 2016 com o caixa totalmente comprometido com Restos a Pagar.

Por ser o último ano de mandato municipal, houve grande esforço dos gestores para entregar as prefeituras com caixa suficiente para cobrir as despesas postergadas. Isso ocorreu em 84,3% dos municípios analisados. Ainda assim, 715 municípios (15,7%) encerraram 2016 sem caixa para cobrir os restos a pagar, e por isso ficaram com nota zero no IFGF Liquidez (Conceito D). Ao todo, esses municípios deixaram uma conta de mais de R\$ 6,3 bilhões a ser paga pelos próximos gestores. Pertencem a este grupo duas capitais: Campo Grande (MS) e Goiânia (GO).

No caso dos restos a pagar, o problema maior está na região Sudeste, onde 335 prefeituras (23,1% da região) encerraram o mandato com mais restos a pagar do que recursos em caixa. Este resultado foi fortemente influenciado pelas prefeituras dos estados de São Paulo (192) e Minas Gerais (134). No Nordeste, 16,0% (213) dos municípios ficaram nessa situação e na região Norte, 10,3% (30). As regiões Centro-Oeste e Sul foram as que apresentaram o menor

GRÁFICO E MAPA 5: Distribuição dos municípios por conceito do IFGF Liquidez



¹⁴ 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".

percentual de municípios nessa situação: 8,8% (31) e 9,5% (106) respectivamente. Além disso, a região Centro-Oeste foi destaque por apresentar 41,1% dos municípios (145) com Conceito A no IFGF Liquidez, enquanto no Sul foram 18,8% (209).

IFGF Investimentos

O indicador mede a parcela do orçamento dos municípios destinada aos investimentos.

Ruas pavimentadas e iluminadas, escolas e hospitais de qualidade são exemplos de investimentos públicos municipais capazes de aumentar a produtividade do trabalhador e promover o bem-estar da população. Para se ter uma ideia, os municípios foram responsáveis por um terço de todo o investimento público brasileiro em 2016. No entanto, o comprometimento cada vez maior do orçamento com despesas obrigatórias tem deixado cada vez menos espaço para os investimentos.

Investimentos atingiram o menor nível em mais de dez anos.

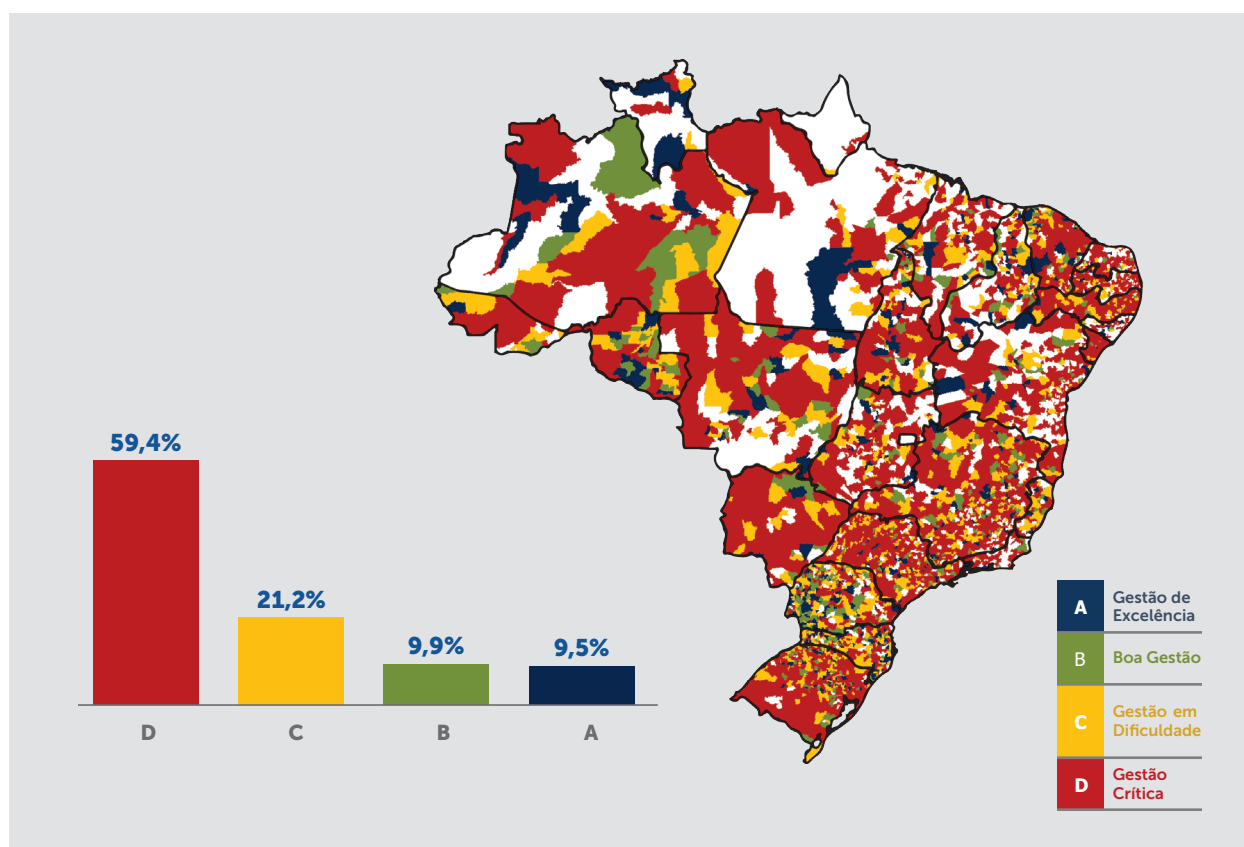
O último ano de mandato é tipicamente aquele em que os municípios mais investem, em média 20% a mais do que nos três anos anteriores. Contudo, em 2016, a crise econômica inverteu essa lógica e exigiu um corte significativo dos investimentos. Em 2016, apenas 6,8% do orçamento das cidades foi destinado aos investimentos, o menor percentual desde 2006. Em comparação com ano anterior, os municípios deixaram de investir R\$ 7,5 bilhões.

