

ESTUDOS E PESQUISAS

IFGF 2019

ÍNDICE FIRJAN
DE GESTÃO FISCAL

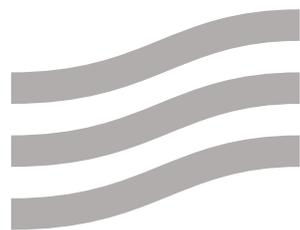
Ano-Base 2018

UM RAIO-X
NA GESTÃO
PÚBLICA DOS
MUNICÍPIOS
BRASILEIROS



AMBIENTE
SOCIOECONÔMICO

OUT. 2019



Índice Firjan de Gestão Fiscal 2019

OUT. 2019

Índice Firjan de Gestão Fiscal 2019 / Firjan. – Rio de Janeiro: Firjan, 2012-
v. : graf. color. – (índices Firjan) (Pesquisas e Estudos Socioeconômicos)

Bienal

1. Economia – Rio de Janeiro. 2. Gestão Pública – Rio de Janeiro.
3. Administração Municipal – Rio de Janeiro. I. Firjan.

CDD 330.98153



OUT.2019

www.firjan.com.br

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

Expediente

Firjan – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

Presidente

Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira

Diretor Firjan IEL

João Paulo Alcantara Gomes

Diretora de Compliance, Jurídico e Gestão de Pessoas

Gisela Pimenta Gadelha

Diretor Executivo SESI SENAI

Alexandre dos Reis

GERÊNCIA GERAL DE COMPETITIVIDADE

Gerente Geral

Luis Augusto Carneiro Azevedo

Gerente de Estudos Econômicos

Jonathas Goulart

Equipe Técnica

Anna Carolina Gaspar

Carolina Neder

Glenda Neves

Julia Rangel

Marcio Felipe Afonso

Nayara Freire

Tomaz Leal

PROJETO EDITORIAL

Gerente Geral de Comunicação

Paola Scampini B. Parigot

Gerente de Comunicação e Marca

Fernanda Marino

Gerente de Imprensa e Conteúdo

Rita Fernandes

Equipe Técnica

Alessandra Prado

Francisco Lucchini

Paola Filgueiras

Patrícia Mendonça

Sumário

Panorama dos municípios brasileiros e principais desafios	06
Resultados	07
IFGF Autonomia	08
IFGF Gastos com Pessoal	10
IFGF Liquidez	12
IFGF Investimentos	14
Capitais	16
Conclusão	18
Distribuição de recursos	19
Obrigações orçamentárias	20
Organização administrativa	20

Panorama dos municípios brasileiros e principais desafios

Após cinco anos de déficit público, período no qual a dívida pública federal tomou trajetória explosiva e estados e municípios declararam insolvência, enfim o Brasil segue em prol de uma agenda de reformas estruturais. Já é consenso que essas reformas precisam incluir os três níveis de governo. No contexto municipal, isso é especialmente urgente, pois os problemas estruturais potencializam e incentivam más práticas de gestão nas prefeituras brasileiras. Então, sem as reformas a sociedade continuará sentindo os efeitos da precarização na oferta de serviços públicos e de um ambiente de negócios pouco propício à geração de emprego e renda.

Com nova metodologia¹, o **Índice Firjan de Gestão Fiscal – IFGF** pretende, mais uma vez, contribuir para o debate sobre a eficiência da gestão pública. O estudo traz à luz os principais desafios para a gestão municipal e propõe soluções para os gargalos estruturais que não podem mais ser adiado.

Nesta edição, o IFGF faz referência a 2018 e avalia as contas de 5.337 municípios, onde vive 97,8% da população brasileira². O índice é inteiramente construído com base em resultados fiscais oficiais, declarados pelas próprias prefeituras. Essas informações são disponibilizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

O índice é composto por quatro indicadores: **IFGF Autonomia**, **IFGF Gastos com Pessoal**, **IFGF Liquidez** e **IFGF Investimentos**. A leitura dos resultados é 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 convenencionados quatro conceitos para o IFGF:

Gestão de Excelência

resultados superiores a
0,8 ponto

Boa Gestão

resultados entre
0,6 e 0,8 ponto

Gestão em Dificuldade

resultados entre
0,4 e 0,6 ponto

Gestão Crítica

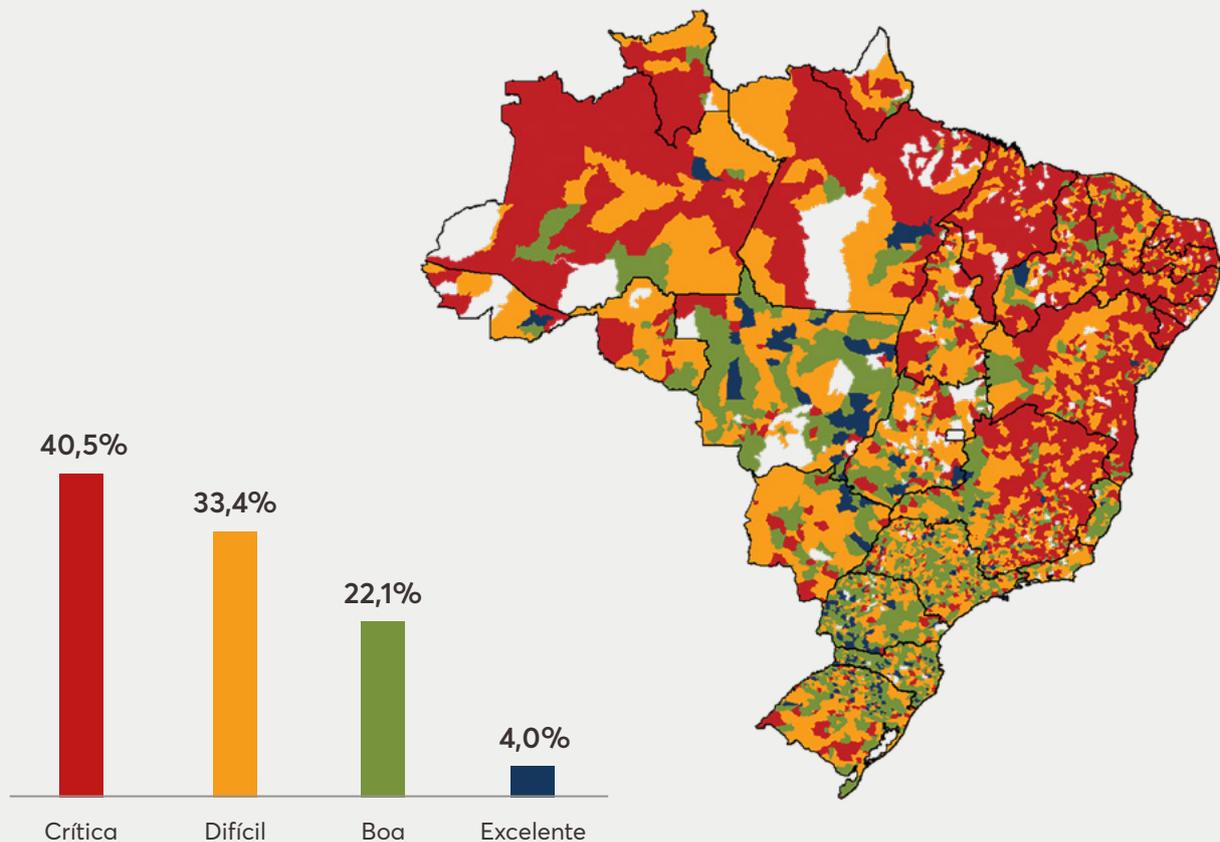
resultados inferiores a
0,4 ponto

1 Para obter mais detalhes consulte o Anexo Metodológico em: <https://www.firjan.com.br/ifgf>

2 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 público. A despeito disso, até o dia 14 de julho de 2019, os dados de 331 prefeituras não estavam disponíveis ou apresentavam inconsistências que impediram a análise.

Resultados

Mapa da Gestão Fiscal dos Municípios Brasileiros - 2018



O mapa da gestão fiscal dos municípios brasileiros mostra um país em estado de alerta: 73,9% deles foram avaliados no IFGF com gestão fiscal difícil ou crítica. São 3.944 cidades nessa situação e a análise dos fatores que explicam esse quadro evidencia a profundidade da crise fiscal brasileira:

- Mais da metade apresenta dificuldade para pagar fornecedores;
- Quase metade do país tem nível crítico de investimento, destinando apenas 3% das receitas a essas despesas.
- Quase dois mil municípios não são capazes de gerar localmente recursos suficientes para arcar com as despesas da estrutura administrativa;
- 50% das prefeituras gastam mais da metade do orçamento com pessoal;

O IFGF mostra que a crise fiscal municipal é estrutural: baixa capacidade de gerar receitas para financiar a estrutura administrativa da prefeitura e alta rigidez do orçamento, o que dificulta um planejamento eficiente e penaliza investimentos. É fundamental discutir soluções para cada um desses fatores, caso contrário, o mapa mostrará um Brasil cada vez mais crítico.

IFGF AUTONOMIA

O **IFGF Autonomia** é o novo indicador de gestão fiscal inserido nesta edição do estudo. Ele 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.

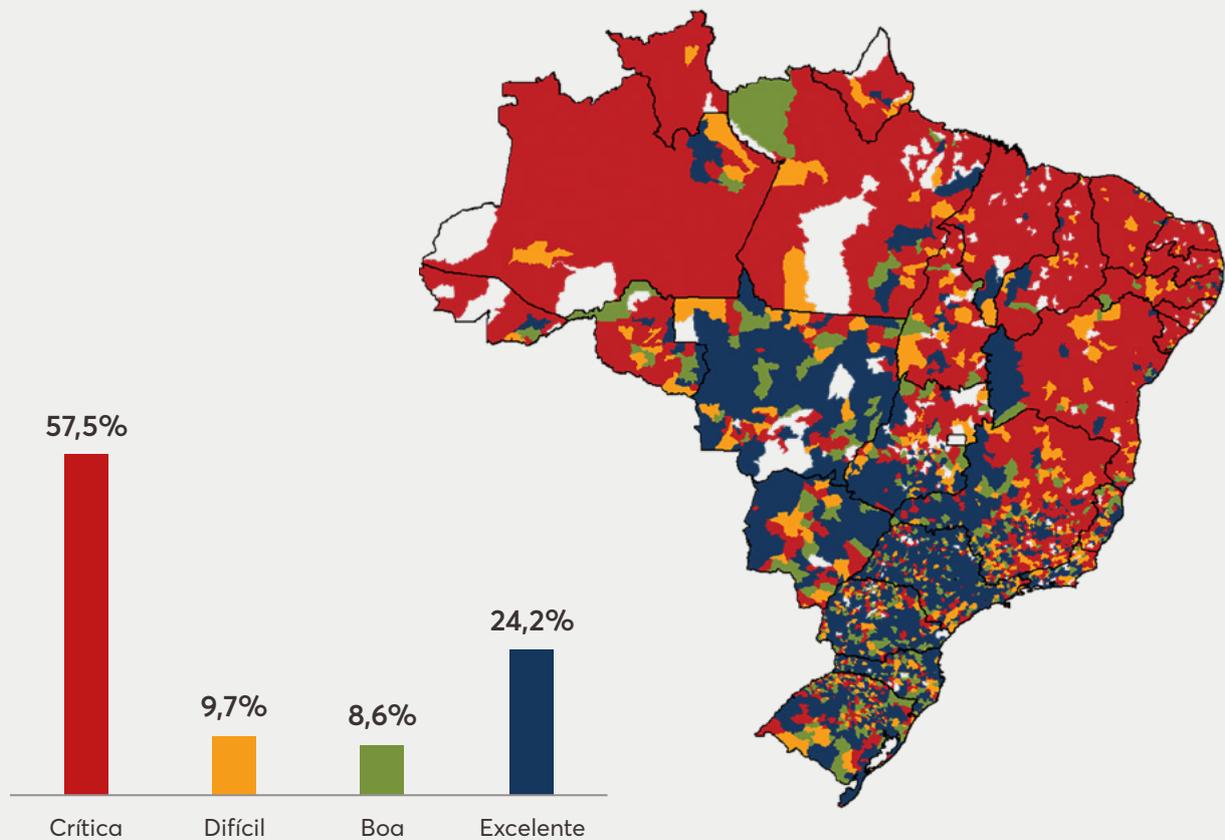
1.856 prefeituras não se sustentam: não geram receitas suficientes para financiar sua estrutura administrativa.