Quatro em cada cinco municípios (80,6%) receberam Conceito C ou D no *IFGF Investimentos* – isso significa que 3.663 cidades não investiram sequer 12% do orçamento. Quase dois terços desses municípios estão concentrados nas regiões Sudeste (33,9%) e Nordeste (31,6%), respondendo pelo número de 1.243 e 1.157 municípios, respectivamente. Entre os estados, São Paulo (522), Minas Gerais (625) e Bahia (263) concentraram o maior número de municípios com baixo investimento.

Contrastaram com esse ambiente 430 prefeituras com alto nível de investimentos. Esse grupo investiu em média 20% do orçamento, ficando com Conceito A no *IFGF Investimentos*. Favorecida pelos 92 municípios que receberam nota máxima, a região Sul apresentou o maior percentual de municípios com Conceito A ou B no *IFGF Investimentos* (32,0%). Logo atrás, a região Norte (25,8%) recebeu grande volume de transferências do governo federal para execução de investimentos em 2016, com o estado de Roraima sendo o responsável pela maior média do *IFGF Investimentos* do país, com 50% de seus municípios com Conceito A ou B no *IFGF Investimentos*¹⁵. Nesse grupo, os estados do Paraná e Santa Catarina se destacaram por apresentarem 41,6% e 38,7% de seus municípios com Conceito A ou B no *IFGF Investimentos*. A distribuição dos resultados pode ser observada no mapa e no gráfico 6.

¹⁵ Dois fundos administrados pelo Ministério da Integração Nacional (MI) disponibilizaram R\$ 28,2 bilhões para ações de desenvolvimento da Região Norte no período de 2016 a 2020. Além disso, os municípios de Roraima contaram com fortes investimentos em 2016, voltados para as áreas de Infraestrutura e Saúde, a destacar a capital Boa Vista e o município de Bonfim, que ficaram com nota máxima no IFGF Investimentos.

GRÁFICO E MAPA 6: Distribuição dos municípios por conceito do IFGF Investimentos



IFGF Custo da Dívida

Avalia o comprometimento das Receitas Líquidas Reais com o pagamento de juros e amortizações referentes a empréstimos contraídos em anos anteriores.

Tão importante quanto o tamanho da dívida é saber a fatia do orçamento comprometida com o pagamento de juros e amortizações, o que diz respeito ao custo da dívida. Assim como as despesas com pessoal, esses encargos apresentam rígidas obrigações contratuais, o que pode ser um fator de engessamento do orçamento. Este, porém, é um problema para uma parcela muito pequena dos municípios brasileiros – a grande maioria das cidades brasileiras (3.935) sequer declarou possuir Dívida Consolidada Líquida.

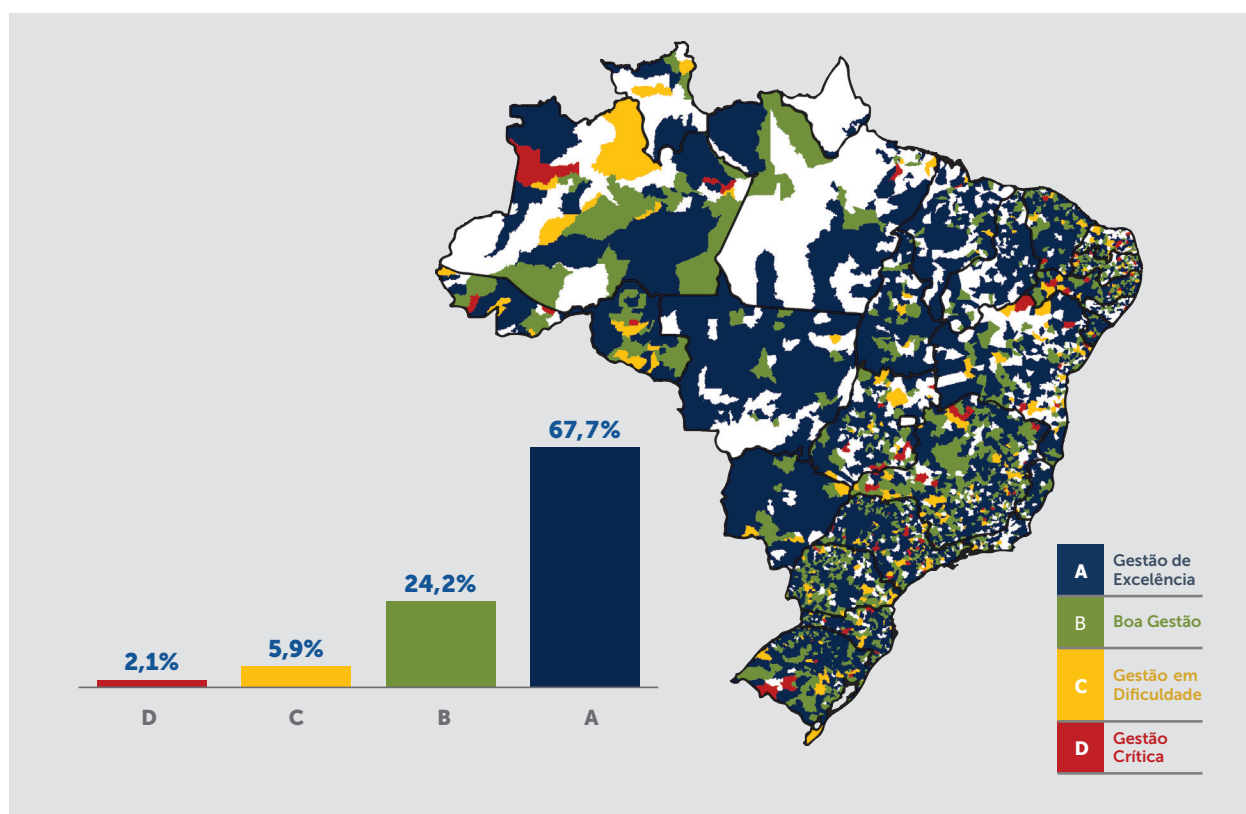
Desta forma, em 2016 as prefeituras brasileiras continuaram bem avaliadas no *IFGF Custo da Dívida*, sendo este o melhor dos indicadores acompanhados (0,8306 pontos). Do total de municípios analisados, 3.076 (67,7%) prefeituras ou receberam Conceito A e 1.101 (24,2%) Conceito B. Fato é que os municípios têm muito pouco acesso à contratação de dívida. Após a renegociação das dívidas de estados e municípios com o Governo Federal, em 1997 e 2001, os governos subnacionais ficaram sujeitos a diversas vedações no que concerne à emissão

de títulos domésticos ou externos. Posteriormente, a LRF impediu que a União renegociasse as dívidas dos municípios contraídas com instituições privadas, o que circunscreveu o problema de dívida a pouquíssimos municípios, notadamente os maiores¹⁶.

**Dívida com a União não é um problema para os municípios:
3.935 municípios sequer declararam possuir Dívida Consolidada Líquida.**

Em todo o Brasil, apenas 367 (8,1%) municípios apresentaram dificuldade com o pagamento de juros e amortizações e por isso ficaram com Conceito C ou D no *IFGF Custo da Dívida*. Neste grupo, a população média é de 86 mil habitantes, quase o triplo da média nacional, com destaque para a capital Maceió – AL, que ficou com Conceito D, e para as capitais São Paulo – SP e Belo Horizonte – MG, que ficaram com Conceito C no *IFGF Custo da Dívida*. Vale destacar que 10 municípios¹⁷ receberam nota zero nesse indicador por ultrapassarem o limite legal de 13% da RLR para pagamento de juros e amortizações da dívida. O gráfico e o mapa 7 mostram a distribuição do *IFGF Custo da Dívida*.

GRÁFICO E MAPA 7: Distribuição dos municípios por conceito do IFGF Custo da Dívida



¹⁶Vale acrescentar que em 2016 a regulamentação da Lei Complementar nº 148/14, que revisou o indexador das dívidas com a União, trouxe alívio no pagamento dos juros para boa parte dos municípios. Em vez do IGP-DI acrescido de juros de 9% ao ano, a dívida passou a ser gerida pelo IPCA acrescido de juros de 4% ao ano, limitados à variação da taxa básica de juros (Selic).

¹⁷Cruzeiro do Sul – AC, Nazarezinho – PB, Riacho dos Cavalos – PB, Vicência – PE, Euclides da Cunha – BA, Rio Real – BA, Januária – MG, Tietê – SP, Mafra – SC e Siderópolis – SC.

MUNICÍPIOS FORA DA LEI

A situação fiscal dos municípios é tão grave que milhares já estão descumprindo as principais legislações sobre finanças públicas, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, promulgada em 2001. Segundo as estatísticas oficiais declaradas pelos próprios municípios e disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, referentes ao ano de 2016, 2.091 municípios brasileiros descumpriram pelo menos uma das quatro determinações legais abaixo:

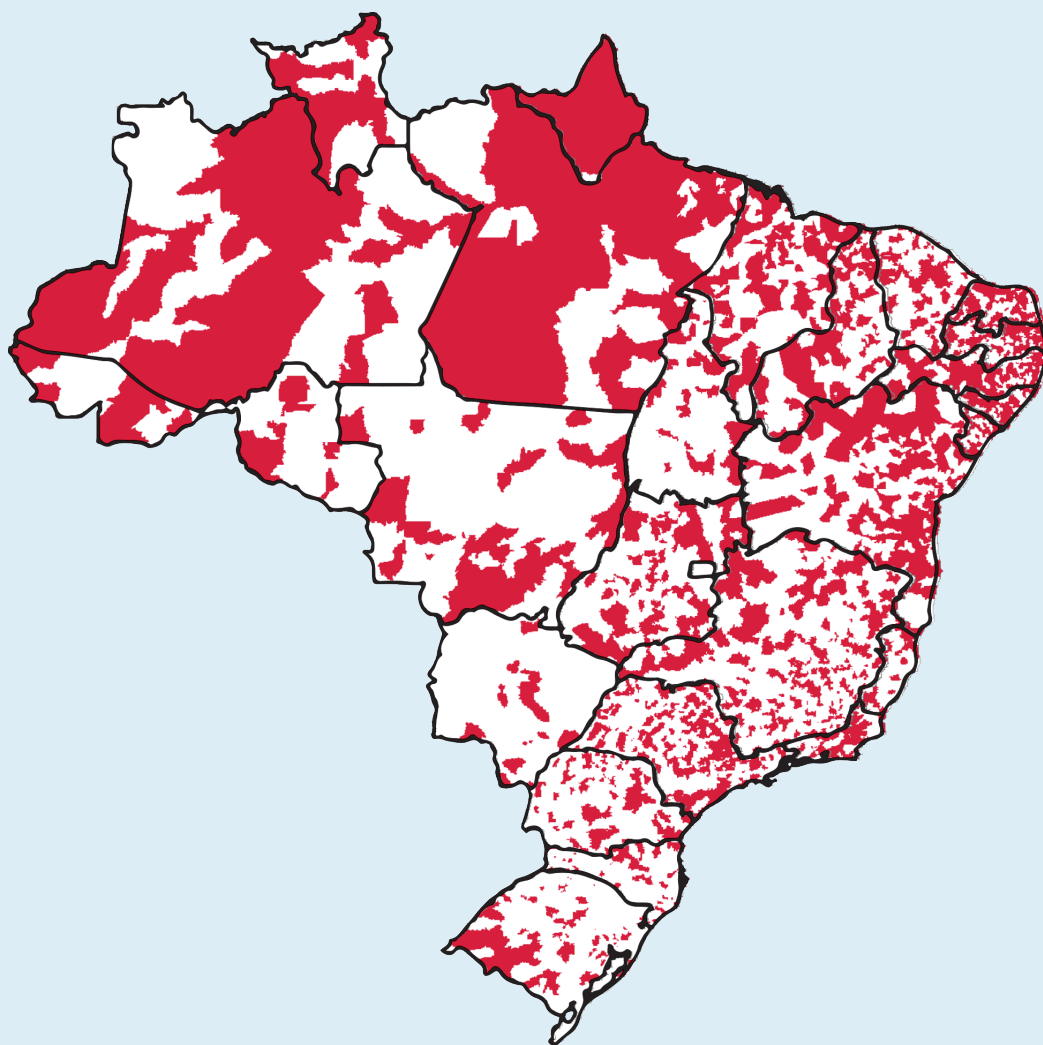
- 937 prefeituras não declararam suas contas até a data limite prevista em lei (Art. 48 e 51 da LRF);
- 715 prefeituras encerraram o mandato com mais restos a pagar do que recursos em caixa (Art. 42 da LRF);
- 575 ultrapassaram o limite de 60% da RCL para gastos com pessoal (Art. 20 da LRF);
- 10 ultrapassaram o limite de 13% da RLR para juros e amortizações (MP 2.185-35 de 2001)
 - 140 prefeituras ultrapassaram o limite do gasto com pessoal e deixaram restos a pagar sem cobertura de caixa para o próximo prefeito;
 - 5 municípios ultrapassaram o limite de custo da dívida e o limite legal para pessoal;
 - 1 município ultrapassou o limite de custo da dívida e deixou restos a pagar sem cobertura de caixa para o próximo prefeito.

O número que mais chama a atenção é o de prefeituras sem transparência, foram 937 em 2016. Esses municípios deveriam ter declarado suas contas até abril à STN, que tem mais 60 dias para disponibilizá-las ao público. Entre as prefeituras que declararam as contas até o limite legal, 715 terminaram o mandato sem deixar recursos em caixa para honrar os compromissos postergados para o mandato seguinte, através do artifício dos restos a pagar. Ao todo, essas prefeituras deixaram uma conta de R\$ 6,3 bilhões de reais a ser paga pelos próximos gestores. É grande também o número de municípios que declararam gastos de pessoal acima do limite legal de 60% da RCL. Em 2016 foram 575. Juntos, estes municípios administram 8,1% da receita total dos

municípios brasileiros, e gastaram com funcionalismo R\$ 1,8 bilhão a mais do que o permitido pela lei. No que diz respeito à dívida, 10 prefeituras apresentaram gastos com juros e amortizações acima do permitido. A situação é ainda mais grave em 146 municípios que descumpriram mais de uma dessas determinações legais.

O mapa mostra que a irresponsabilidade fiscal está presente em todas as regiões do país. Em algumas, contudo, há maior concentração de municípios fora da lei. Na região Nordeste, 942 prefeituras ou 52,5% do total da região descumpriram algum limite legal ou não foram transparentes em relação às suas contas em 2016. Na região Norte são 222 ou 49,3%. Não tão distantes destas realidades, as regiões Sudeste (582 prefeituras ou 34,9% do total) e Centro Oeste (148 ou 31,8%) apresentaram mais de 30% de seus municípios nesta situação. Por sua vez, a região Sul apresentou o menor percentual de municípios com alguma pendência legal: 16,5%, 197 prefeituras.