A baixa geração de receitas pelas economias municipais configurou-se como principal entrave à gestão fiscal dos municípios brasileiros. É o que mostra o **IFGF Autonomia**, que apresentou o pior desempenho entre os indicadores do IFGF 2019: em média, as prefeituras brasileiras pontuaram 0,3855 no indicador em 2018, ano de referência do estudo.

Em 1.856 prefeituras (34,8% do total) as receitas geradas no município não são suficientes nem para custear a Câmara Municipal e a estrutura administrativa da Prefeitura. Na lógica do indicador, isso acarreta **nota zero** no **IFGF Autonomia**.

Para se ter uma ideia, em média, essas prefeituras gastaram, em 2018, R\$ 4,5 milhões com a estrutura administrativa da Prefeitura e com a Câmara Municipal, ao passo que suas economias locais geraram apenas R\$ 3,0 milhões. Ou seja, para garantir a autonomia em relação a seus custos de existência, esses municípios precisariam que seus recursos próprios aumentassem em 50%. Isso parece pouco plausível, especialmente em um contexto em que as cidades brasileiras experimentaram aumento real de apenas 9,6% de suas receitas locais nos últimos cinco anos.

Mapa dos Municípios Brasileiros no IFGF Autonomia - 2018



Na prática, a baixa geração de receitas locais, frente aos custos com a estrutura administrativa, divide o Brasil em dois. Nas regiões Nordeste e Norte, as proporções de municípios com **nota zero** atingem 71,0% e 45,6% do total analisado, respectivamente. Essa realidade contrasta com o quadro nas demais regiões do país, o que é evidenciado pelo mapa georreferenciado do **IFGF Autonomia**. Na região Sul, apenas 6,6% das prefeituras analisadas não se sustentam, no Centro-Oeste foram 16,4% e, no Sudeste, 18,6%.

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. Era esperado que isso aumentasse a qualidade dos bens e serviços oferecidos à população. No entanto, o **IFGF Autonomia** revela que mais de um terço das prefeituras brasileiras dependem de transferências redistributivas³ para arcar com seus custos administrativos. Ou seja, a despeito do objetivo inicial de promover o desenvolvimento regional, o federalismo fiscal brasileiro criou um incentivo à criação de novas cidades que usam os recursos para financiar as estruturas administrativas e não para promover o desenvolvimento e bem-estar da população.

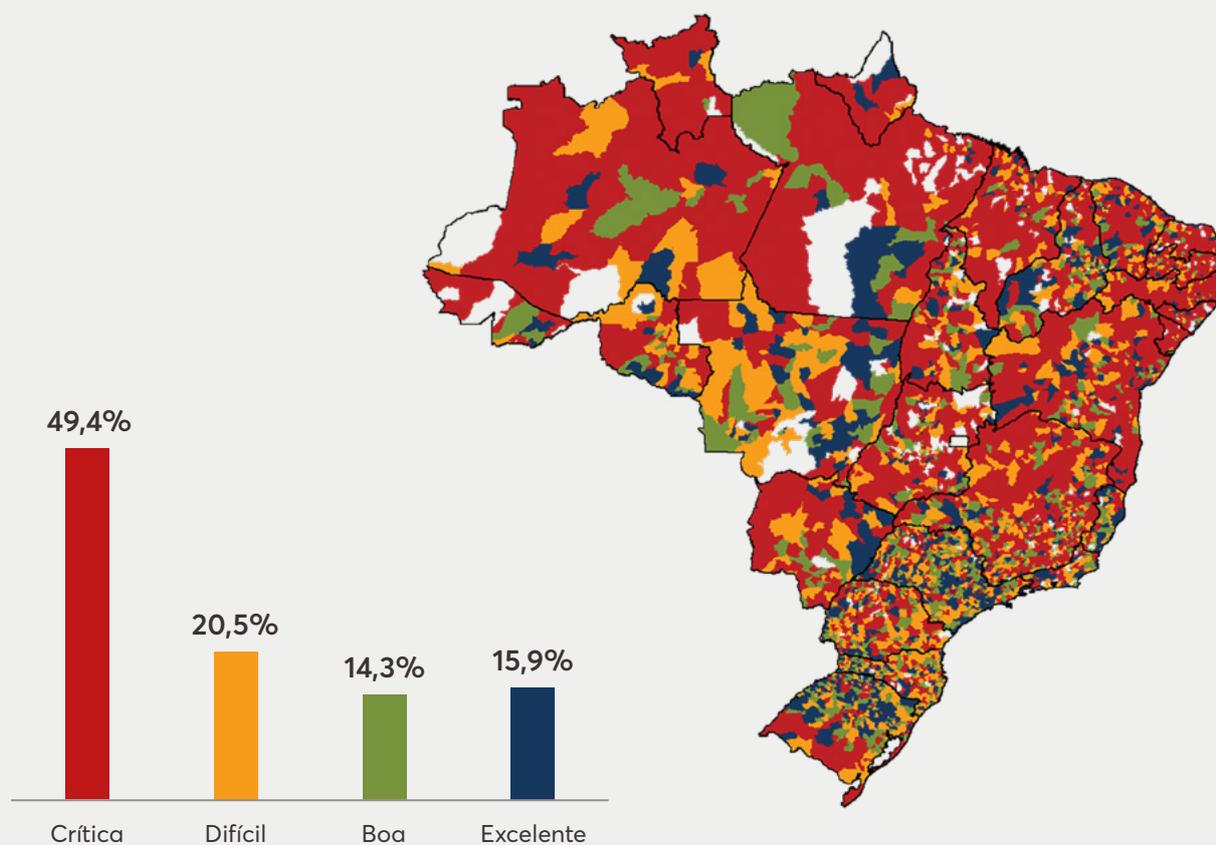
³ A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) define as transferências redistributivas como os recursos entregues aos Entes Federativos visando à promoção do equilíbrio socioeconômico entre eles. No caso dos municípios, o principal exemplo é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

IFGF GASTOS COM PESSOAL

Representa quanto os municípios gastam com pagamento de pessoal em relação ao total da Receita Corrente Líquida.

**Metade do país em situação crítica:
cidades gastam mais de 54% da
receita com pessoal.**

Mapa dos Municípios Brasileiros no IFGF Gastos com Pessoal - 2018



Além da dependência de transferências de outros entes para arcar com suas despesas mínimas, existe outra grande dificuldade para o planejamento eficiente das finanças municipais: a alta rigidez das despesas. Os dados de 2018 revelam que praticamente metade das prefeituras analisadas (49,4%) gastou mais de 54% da Receita Corrente Líquida (RCL) com a folha de salário do funcionalismo público. Ou seja, ultrapassou, no mínimo, o limite de alerta definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Entre essas cidades, 821 estão fora da lei por comprometerem mais de 60% da receita com esse tipo de despesa.

De fato, o **IFGF Gastos com Pessoal** foi o segundo pior entrave à gestão municipal em 2018, com pontuação média de 0,4305 nas prefeituras brasileiras. O mapa georreferenciado mostra que a rigidez orçamentária é uma realidade em todas as regiões do país. Na região Nordeste, o quadro é ainda mais preocupante, com 68,2% das prefeituras em situação crítica, quase metade delas gastando acima do limite máximo de 60% da RCL.

Esse tipo de gasto é necessário para a boa prestação de serviços municipais, porém, ao longo das últimas décadas, em períodos de crescimento das receitas, observou-se expansão irresponsável das despesas com pessoal em muitas prefeituras. Já nos períodos de queda das receitas, houve dificuldade em reduzir essas despesas, seja por questões políticas ou legais. Em suma, a rigidez orçamentária é a razão pela qual grande parte das prefeituras está presa em uma armadilha quando se trata de ajuste fiscal.

Nesse cenário majoritariamente crítico, apenas 1.608 prefeituras (30,1% do total analisado) apresentaram desempenho bom ou excelente no **IFGF Gastos com Pessoal** em 2018. O Sul é a região com o maior percentual de municípios nessa situação (47,0%), seguido pelo Sudeste (32,2%). Em contrapartida, no Nordeste apenas 18,4% dos municípios estão nessas classificações, menor percentual entre as regiões.

IFGF LIQUIDEZ

Verifica a relação entre o total de restos a pagar acumulados no ano e os recursos em caixa 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.

1.121 prefeituras no "cheque especial": terminaram 2018 sem recursos em caixa para cobrir as despesas postergadas para o ano seguinte.

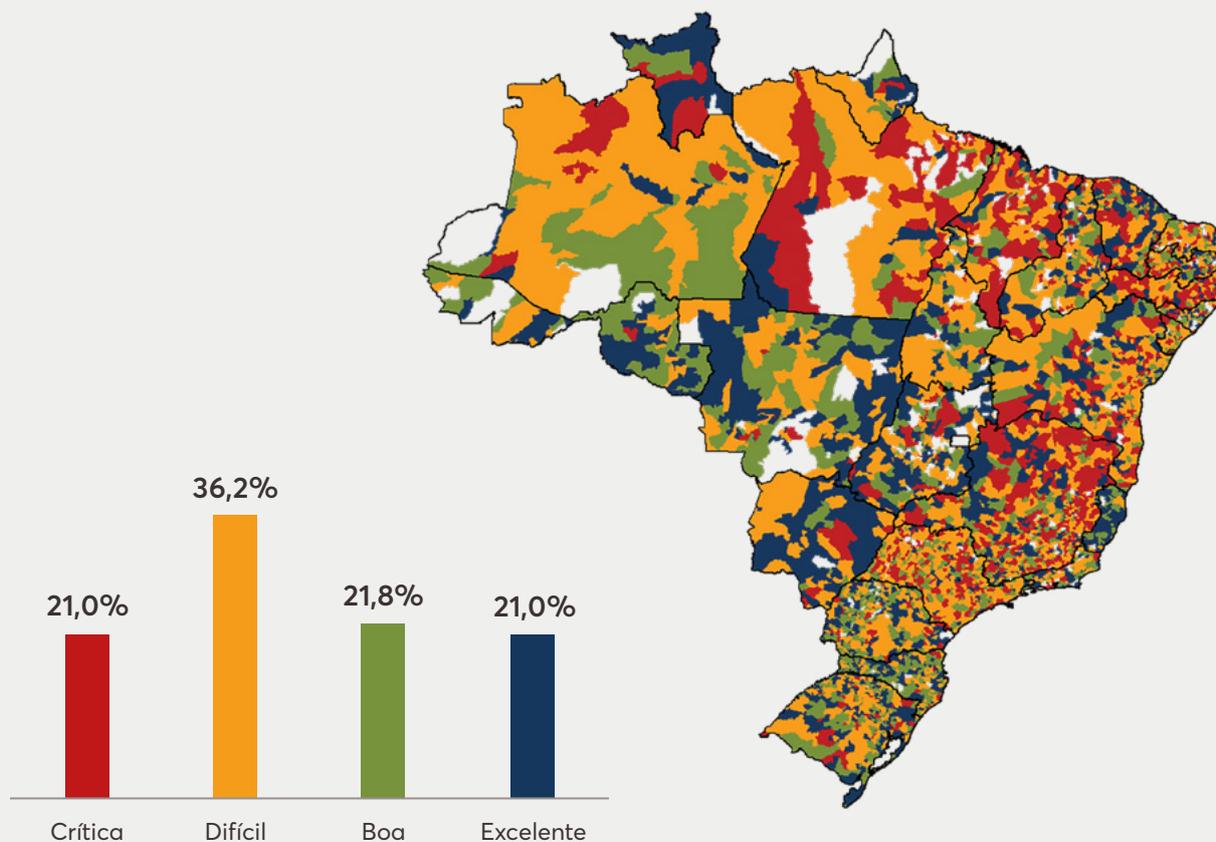
Junto à baixa geração de recursos locais para arcar com estrutura administrativa e o alto comprometimento do orçamento com gastos com pessoal, a dificuldade de planejamento dos gestores para cumprir com suas obrigações financeiras é um elemento fundamental para explicar a ineficiência da gestão municipal.

Os resultados do **IFGF Liquidez** evidenciam isso. Apesar de representar a maior nota média entre os indicadores (0,5314 ponto), ele mostra que, em 2018, mais da metade

dos municípios brasileiros (57,2%) não planejou seus orçamentos de forma eficiente, apresentando situação difícil ou crítica.

Em situação mais crítica estão 1.121 cidades que terminaram o ano de 2018 sem recursos em caixa suficientes para cobrir as despesas postergadas para o ano seguinte e, por isso, ficaram com **nota zero** no indicador. Na prática, essas prefeituras estão no "cheque especial".

Mapa dos Municípios Brasileiros no IFGF Liquidez - 2018



A análise regional, ilustrada pelo mapa georreferenciado, mostra que os municípios localizados no Centro-Oeste do país seguiram no sentido contrário da média nacional: 41,8% das prefeituras dessa região tiveram excelência em planejar seu orçamento. Em contraste, no Sul do país, esse percentual é de 26,0%, enquanto nas regiões Sudeste, Nordeste e Norte não supera 20%.

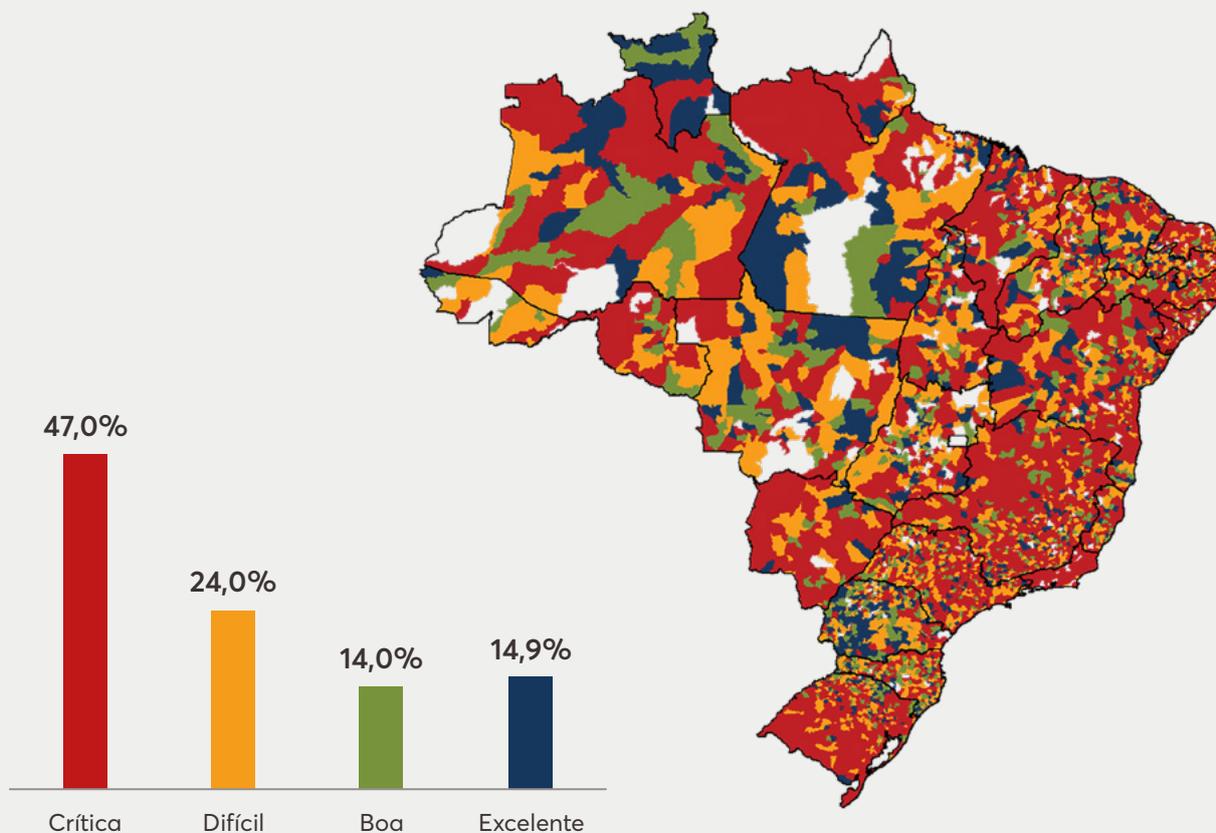
O planejamento é um fator fundamental não só para o atendimento às necessidades básicas da população, como também para o cumprimento das obrigações com fornecedores e a atração de investidores. Sem isso, a geração de bem-estar e a melhoria do ambiente de negócios estarão ameaçadas.

IFGF INVESTIMENTOS

O indicador mede a parcela da Receita Total dos municípios destinada aos investimentos.

Quase metade do país com nível crítico:
essas cidades investem em média
apenas 3% da receita.

Mapa dos Municípios Brasileiros no IFGF Investimentos - 2018



Por fim, fortemente penalizados pela estrutura de baixa autonomia de receitas, pelo alto comprometimento com despesas com pessoal e pela baixa liquidez, os municípios brasileiros não podem olhar para o futuro: 47,0% das prefeituras apresentaram cenário crítico no **IFGF Investimentos** em 2018. Essas cidades destinaram, em média, somente 3,1% de suas receitas para os investimentos, despesas que têm inerentemente a capacidade de gerar bem-estar para a população e melhoria do ambiente de negócios local. Além desses municípios, quase um quarto das prefeituras investigadas (24,0%) registrou situação difícil no **IFGF Investimentos**, investindo em média 5,9% da receita total.

Em contrapartida, 14,0% dos municípios obtiveram bom desempenho no indicador de Investimentos e 14,9% conquistaram pontuação excelente, com investimentos médios de 8,2% e 12,1% das receitas, respectivamente. Cabe destacar que apenas 419 prefeituras conquistaram nota máxima no indicador⁴. Esses municípios mostram que é possível alcançar nível alto de investimento público a despeito das restrições às quais as prefeituras estão sujeitas, sobretudo no cenário recente de crise econômica. Na média, os municípios brasileiros apresentaram **IFGF Investimentos** de apenas 0,4747 ponto em 2018, investindo 5,1% da receita.

4 Recebem nota máxima no IFGF Investimentos os municípios onde a proporção de Investimentos sobre Receita Total é superior a 12%.

Apesar de maior autonomia, as capitais penalizaram mais os investimentos.

No ano de 2018, as capitais brasileiras apresentaram boa gestão fiscal dos recursos públicos. De fato, as questões em torno do orçamento das capitais diferem da maioria dos municípios: elas apresentaram alta geração de receita local frente ao custo com a estrutura administrativa (**IFGF Autonomia** médio de 0,9276), menor rigidez orçamentária (**IFGF Gastos com Pessoal** médio de 0,6894) e maior capacidade de planejamento orçamentário (**IFGF Liquidez** médio de 0,6053). Em contrapartida, nas capitais menos recursos foram destinados para investimentos. Em média, elas investiram apenas 4,2% de suas receitas e, com isso, seu **IFGF Investimentos** ficou abaixo do patamar nacional: 0,3689 ponto, frente a 0,4747.

Entre os destaques positivos, as capitais do Norte e Nordeste ocupam seis colocações entre as 10 melhores. Salvador (BA) apresentou nota máxima em três indicadores e Boa Vista (RR) se sobressai pelo bom nível de investimentos apesar da menor autonomia entre as capitais.

Na parte inferior do *ranking*, Rio de Janeiro (RJ) e São Luís (MA) combinaram níveis críticos no **IFGF Investimentos** e no **IFGF Liquidez**. Nesse último, inclusive, essas cidades apresentaram **nota zero**, ou seja, terminaram o ano com mais restos a pagar do que recursos em caixa para quitá-los no exercício seguinte.

Ranking da gestão fiscal das capitais - 2018

Ranking Capitais	UF	Município	IFGF 2018	Autonomia	Gastos com Pessoal	Liquidez	Investimentos
Média das capitais			0,6478	0,9276	0,6894	0,6053	0,3689
1°	BA	Salvador	0,8621	1,0000	1,0000	1,0000	0,4485
2°	AC	Rio Branco	0,8450	0,8956	0,9188	1,0000	0,5655
3°	AM	Manaus	0,8022	1,0000	0,9166	0,6281	0,6642
4°	CE	Fortaleza	0,7889	1,0000	0,8523	0,8716	0,4319
5°	ES	Vitória	0,7825	1,0000	1,0000	0,7889	0,3411
6°	PR	Curitiba	0,7692	1,0000	1,0000	0,9449	0,1321
7°	RR	Boa Vista	0,7544	0,5234	0,8147	1,0000	0,6794
8°	SP	São Paulo	0,7371	1,0000	1,0000	0,6596	0,2888
9°	MG	Belo Horizonte	0,7313	1,0000	1,0000	0,6114	0,3137
10°	TO	Palmas	0,6951	0,8863	0,6822	0,6400	0,5718
11°	PE	Recife	0,6886	1,0000	0,7226	0,5605	0,4715
12°	PB	João Pessoa	0,6715	1,0000	0,5449	0,9023	0,2389
13°	PI	Teresina	0,6375	1,0000	0,5958	0,4799	0,4742
14°	GO	Goiânia	0,6359	1,0000	0,9520	0,4676	0,1238
15°	SE	Aracaju	0,6338	1,0000	0,3065	1,0000	0,2288
16°	AP	Macapá	0,6275	0,5288	0,5596	1,0000	0,4214
17°	RS	Porto Alegre	0,6034	1,0000	0,6002	0,4933	0,3201
18°	SC	Florianópolis	0,5943	1,0000	0,4056	0,4556	0,5161
19°	AL	Maceió	0,5501	0,6608	0,8438	0,6018	0,0941
20°	RO	Porto Velho	0,5491	0,6220	0,5609	0,7444	0,2693
21°	PA	Belém	0,5409	1,0000	0,5970	0,0000	0,5667
22°	MS	Campo Grande	0,5408	1,0000	0,3535	0,4228	0,3869
23°	RN	Natal	0,5277	1,0000	0,5846	0,4656	0,0604
24°	MT	Cuiabá	0,4931	1,0000	0,4023	0,0000	0,5702
25°	RJ	Rio de Janeiro	0,4227	1,0000	0,4559	0,0000	0,2349
26°	MA	São Luís	0,3582	1,0000	0,2558	0,0000	0,1770
Média Brasil			0,4555	0,3855	0,4305	0,5314	0,4747

Para obter mais detalhes sobre o ranking dos municípios consulte o Anexo Metodológico em: <https://www.firjan.com.br/ifgf>

Conclusão

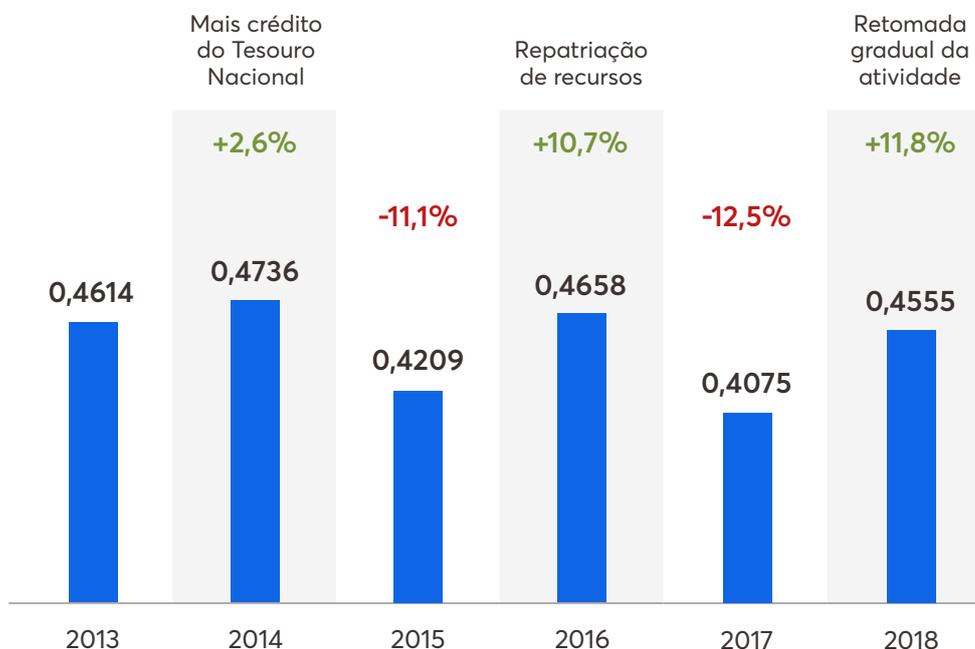
Gestão Municipal está pior do que há cinco anos.

A análise histórica do IFGF mostra que a dificuldade dos gestores municipais em administrar os recursos públicos não é algo pontual. Isso pode ser observado nos dados desde 2013, quando tem início a série histórica do IFGF. Neste período, alguns fatores contribuíram para avanços no índice, contudo, esses avanços não se sustentaram ao longo dos anos.

Em 2014, na média, houve melhora da gestão fiscal municipal devido ao avanço de investimentos, muito incentivado por concessão de crédito pelo governo

federal. Já em 2016, os recursos provenientes da Lei da Repatriação⁵ impactaram de maneira significativa as contas públicas brasileiras: do volume total arrecadado, o montante destinado aos municípios foi de R\$ 8,9 bilhões. Este valor representou um aumento significativo do caixa das prefeituras, que fecharam o ano com menor rigidez orçamentária e maior liquidez. Por fim, em 2018, com leve retomada da atividade e crescimento médio de 4% na arrecadação, os municípios puderam destinar maior parcela da receita aos investimentos.

IFGF – Evolução Anual



5 A Lei da Repatriação é a Lei nº 13.254 de 2016, que instaura um regime especial para a regularização de recursos de origem lícita que não foram declarados ou declarados incorretamente. Neste regime, para

regularização dos recursos foi apurado Imposto de Renda (IR) de 15% e multa de mesma alíquota sobre montante.

Em síntese, ao compararmos o ano de 2018 com o período pré-crise econômica, não houve avanços na gestão fiscal municipal. Na realidade, houve piora na alocação dos recursos públicos: os municípios comprometeram maior

percentual da receita com despesas de pessoal e passaram a investir menos. Ao longo desse período⁶, os gastos com pessoal aumentaram em R\$ 28,9 bilhões, enquanto os investimentos recuaram em R\$ 10,4 bilhões.

Reformas estruturais por um Brasil mais competitivo.

A análise das contas dos municípios brasileiros não deixa dúvidas de que existe grande ineficiência na administração dos recursos públicos. Os gestores têm apresentado dificuldade para equilibrar o orçamento e o resultado disso está na precarização do atendimento às demandas sociais e na baixa competitividade para geração de empregos e atração de investimentos. Nos últimos anos, as soluções encontradas para essas questões se resumiram em distribuir mais recursos para entes subnacionais. Entretanto, os dados do IFGF mostram que o aumento de recursos, sem a devida contrapartida de ajuste de contas, são alívio transitório. A solução para a melhoria da situação fiscal dos municípios precisa incluir reformas estruturais e a concretização de penalidades por práticas de irresponsabilidade fiscal. Caso contrário, não será possível a retomada do crescimento sustentável. Nesse sentido, a Firjan ressalta que não podemos mais adiar a discussão da estrutura federativa brasileira. Isso inclui uma série de medidas que estão distribuídas em três grupos: distribuição de recursos, obrigações orçamentárias e organização administrativa.

DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS

- **Base de incidência dos impostos:** o sistema tributário brasileiro é caracterizado pelo elevado grau de

complexidade e burocracia. Nesse ambiente, a simplificação propiciada pela **reforma tributária** será fundamental para destravar o crescimento do país, com potencial de aumento de consumo e de investimentos⁷. Nesse sentido, é de extrema importância a inclusão do Imposto sobre Serviços (ISS), de competência municipal, na reforma. Com isso, os municípios terão uma participação no imposto único sobre bens e serviços (IVA), cuja arrecadação será no destino, ou seja, no local onde ocorre o consumo final. Essas mudanças têm potencial para contribuir para maior arrecadação da maioria das cidades brasileiras;

- **Regras de distribuição de receitas:** apesar dos ganhos oriundos da simplificação trazida pela **reforma tributária**, é importante destacar que as regras de distribuição de receitas entre os entes ainda são pouco claras. Sem um debate mais amplo – e isso inclui outras receitas⁸ além do ISS – o planejamento dos orçamentos municipais estará comprometido nos próximos anos.

Boa parte dos municípios brasileiros não apresenta estrutura econômica local capaz de gerar receitas para financiar seus custos mínimos. Nesse cenário, as transferências como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) têm assumido papel fundamental no orçamento das cidades. O fundo tem como objetivo original a promoção do equilíbrio socioeconômico entre os entes.

6 Análise em valores reais considerando 5.093 municípios que apresentam informações consistentes para os anos de 2013 e 2018.

7 Estudo da Firjan já demonstrou os ganhos da inclusão de estados e municípios na **reforma tributária**: <https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/a-carga-tributaria-para-a-industria-de-transformacao.htm>

8 Para a maioria dos municípios brasileiros o ISS não é a principal fonte de receita. É preciso incluir no debate não só os tributos de competências municipais, como também as regras em torno das receitas de transferências, a destacar o Fundo de Participação dos Municípios.

Contudo, para a maioria das prefeituras, as regras que determinam sua distribuição são as mesmas desde 1990 e levam em consideração apenas o critério populacional⁹, favorecendo cidades pequenas. Está por trás disso a ideia de que municípios pequenos são necessariamente pobres, o que não é sempre verdade. Com isso, são beneficiados com o fundo inclusive cidades com alta capacidade produtiva, o que gera grande distorção e vai contra o propósito original.

Este é um bom exemplo de que regras de rateio baseadas apenas no porte populacional são ineficientes, além de representarem um desestímulo para que gestores busquem ampliar a arrecadação local. Nesse sentido, é urgente a revisão das regras de distribuição do FPM, em especial a inclusão da capacidade de geração de receita entre os critérios de rateio.

OBRIGAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

- **Flexibilização orçamentária:** a rigidez orçamentária é um dos principais pontos que resultam em mau planejamento e penalização de investimentos. É preciso discutir a flexibilização do orçamento municipal, o que já vem sendo feito pelo governo federal e está resumido em três frentes: desvinculação das receitas, desindexação de despesas e desoneração dos orçamentos públicos. Neste grupo, cabe destacar a importância da **reforma administrativa**, que permitirá que os municípios adaptem seus custos com pessoal à sua realidade econômica e social. Isso é particularmente importante pois, como visto na análise do IFGF, em momentos de queda de receita os municípios brasileiros têm grande dificuldade para reduzir despesas com funcionalismo público, muitas vezes por questões legais.

Nesse contexto, a **reforma previdenciária** também é essencial, sobretudo para as capitais, que já acumulam déficit previdenciário de R\$ 7 bilhões. A inclusão dos municípios na reforma significará um importante passo para a sustentabilidade fiscal dessas prefeituras.

9 Para os municípios com até 142.632 habitantes aplica-se apenas uma regra, a populacional, para os demais e as capitais, inclui-se o critério de renda.

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

- **Regras de criação e fusão de municípios:** a flexibilização para a emancipação dos municípios desde a Constituição de 1988 gerou incentivos para criação de prefeituras extremamente dependentes do governo federal. Nesses casos, há baixa atividade econômica e a renda da população gira em torno apenas da prefeitura, com isso há precária geração de receita local e alto comprometimento do orçamento com pessoal. É preciso revisar as regras de criação de municípios no Brasil, assim como avaliar os casos onde seria mais eficiente a fusão de prefeituras. A prioridade deve ser atender aos cidadãos e não destinar mais recursos para a máquina pública.
- **Revisão de competências municipais:** a baixa receita não é o único fator que explica a insolvência das prefeituras. Desde a Constituição de 1988, municípios assumiram grandes responsabilidades no que tange ao atendimento à população. Dessa forma, a retomada do equilíbrio sustentável das contas municipais passa necessariamente pela discussão e revisão das competências de cada um dos entes.
- **Regras de responsabilidade fiscal:** na legislação brasileira são muitos os decretos e leis¹⁰ que assumem a função de determinar as penalidades para o não cumprimento de regras fiscais. Entretanto, apesar das irresponsabilidades administrativas, nos últimos anos, muitos agentes públicos encontraram brechas para não serem punidos com as devidas sanções, que dependendo da infração podem resultar em perda de mandato ou ainda em detenção ou reclusão. Para que as regras de responsabilidades de fato cumpram seu papel, é fundamental que as restrições e sanções já determinadas sejam concretizadas, caso contrário, a gestão ineficiente e irresponsável dos recursos públicos irá tornar-se uma prática ainda mais comum.

10 Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000; a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, e LRF, art. 73.



firjan.com.br/publicacoes