Georreferenciamento municípios Fora da Lei

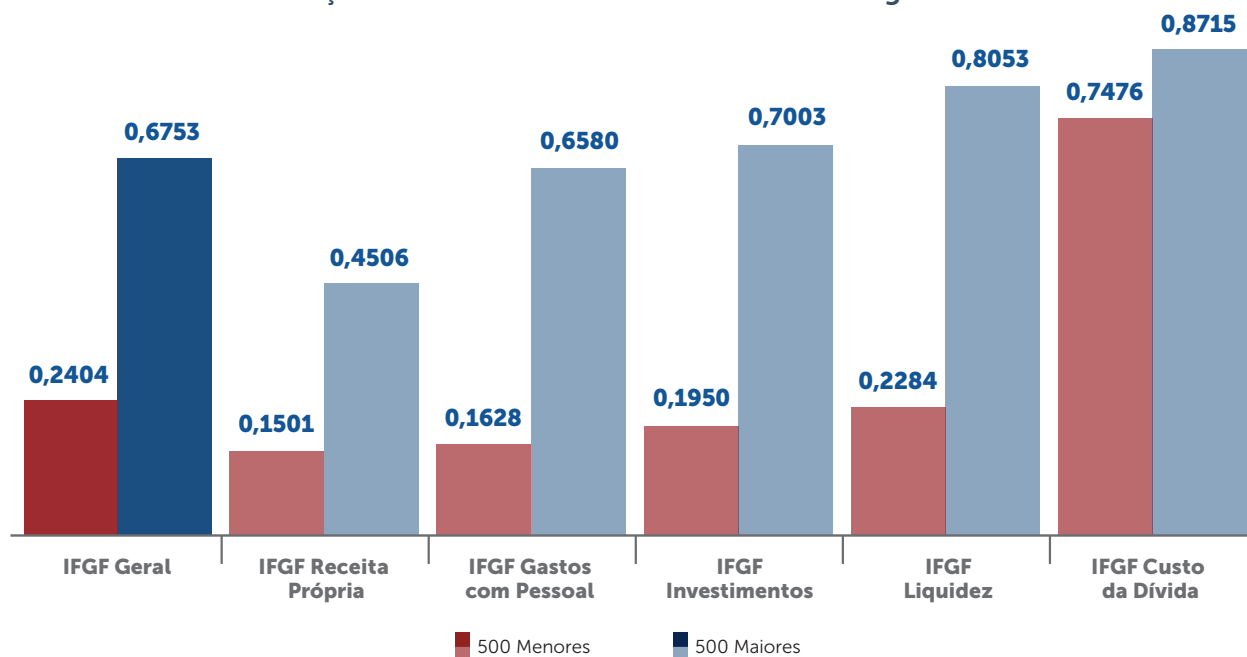


MAIORES E MENORES

A análise dos maiores e menores permite identificar quais os fatores determinantes para que um município se situe no topo ou no final do *ranking* de gestão fiscal. Dessa forma, é possível trilhar o caminho para uma gestão fiscal mais eficiente, um exercício de extrema importância diante de um quadro em que apenas 13 das 4.544 prefeituras avaliadas obtiveram o grau de excelência na gestão dos recursos públicos.

Líder do *ranking* do IFGF, a paulista Gavião Peixoto (0,9053) obteve pontuação mais de dez vezes superior ao último colocado, Riachão do Bacamarte (0,0858), na Paraíba. O gráfico abaixo compara a pontuação média dos 500 melhores e dos 500 piores municípios no IFGF. A maior diferença está nos indicadores de liquidez, de investimentos e de gastos com pessoal. A baixa receita própria é comum aos dois grupos, o que mostra que a dependência das transferências estaduais e federais é uma deficiência inclusive para muitos municípios do Top 500, mesmo que em menor intensidade. Já os juros e amortizações não são problema nem mesmo para a maioria do piores colocados.

Pontuação média do IFGF e seus indicadores de gestão fiscal



Mesmo em ano de eleições municipais, onde a grande maioria dos gestores cumpriu a lei e encerrou o mandato com disponibilidade de caixa suficiente para cobrir as despesas deixadas para a gestão seguinte, o planejamento orçamentário – ou a falta dele – foi o fator que mais distinguiu os extremos do *ranking*. Entre os 500 piores resultados gerais, 278 prefeituras

receberam nota zero no *IFGF Liquidez* por encerrarem os mandatos no vermelho; entre os 500 maiores, apenas dois municípios.

Esse problema de caixa tem como um dos principais motivos o grande comprometimento do orçamento com despesas de pessoal. No grupo das 500 cidades mais mal avaliadas no IFGF, os gastos com o funcionalismo público consomem em média 61,9% das receitas correntes líquidas – RCL, e 339 delas declararam gasto de pessoal superior ao limite imposto pela LRF. Entre os 500 melhores, as despesas de pessoal consomem, em média, 48,1% do orçamento, e nenhuma cidade ultrapassou o teto de pessoal estabelecido pela LRF, de 60% da RCL.

No orçamento das prefeituras, a combinação de dependência de receitas com gastos de pessoal elevado é nociva, sobretudo, aos investimentos. Em 2016, entre as 500 últimas colocações, os investimentos responderam, em média, por apenas 3,6% das receitas dessas prefeituras. Por outro lado, os 500 primeiros dedicaram 14,4% de suas receitas a investimentos. Com isso, enquanto 309 prefeituras do grupo mais bem avaliado receberam Conceito A ou B no IFGF Investimentos, no dos piores, apenas cinco.

CAPITAIS

As capitais concentram 22,7% da população brasileira (46 milhões de pessoas, em 2016) e administram 28,1% dos recursos em posse das prefeituras. Diferentemente dos pequenos municípios – onde em muitos casos sequer há competência contábil adequada para a gestão fiscal – as capitais têm acesso facilitado às ferramentas para uma administração eficiente. Ainda assim, **Florianópolis (SC)** não divulgou suas contas no prazo determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o que contrasta com o restante do estado de Santa Catarina, em que mais de 90% dos municípios divulgaram suas contas.

De modo geral, as capitais têm menor dependência das transferências dos estados e da União, melhor gestão dos restos a pagar, bem como comprometem menos o orçamento com gastos de pessoal. No entanto, apesar do melhor planejamento financeiro, as capitais investiram um pouco menos do que os outros municípios brasileiros (6,3% ante 6,8% da RCL). Este percentual é o menor desde o início da série, em 2006. Quanto à dívida, é um problema maior para as capitais do que para o restante dos municípios do país, até mesmo pela maior facilidade que possuem para captação de empréstimos.

Apesar da nota média das capitais ser 31,7% superior à média nacional, elas apresentaram resultados que variaram do Conceito D ao B (a pontuação oscilou de 0,3985 a 0,7651). Das 25 capitais analisadas, 12 ficaram entre os Top 500 resultados do país, entre as quais duas ficaram no Top 100: Manaus (33º) e Rio de Janeiro (66º).

No topo do *ranking* das capitais, **Manaus (AM)** foi avaliada com Conceito B no *IFGF Geral*. A capital amazonense obteve o Conceito A no *IFGF Receita Própria* graças ao esforço para o aumento da arrecadação¹⁸. Além disso, atingiu nota máxima no *IFGF Investimentos* por investir mais de 20% do orçamento, resultado de um empréstimo de US\$ 150 milhões da prefeitura junto ao BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) para obras de infraestrutura e pagamento de dívidas. Ainda assim, ficou com Conceito B no *IFGF Custo da Dívida*.

O **Rio de Janeiro (RJ)** obteve o segundo melhor resultado entre as capitais, também com Conceito B no IFGF. A segunda maior metrópole brasileira possui grande capacidade

¹⁸ Influenciado pela mudança na base de cálculo do IPTU.

de arrecadação, gerando mais de dois terços de suas receitas – nota máxima no *IFGF Receita Própria*. Entre as capitais é a segunda maior em arrecadação, atrás apenas de **São Paulo (SP)**, que gera 70,1% de seu orçamento, e em âmbito nacional está entre os dez maiores municípios em termos de arrecadação própria. Em ano olímpico, mesmo com a queda real das receitas, a cidade manteve elevado nível de investimentos, mas à custa de uma redução expressiva do caixa da prefeitura. Em 2016, a prefeitura do Rio investiu 18,2% de sua RCL (Conceito A no IFGF Investimentos), no entanto a relação entre a disponibilidade de caixa e os restos a pagar sobre a RCL atingiu o menor nível desde 2006: 3,0% da RCL (Conceito C no IFGF Liquidez).

Também em posição de destaque no *ranking*, **Salvador (BA)** apresentou boa situação fiscal (Conceito B) graças ao Conceito A obtido no *IFGF Receita Própria* e no *IFGF Liquidez*. A maior capital do Nordeste dispõe de elevada capacidade de arrecadação, com receita própria suficiente para pagar toda a folha dos servidores municipais. Além disso, os recursos em caixa descontados os restos a pagar representam 17,0% da RCL. A capital baiana só não atingiu o topo do *ranking* das capitais devido ao baixo volume de investimentos (5,6% da RCL, Conceito D no *IFGF Investimentos*).

Na quarta colocação, **Fortaleza (CE)** atingiu Conceito A no *IFGF Liquidez* e no *IFGF Custo da Dívida*. O baixo volume de restos a pagar permitiu que os recursos disponíveis em caixa atingssem 21,0% da RCL. Além disso, as despesas com juros e amortizações da capital consomem apenas 2,3% da receita líquida real. O baixo comprometimento do orçamento com a folha dos servidores (49,0% da RCL) é outro fator de destaque na capital cearense, que ficou com Conceito B no *IFGF Gastos com Pessoal*.

Em seguida, **Boa Vista (RR)** ocupa a quinta colocação com Conceito A no *IFGF Investimentos*, no *IFGF Liquidez* e no *IFGF Custo da Dívida*. O percentual de investimentos sobre a RCL foi o maior entre as capitais – 23,7% da RCL, devido ao programa de mobilidade urbana da capital. Além disso, a capital roraimense terminou o ano com elevada disponibilidade de caixa, equivalente a 21,3% da RCL. Vale ressaltar que Boa Vista é um ótimo exemplo de que baixa arrecadação própria não é impedimento para uma boa gestão fiscal. A receita própria da capital de Roraima, cerca de 12,1% da RCL, é a menor entre as capitais do país.

As demais capitais com Conceito B se situam nas faixas intermediárias do *ranking*, entre o 6º e o 14º lugar. Destaca-se a principal cidade do país, **São Paulo (SP)**, que ocupou a 8ª posição entre as capitais. A capital paulista foi a única a conquistar Conceito A no *IFGF Gastos com Pessoal*, no entanto, esse resultado contrastou com o Conceito D

no *IFGF Investimentos* (7,1% da RCL). Além disso, o comprometimento do orçamento com juros e amortizações da dívida foi determinante para a colocação da capital. Estas despesas representaram 7,6% da receita líquida real da capital paulista – Conceito C no *IFGF Custo da Dívida*.

Entre as grandes metrópoles, vale destacar também os resultados de **Belo Horizonte (MG)**. Em 2016, foi a primeira vez, em 11 anos, que a capital mineira não terminou o ano com mais restos a pagar do que recurso em caixa. A melhora no *IFGF Liquidez* levou a capital a ficar, pela primeira vez, entre os 500 maiores resultados do país.

Entre as 10 capitais com Conceito C, **Recife (PE)** chamou a atenção por conta do baixo nível dos investimentos e por encerrar o ano com o caixa apertado. Os investimentos representaram apenas 6,2% do orçamento e o caixa descontado os restos a pagar representou 3,4% da RCL. Por sua vez, **Natal (RN)** investiu um percentual maior da receita (9,7%), mas registrou maior percentual de gastos com pessoal – 55,8% da RCL contra 53,0% na capital pernambucana.

No sul do país, **Curitiba (PR)** apresentou situação fiscal difícil, numa combinação de baixo investimento, apenas 2,4% da RCL, e caixa apertado com restos a pagar, Conceito C no *IFGF Liquidez*. A oitava maior cidade do país ocupa o 17º lugar entre as capitais e a 801ª posição entre todos os municípios analisados.

Macapá (AP) foi a penúltima colocada entre as capitais com um cenário de extremos. Se por um lado a capital amapaense atingiu Conceito A no *IFGF Liquidez* e no *IFGF Custo da Dívida*, por outro, ficou com Conceito D nos outros três indicadores, com destaque para os gastos com pessoal, que ultrapassaram o limite de 60% determinado pela LRF, atingindo 73,7% da RCL.

Campo Grande (MS) obteve o único Conceito D entre as capitais. A análise das contas públicas da capital sul-mato-grossense revelou um quadro de baixo investimento – 3,2 vezes inferior à média das capitais. Além disso, o volume de restos a pagar foi superior aos recursos em caixa, ou seja, a prefeitura descumpriu a LRF e entregou a capital no vermelho.

O estudo caso a caso das capitais brasileiras chama a atenção para a riqueza de informações disponíveis para a orientação das políticas públicas. Os resultados positivos de algumas delas mostram que o alto desempenho fiscal é possível. Nesse sentido, o IFGF oferece aos contribuintes e aos gestores públicos importante instrumento para o acompanhamento permanente da gestão fiscal.

Ranking	UF	Município	IFGF 2016		IFGF Geral	Receita Própria	Gastos com Pessoal	Investimentos	Liquidez	Custo da Dívida
Brasil			0,4655		C	D	C	D	C	A
33º	AM	Manaus	1º	0,7651	B	A	B	A	C	B
66º	RJ	Rio de Janeiro	2º	0,7329	B	A	C	A	C	B
105º	BA	Salvador	3º	0,7100	B	A	B	D	A	B
115º	CE	Fortaleza	4º	0,7039	B	B	B	C	A	A
135º	RR	Boa Vista	5º	0,6950	B	D	C	A	A	A
145º	ES	Vitória	6º	0,6923	B	A	B	D	B	B
167º	AC	Rio Branco	7º	0,6854	B	C	B	C	A	B
229º	SP	São Paulo	8º	0,6697	B	A	A	D	B	C
298º	SE	Aracaju	9º	0,6524	B	A	C	D	A	A
319º	MG	Belo Horizonte	10º	0,6477	B	A	B	D	B	C
344º	MT	Cuiabá	11º	0,6425	B	A	B	C	C	A
486º	PI	Teresina	12º	0,6183	B	B	C	B	C	A
626º	PA	Belém	13º	0,6010	B	B	C	C	C	B
635º	RS	Porto Alegre	14º	0,6002	B	A	C	D	C	B
672º	PE	Recife	15º	0,5958	C	A	C	D	C	B
791º	RN	Natal	16º	0,5828	C	A	C	C	C	B
801º	PR	Curitiba	17º	0,5822	C	A	B	D	C	B
813º	RO	Porto Velho	18º	0,5807	C	B	C	D	B	A
835º	PB	João Pessoa	19º	0,5787	C	B	C	D	B	A
876º	TO	Palmas	20º	0,5746	C	B	C	D	B	B
1420º	AL	Maceió	21º	0,5292	C	B	C	D	B	D
1639º	MA	São Luís	22º	0,5135	C	B	C	D	C	B
1778º	GO	Goiânia	23º	0,5027	C	A	B	D	D	A
2132º	AP	Macapá	24º	0,4769	C	D	D	D	A	A
3276º	MS	Campo Grande	25º	0,3985	D	A	C	D	D	A
Média das capitais			0,6133		B	B	C	D	B	B

REPATRIAÇÃO DE RECURSOS

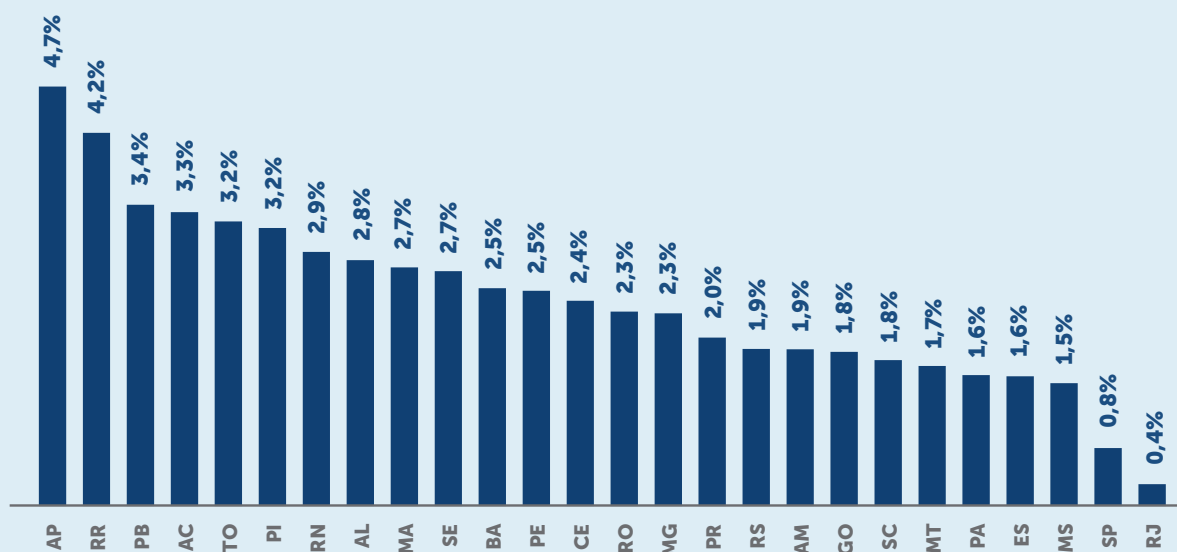
Em 2016, os recursos provenientes da Lei da Repatriação¹⁹ impactaram de maneira significativa as contas públicas brasileiras. Somados imposto de renda e multa, o volume total arrecadado com a repatriação foi de R\$ 46,8 bilhões. O montante referente ao IR foi distribuído para estados e municípios de acordo com o artigo 159²⁰ da Constituição. No entanto, o montante relativo às multas não possuía sua distribuição obrigatória pela Constituição, em razão disso o governo editou a Medida Provisória nº 753 de 2016 que destinou para os estados e municípios a parcela da repatriação referente às multas.

Do volume total arrecadado, o montante destinado aos municípios foi de R\$ 8,9 bilhões, sendo metade referente ao IR e a outra metade à multa. Os recursos

¹⁹ A Lei nº 13.254 de 2016 instaura um regime especial para a regularização de recursos de origem lícita que não foram declarados ou declarados incorretamente, esta Lei também é conhecida como Lei da Repatriação. Neste regime, para regularização dos recursos foi apurado Imposto de Renda (IR) de 15% e multa de mesma alíquota sobre montante.

²⁰ O artigo 159 determina que a arrecadação seja distribuída aos estados e municípios seguindo os parâmetros do FPE (Fundo de Participação dos Estados) e FPM (Fundo de Participação dos Municípios).

Receita de repatriação/RCL por UF (%)



advindos do IR foram distribuídos ao longo do ano de 2016, enquanto os recursos da multa foram depositados na conta dos municípios no dia 30 de dezembro, último dia útil do ano. Com efeito, os 4.544 municípios que deram transparência às suas contas receberam R\$ 7,5 bilhões em transferências de IR e multa da repatriação. Esse montante representa um aumento médio das receitas municipais de 3,8%. Para se ter uma ideia, se não considerássemos os recursos recebidos da repatriação o número de municípios em situação crítica (Conceito D) no IFGF aumentaria em 341.

Como a distribuição dos recursos seguiu a lógica do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, os municípios das regiões Norte e Nordeste receberam um volume maior, trazendo alívio significativo para as contas públicas dos municípios dessas regiões. Nas prefeituras do Amapá esses recursos chegaram a representar, em média, um aumento de 4,7% na RCL das prefeituras. Em Roraima o impacto também superou 4% da RCL. O gráfico acima mostra o impacto médio dos recursos da repatriação sobre as RCL dos municípios por UF.

Como resultaram em aumento das receitas, os recursos provenientes da Lei da Repatriação evitaram um quadro ainda pior para as contas dos municípios. Ao todo, 624 prefeituras foram salvas de ficar fora da lei por conta dos recursos da repatriação. Um dos efeitos diretos da repatriação foi sobre o número de prefeituras que se livraram de ultrapassar o limite de 60% da RCL com gasto de pessoal. Sem esse recurso extra, mais 296 prefeituras teriam também ficado fora da lei. O outro foi na relação entre os restos a pagar e o caixa. Não fossem esses recursos extraordinários, mais 328 municípios teriam descumprido a LRF por terem mais restos a pagar do que recursos em caixa no fim de 2016.

Sistema
FIRJAN



INFORMA, FORMA, TRANSFORMA.

Acompanhe as redes sociais do Sistema FIRJAN:

