

# 019

## TRANSPARÊNCIA, CONTROLE SOCIAL E COMBATE À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



SESSÕES TEMÁTICAS

III **ENEPCP** ANAIS

# ÍNDICE DE GESTÃO FISCAL: UMA ANÁLISE DA QUALIDADE DA GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS BAIANOS

Elielson Dias dos Santos (UFOB)<sup>1</sup>

Gerson Ferreira Júnior (UFOB)<sup>2</sup>

**RESUMO:** A responsabilidade fiscal dentro do contexto da gestão pública municipal teve como marco a Lei Complementar 101/2000, que instituiu pilares como o planejamento e equilíbrio das contas, pois a correta utilização dos recursos públicos implica diretamente na qualidade de vida da população. A fiscalização por parte da sociedade de como esses recursos estão sendo administrados possibilita um maior controle social e o estímulo à cultura da responsabilidade administrativa. O presente trabalho é quantitativo e descritivo, pois busca analisar a qualidade da gestão fiscal dos municípios baianos, fazendo um comparativo do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) entre os anos-base 2006 e 2016, verificando o impacto da variável independente “qualidade da gestão fiscal” sobre a variável dependente “IFGF”. Os resultados indicam que não houve uma melhora na gestão fiscal do ano de 2016 em relação ao ano de 2006, pois o percentual de prefeituras em estado de gestão crítica, passados 10 anos, manteve-se em torno de 50%. A porcentagem de prefeituras com gestão em dificuldade também manteve o mesmo patamar e aquelas avaliadas com boa gestão, reduziu. Além disso, ficou evidenciado um alto desequilíbrio fiscal, dado a dependência dos municípios com os repasses do governo federal e estadual para manutenção da máquina pública.

**Palavras-chave:** Qualidade da gestão fiscal. Federalismo Fiscal. Controle Social. IFGF.

<sup>1</sup> Graduando em Administração na Universidade Federal do Oeste da Bahia, bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC-UFOB) e voluntário no Programa de Educação Tutorial PET Humanidades.

<sup>2</sup> Graduado em Administração pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia e em Ciências Contábeis, Especialista em Contabilidade Gerencial, Mestre em Contabilidade pela Universidade Federal da Bahia. Atualmente é Professor Assistente do curso de graduação em Administração e da especialização em Gestão da Inovação Tecnológica e Social na Universidade Federal do Oeste da Bahia

**RESUMEN:** La responsabilidad fiscal en el contexto de la gestión pública en los municipios ha tenido como marco la Ley Complementaria 101/200, que instituyó pilares como el planeamiento y equilibrio de las cuentas, pues la correcta utilización de los recursos públicos implica directamente en la calidad de vida de la población. La fiscalización por parte de la sociedad de cómo estos recursos están siendo administrados posibilita un mayor control social y el estímulo a la cultura de la responsabilidad administrativa. El presente trabajo es cuantitativo y descriptivo, pues busca evaluar la calidad de la gestión fiscal de los municipios bahianos haciendo una comparativa del Índice FIRJAN de Gestión Fiscal (IFGF) entre los años 2006 y 2016, analizando el impacto de la variable independiente “calidad de la gestión fiscal” sobre la variable dependiente “IFGF”. Los resultados indican que no hubo una mejora en la calidad de la gestión fiscal en el año 2016 con relación al año 2006, pues el porcentaje de los municipios en el estado de gestión crítica, después de 10 años, permaneció alrededor de 50%. El porcentaje de los municipios en el estado de gestión em dificultad también permaneció en el mismo nivel y las evaluaciones con buena gestión, disminuyeron. Además, se ha evidenciado un alto desequilibrio fiscal, por la dependencia excesiva de los municipios con las transferencias del gobierno federal y estatal para la manutención de la estructura pública.

**Palabras clave:** Calidad de la gestión fiscal. Federalismo Fiscal. Control Social. IFGF.

**ABSTRACT:** Fiscal responsibility within the context of municipal public management was based on Complementary Law 101/2000, which established pillars such as planning and balance of accounts, since the correct use of public resources directly implies the quality of life of the population. The monitoring by society of how these resources are being administered enables greater social control and stimulates the culture of administrative responsibility. The present study is quantitative and descriptive, as it seeks to analyze the quality of the fiscal management of the municipalities of Bahia, comparing the FIRJAN Fiscal Management Index (IFGF) between the base years 2006 and 2016, verifying the impact of the independent variable “quality of fiscal management” over the dependent variable “IFGF”. The results indicate that there was no improvement in fiscal management in 2016 in relation to 2006, because the percentage of city councils in a state of critical management, after 10 years, has remained around 50%. The percentage of municipalities with management difficulties also maintained the same level and those evaluated with good management, reduced. In addition, there has been a high fiscal imbalance, due to excessive dependence of the municipalities of the federal and state government for the maintenance of the public structure.

**Keywords:** Quality of fiscal management. Fiscal Federalism. Social Control. IFGF.

## INTRODUÇÃO

O marco da democracia no Brasil representou uma importante mudança acerca da conduta não só dos cidadãos, como também daqueles que passaram a atuar nas esferas públicas, principalmente no tocante aos cargos de gestão. Diversas leis foram criadas com a intenção de impor regras e fiscalizar o uso dos recursos públicos, uma vez que a sua correta utilização implica positivamente na qualidade de vida da população.

A gestão dentro do serviço público passou então a demandar uma grande responsabilidade por parte dos prefeitos para que, durante o mandato, executem todas as suas atribuições seguindo as diretrizes e garantindo, principalmente, o bem-estar social, o acesso à saúde e educação, dentre outros direitos fundamentais.

Dentro dessa ótica, os mecanismos de controle social previstos na Constituição Federal de 1988 (CF/88) preveem que a sociedade civil tenha condições de contribuir com a gestão em nível local e nacional, tanto pelo acesso assegurado às informações públicas, salvo aquelas em caráter de sigilo, assim como por outros canais de participação que devem estreitar e fortalecer a relação Estado e Sociedade.

Todas essas variáveis, alinhadas aos contrastes do território brasileiro por sua dimensão continental e toda a complexidade da máquina pública, pensando nas diferenças substanciais entre os entes federativos, requer daqueles que pleiteiam um cargo de gestão na administração pública algumas competências técnicas e gerenciais, além de conhecimento sobre a legislação para guiar o planejamento dentro do exercício, dada as variáveis do contexto da gestão municipal, que difere da estadual e federal.

A criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) se caracteriza como um importante marco para o aprimoramento da gestão fiscal tanto no âmbito federal, como estadual e municipal, regulamentando itens que tratam sobre as finanças públicas, gastos com pessoal, dentre outros (ANDRADE E FORTES, 2005). A ideia é que os gestores tenham mais prudência e executem seus atos com transparência, uma vez que o não cumprimento de determinados elementos gera punição. A promoção de uma cultura de responsabilidade administrativa fortalece a democracia e diminui a chance de práticas como clientelismo e patrimonialismo condicionar atos de gestão principalmente em pequenas cidades.

Diante do exposto, este presente estudo objetiva analisar a qualidade da gestão fiscal nos municípios baianos no período compreendido entre 2006 e 2016, de forma a auxiliar o controle social no tocante à verificação se os gestores e autoridades públicas estão atuando dentro dos parâmetros impostos pela legislação. Para tanto, utilizou-se o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF), composto pelos indicadores: Receita Própria, Liquidez, Gastos com Pessoal, Investimentos e Custo da Dívida.

## FEDERALISMO FISCAL

A Constituição Federal (1988) estabeleceu o Estado Federal brasileiro como a composição indissolúvel da União, Distrito Federal, Estados e municípios. Dada à dimensão continental do país e as diferenças substanciais destes entes federados, pensar no funcionalismo, principalmente no tocante as questões fiscais, tornou-se uma demanda de grande importância na agenda dos governos, dada a necessidade do equilíbrio das condições econômicas.

De acordo com Menezes (2017), as finanças públicas brasileiras, até meados da década de 1980, não possuíam instrumentos que regulavam de forma adequada o planejamento, execução e controle financeiro. Com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no ano de 1986, que passou a cuidar da padronização e consolidação das normas públicas, bem como fazer as transferências dos recursos da arrecadação dos impostos aos Estados e municípios, houve uma evolução no fortalecimento das finanças públicas do país, inclusive por tal órgão evidenciar estatísticas relevantes ao público em geral.

Promulgada a Constituição Federal de 1988, estabeleceu-se quais tributos podem ser arrecadados em cada nível de governo, assim como ficou estabelecido transferências obrigatórias de recursos, principalmente da União aos demais entes federativos, as chamadas transferências intergovernamentais. No caso brasileiro, os municípios são os entes que mais recebem transferências dos Estados e da União.

Segundo Suzart, Zuccolotto e Rocha (2018), as transferências intergovernamentais podem ajudar a suprir as necessidades de arrecadação, uma vez que alguns entes, por suas diferenças econômicas- sociais, não conseguiriam se manter apenas com arrecadação própria, mas também podem funcionar como um estímulo para a acomodação, já que receberão tal subsídio de forma cômoda, mantendo-se dependentes dos recursos da União.

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é considerado uma das principais transferências constitucionais. Composto por 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o FPM é distribuído conforme o número de habitantes de cada cidade. Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) (2018), a maior parte da receita orçamentária de quase 80% das prefeituras brasileiras, provém de transferências institucionais, com destaque para a principal, o FPM.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (2018), os municípios recebem ainda tributos advindos do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), Imposto sobre a Produção Industrial Proporcional às exportações (IPI-Exportação), Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre Combustíveis (CIDE) e do Imposto sobre Operações Relativas ao Metal Ouro como Ativo Financeiro (IOF-Ouro).

Assim, de acordo com Fernandes (2017), o federalismo fiscal brasileiro caminha ainda na busca pela equalização das contas públicas e maximização da eficiência no setor público, mesmo diante das diferenças econômico-sociais que caracterizam cada esfera governamental.

## CONTROLE SOCIAL

O advento da democracia no Brasil com a promulgação da CF/88 apresentou de forma que “todo poder emana do povo e em seu nome é exercido”. Assim, as ações do Estado no tocante à utilização dos recursos públicos devem se guiar pelo cumprimento das necessidades daqueles que detêm o poder. Para tanto, deve-se haver um efetivo controle social, que significa a inserção da sociedade na Administração Pública (CORBARI, 2004).

Conforme Bravo e Correia (2012) apontam que desde década de 1980, a expressão controle social, no Brasil, é utilizada como sinônimo de controle da sociedade civil sobre o Estado, principalmente no tocante às ações no campo das políticas sociais. Assim, após o período de ditadura militar, a sociedade brasileira passou a discutir as questões relativas às políticas públicas que influenciam diretamente na qualidade de vida e no bem-estar geral.

Para o atendimento dos requisitos necessários ao controle social e a participação, coube também ao Estado a criação de mecanismos legais para o estabelecimento das diretrizes de publicização das informações, uma vez que somente tendo conhecimento do que se passa na gestão pública é que, de fato, os cidadãos podem buscar meios de cobrar a correta utilização dos recursos públicos.

Dessa forma, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei nº 12.527, de 18 de dezembro de 2011, também chamada de Lei de Acesso à Informação são exemplos de legislações que vieram para assegurar o acesso, previsto na constituição, às informações públicas. Culau e Fortes (2006) atribuem o termo “cidadão-fiscal” em referência a quem atua no processo de fiscalização dos recursos públicos, a fim de inibir atos de corrupção, fraude ou mau uso da coisa pública.

De acordo com Gomes (2003), esse controle pode ser realizado de forma direta ou por meio de instâncias de representação distintas da representação parlamentar. Ou seja, agrupamentos da sociedade civil como conselhos municipais, observatórios sociais e organizações não-governamentais (ONGs), podem atuar com foco nas ações de controle social, além da possibilidade de, entre eles, compartilharem experiências de sucesso, bem como promover discussões acerca dos desafios enfrentados.

Como um potencial desafio enfrentado no tocante ao efetivo controle social, pode-se citar a necessidade de que as informações divulgadas pelos entes públicos sejam compreensíveis, confiáveis e claras. Para Corbari (2004), “o controle social não se faz a partir da abundância de informações, mas da disponibilidade de informações suficiente e de entendimento para o cidadão médio que dela faz uso”. Caso contrário, tal mecanismo deixa de ser legítimo e impossibilita a reivindicação dos interesses da sociedade.

Assim, é preciso que haja avanços na relação Estado e sociedade, a fim de que o campo de atuação dos cidadãos, bem como o alcance dos mecanismos de controle social seja maior e de fato institucionalizado. Um passo importante dado pode ser visto em trechos da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando determina que informações de execução financeira e orçamentária sejam divulgadas em tempo real, em portais eletrônicos, o que promove maior acesso e transparência.

## LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que entrou em vigor em 4 de maio de 2000, caracteriza-se como uma lei complementar que regulamentou o artigo 163 da Constituição Federal, visando o controle e a transparência dos gastos públicos. Conforme Khair (2000), ela aprimora a gestão fiscal dos recursos públicos atribuindo maior responsabilidade por meio da ação planejada e transparente, permitindo assim a prevenção de riscos e desvios que podem afetar o equilíbrio das contas públicas.

Segundo Andrade e Fortes (2005), A LRF inseriu-se no contexto das reformas estruturais trazidas após a Constituição de Federal de 88, especialmente regulamentando os artigos 163 e 169, que determinam, respectivamente, que os temas finanças públicas e limites de gastos com pessoal devem ser tratados em Lei Complementar.

Conforme sublinha Oliveira, Peter e Meneses (2010), diferente das demais leis que dispõem a administração pública, a LRF traz elementos que visam limitar os gastos dos gestores públicos, inclusive com a previsão de sanções em caso de descumprimento. Isso representa uma mudança no contexto da administração pública brasileira, influenciando diretamente o comportamento ético e de conduta dos gestores, evitando assim que estes atuem com imprudência.

A Lei está constituída basicamente de 04 eixos: planejamento, transparência, controle e a responsabilização. Dentre as previsões de planejamento, que constitui o cerne, ponto de partida da lei, estão estabelecidas a elaboração e divulgação dos instrumentos apresentados na tabela 1.

Quadro 1 – Instrumentos de Planejamento previstos na LRF

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):	Prevê o estabelecimento de metas e prioridades da administração pública e serve de orientação para a Lei Orçamentária Anual.
Lei Orçamentária Anual (LOA):	Estabelece um planejamento sobre quanto e onde gastar o dinheiro público no período de um ano. Além disso, deve ser elaborada em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual.
Plano Plurianual (PPA):	Planejamento de médio prazo onde são identificadas as prioridades para o período de quatro anos e os investimentos de maior porte.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2018.

Dessa forma, a LRF norteia os entes federativos em direção a uma gestão pública responsável, uma vez que o atendimento das suas normas legais propicia um equilíbrio das contas públicas, principalmente na esfera municipal, dada a importância dos municípios no federalismo fiscal e a necessidade da realização de uma gestão baseada na eficácia, eficiência e transparência.

Para Filho *et al.* (2015), a LRF trouxe ferramentas necessárias para que as ações dos gestores públicos sejam guiadas de modo a garantir uma gestão fiscal saudável e priorizando a promoção do bem-estar social. Assim, é entendida como um código de conduta onde os atos sobre as finanças públicas são rigidamente parametrizados. De acordo com Afonso e Cruz (2018), no Brasil, a LRF dispõe que a gestão pública requer uma ação planejada e transparente, ademais dos mecanismos de controle, para que se alcance um equilíbrio fiscal.

Compreende-se, portanto, a necessidade de que os atores governamentais atuem dentro de uma perspectiva de planejamento, transparência e controle, para assim chegar a institucionalizar a cultura da responsabilidade administrativa.

## ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL

O Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) é uma ferramenta que surgiu com o intuito de fortalecer o controle social, auxiliando a sociedade a compreender de forma clara como são utilizados os recursos públicos nos municípios através da publicação de relatórios sobre cada um deles, o que estimula a cultura da responsabilidade administrativa. Além disso, permite também o acompanhamento do desempenho fiscal dos municípios, evidenciando por meio de um *ranking* as respectivas colocações tanto em âmbito estadual como nacional.

A pontuação do IFGF varia entre 0 e 1, dessa forma, quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município no ano avaliado. A leitura pode ser feita por meio de conceitos para facilitar a compreensão dos valores obtidos:

- Conceito A – Gestão de Excelência: resultados acima de 0,8 pontos.
- Conceito B – Boa Gestão: resultados 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.

O índice é construído com base nos resultados fiscais das próprias prefeituras, informações de caráter compulsório, enviadas anualmente para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e divulgadas ao público por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). O encaminhamento de tais dados está previsto no artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que determina prazos e punições, em caso de descumprimento.

A composição do índice de IFGF, ou seja, os indicadores avaliados são: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida, sendo que os 4 primeiros possuem peso 22,5% e o último 10,0% no resultado final do índice.



O IFGF Receita Própria verifica o grau de autonomia dos municípios na geração de receitas. Para isso, considera o total de receitas geradas pelo município em relação a receita corrente líquida. Esse cálculo permite identificar o grau de dependência das prefeituras com os repasses feitos pelo governo estadual e federal.

O indicador é construído com base na premissa de que o município deve ser capaz de gerar receitas equivalentes à metade de suas receitas correntes líquidas. Isso porque o sistema federativo brasileiro é baseado em transferências que devem atender as demandas das ações de saúde e educação. Com isso, municípios que não geram receita própria recebem 0,00 e os municípios que chegam a gerar 50% ou mais da receita corrente líquida recebem 1,00.

Na leitura do indicador, portanto, quanto mais próximo de 1,00, menos a prefeitura é dependente dos recursos advindos das esferas estaduais e federais na composição de sua receita.

O objetivo do IFGF Gastos com Pessoal é avaliar o comprometimento do orçamento municipal com as despesas de pessoal, sabendo que esta sempre foi um dispêndio de alto custo no setor público, uma vez que não pode ser reduzida ou recusada, de acordo com o que está fixado em lei.

O indicador analisa tais gastos em relação à receita corrente líquida, tendo como base os limites estabelecidos na LRF. Dessa forma, o município que superar 60% do orçamento com pagamento de pessoal receberá nota 0 e aqueles que registrarem um percentual inferior a metade disso, ou seja, 30%, receberá a nota máxima, 1,00.

Na leitura do indicador, quanto mais próximo de 1,00, menor o compromisso da prefeitura com o pagamento da folha de pessoal, sobrando assim maior espaço no orçamento para a realização de políticas públicas.

Com a Lei Complementar n. 164 (2018), que passou a vigorar a partir do dia 18 de dezembro de 2018, municípios com queda de receita real superior a 10%, em caso de ultrapassarem o limite com pagamento de pessoal, deixam de sofrer as restrições previstas no parágrafo 03 do artigo 23 da LRF:

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

- I. - receber transferências voluntárias;
- II. - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
- III. - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (BRASIL, 2000).

Dessa forma, mesmo em caso de não redução das despesas com pessoal que estejam acima do permitido pela LRF, os municípios que se enquadrarem nestas condições poderão receber transferências voluntárias e contratarem operações de crédito.

O IFGF Investimentos objetiva identificar o quanto os municípios destinam o orçamento para a realização de investimentos, com o cálculo realizado sobre a receita corrente líquida.

Para a construção do indicador, estabeleceu-se uma nota de corte de 20% da receita corrente líquida. Assim, municípios que investiram mais de 20%, obtiveram nota máxima. Quanto mais próximo de 1,00, mais foram os investimentos realizados pelas prefeituras visando o bem-estar da população.

O IFGF Liquidez observa se os municípios possuem recursos financeiros suficientes para cobrir os restos a pagar, ou seja, uma avaliação em que é vista se possuem ativos financeiros superiores aos passíveis financeiros nos seus balanços patrimoniais e a respectiva proporção em relação à receita corrente líquida.

A LRF dispõe que, em último ano de mandato, a gestão municipal deve possuir recursos financeiros capazes de fazer frente às despesas postergadas ao ano seguinte. Esse indicador, portanto, segue as linhas de orientação previstas aos entes federativos. Na leitura, quanto mais próximo de 1,00, menos a prefeitura está lançando despesas futuras sem a devida cobertura financeira para pagamento.

O objetivo do IFGF Custo da Dívida é avaliar o peso dos juros e amortizações sobre a receita líquida real, levando em conta o limite de 13% estabelecido na medida provisória nº 2.185-35 de 2001. Esse é um tipo de despesa que implica diretamente na diminuição dos recursos disponíveis para pagamento de dívida. Nesse indicador, quanto mais próximo de 1,00, menor é o grau de endividamento do município.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho se caracteriza como quantitativo no que se trata da abordagem do problema, uma vez que foi desenvolvido por meio de recursos e técnicas estatísticas (PRODANOV; FREITAS, 2013), e documental quanto aos procedimentos usados para coleta de dados e formulação dos resultados, já que foram utilizadas informações oficiais emitidas pelos municípios (SEVERINO, 2007).

Quanto aos objetivos, a pesquisa enquadra-se como descritiva (PRODANOV; FREITAS, 2013), visto que teve como propósito analisar e descrever a qualidade da gestão fiscal dos 417 municípios baianos no período relativo ao decênio 2006-2016, evidenciando assim o impacto da variável independente “Qualidade da Gestão Fiscal”, em relação à variável dependente “Índice FIRJAN de Gestão Fiscal”.

A escolha de tal período temporal (2006-2016) deu-se em razão da necessidade de uma observação sistemática e que ofereça informações acerca de como a gestão no serviço público vêm sendo realizada, principalmente após a promulgação da LRF que tem o planejamento como um dos seus pilares, prevendo que os gestores devem atuar dentro de uma perspectiva de continuidade, chegando a reeleição ou não. Ressalta-se também que o estudo se deteve a 2016 como último ano de análise em função de que a FIRJAN, até o presente momento, não divulgou nenhuma edição posterior a essa.

A coleta de dados dos IFGF de 2006 a 2016 procedeu-se via Sistema FIRJAN. Em seguida, realizou-se a análise da qualidade da gestão fiscal dos municípios baianos, através da comparação dos resultados obtidos nos respectivos anos, observando assim a evolução ou não no referido decênio. Para tratamento dos dados, utilizou-se técnicas de estatística descritiva.

## RESULTADOS DA PESQUISA

Conforme apresentado no referencial teórico, o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal é calculado com base em cinco indicadores. Dessa forma, convém analisar, inicialmente, as séries temporais dos indicadores entre os anos 2006 e 2016 para assim verificar a situação dos municípios baianos quanto à qualidade da gestão fiscal.

### RECEITA PRÓPRIA

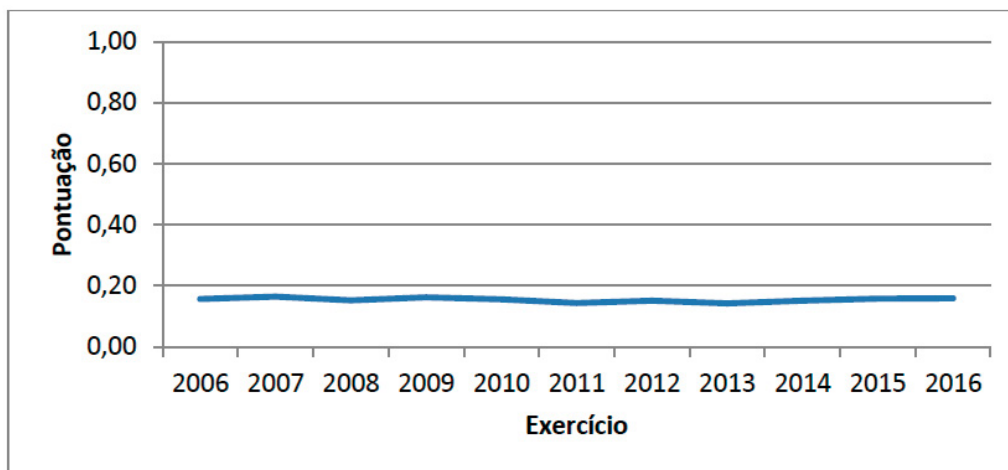
A dependência de transferências intergovernamentais é um problema que afeta um grande número de municípios no Brasil, com destaque para os pequenos municípios que geralmente sofrem com a baixa captação de receita. Segundo dados do IBGE (2019), estima-se que 89% dos municípios baianos tenha população inferior a 50.000 mil habitantes. Dado o contexto, torna-se necessário que as gestões municipais invistam em estratégias para fomentar o uso eficiente da capacidade tributária.

A influência dessas transferências, considerando apenas o Fundo de Participação dos Municípios, para mais de dois terços dos municípios, representa um percentual de 30% ou mais na receita corrente, conforme apontado pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2015).

O gráfico 1 mostra a série temporal das médias anuais dos municípios baianos entre 2006 e 2016 no indicador Receita Própria, evidenciando uma baixa autonomia das receitas municipais, que se reflete por todo o período analisado, dado que a média manteve-se sempre em estado de gestão crítica, ou seja, abaixo de 0.4, conforme metodologia do IFGF.



Gráfico 1 – Série Temporal dos Municípios Baianos no IFGF Receita Própria



Fonte: Elaborada pelos autores (2018) com base em dados da FIRJAN (2016).

Considerando um nível de confiança de 95%, percebe-se que há intersecção entre o intervalo de confiança do indicador Receita Própria no ano de 2006 que é de  $0,1570 \pm 0,0117$ , com o ano de 2016, que é de  $0,1613 \pm 0,1178$ , o que evidencia que não há uma diferença estatística significativa entre os dois períodos neste indicador.

Este é, portanto, um problema crônico que recorrentemente influencia a saúde financeira dos municípios baianos e que precisa ser discutido dentro do panorama do federalismo fiscal, haja vista a baixa pontuação alcançada.

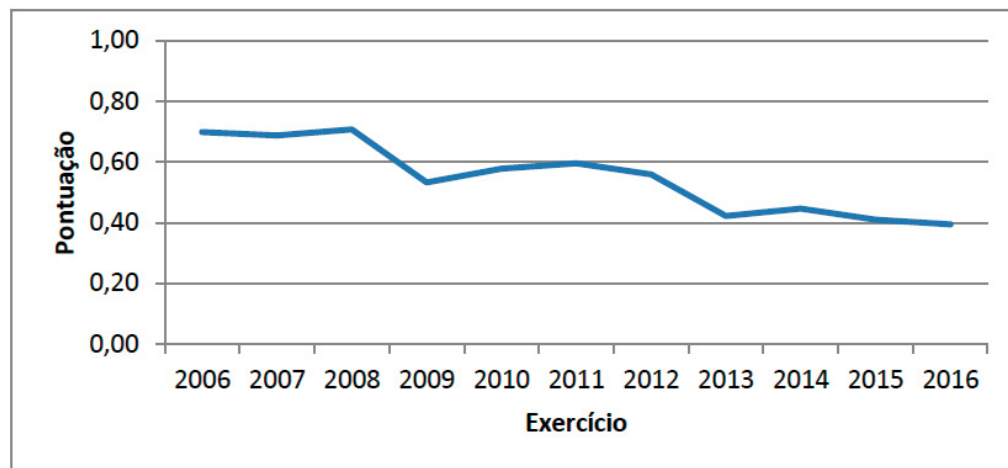
#### GASTOS COM PESSOAL

A despesa com pessoal configura-se como um dos principais itens da despesa pública. Pensar o comprometimento das receitas com esse indicador significa considerar que a gestão disporá de pouca margem para investimentos ou alocação de recursos em outras áreas.

No caso dos municípios baianos, se comparado os anos de 2006 e 2016, nota-se que o comprometimento do orçamento com a folha de salários do funcionalismo municipal aumentou consideravelmente, reduzindo a possibilidade de direcionamento de recursos para a promoção de políticas públicas.

O gráfico 2 mostra a série temporal das médias dos municípios baianos entre 2006 e 2016 no indicador gastos com pessoal. É possível perceber que entre 2006 e 2008, os municípios postulavam-se em conceito de boa gestão. Após esse período, passaram a se enquadrar em gestão em dificuldade no tocante aos gastos com pessoal, ou seja, com pontuação entre 0,4 e 0,6 pontos.

Gráfico 2 – Série Temporal dos Municípios Baianos no IFGF Gastos com Pessoal



Fonte: Elaborado pelos autores (2018) com base em dados da FIRJAN (2016)

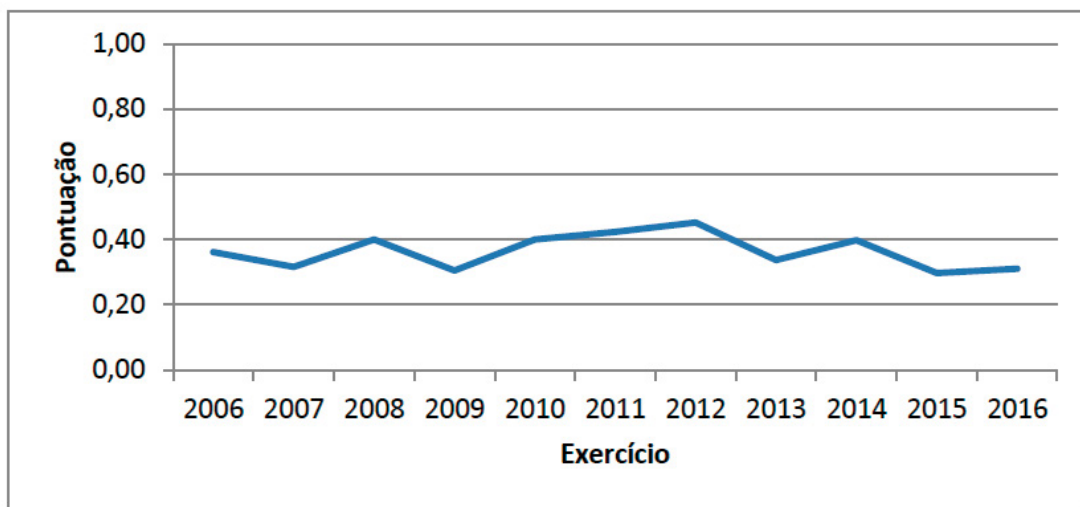
Em observância aos dados estatísticos, considerando um nível de confiança de 95%, percebe-se que há intersecção entre o intervalo de confiança do indicador Gastos com Pessoal no ano de 2006 que é de  $0,6981 \pm 0,0145$ , com o ano de 2016, que é de  $0,3956 \pm 0,0327$ . Assim, percebe-se que não há intersecção entre os intervalos de confiança neste indicador, evidenciando um aumento nas despesas com gasto de pessoal.

## INVESTIMENTOS

Os investimentos representam a destinação de verba dentro do orçamento municipal para o planejamento e execução de obras, entre outras coisas da mesma natureza, que irão refletir no bem-estar social daqueles que vivem o contexto de cada município.

Conforme apresentado no indicador anterior, quando o orçamento está comprometido com despesas rígidas e obrigatórias, como pagamento de pessoal, sobra pouca margem para a realização de investimentos dentro da receita corrente líquida. O gráfico 3 mostra a série temporal das médias do indicador investimentos nos municípios baianos entre os anos de 2006 e 2016. Nota-se que na maioria dos anos em análise, os municípios enquadraram-se em situação de gestão crítica quanto aos investimentos realizados, ou seja, com pontuação abaixo de 0,4 pontos.

Gráfico 3 – Série Temporal dos Municípios Baianos no IFGF Investimentos



Fonte: Elaborado pelos autores (2018) com base em dados da FIRJAN (2016).

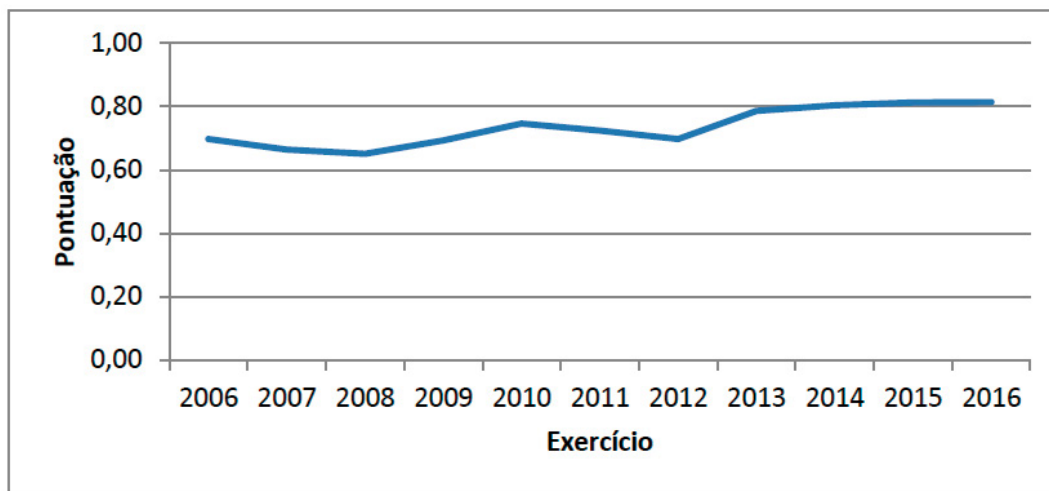
Observa-se que no período analisado houve muitas oscilações nas pontuações dos municípios neste indicador. Considerando um nível de confiança de 95%, nota-se que não há intersecção entre o intervalo de confiança do indicador Investimentos no ano de 2006 que é de  $0,3625 \pm 0,0222$ , com o ano de 2016, que é de  $0,3113 \pm 0,0235$ , ou seja, houve redução do valor médio alcançado pelos municípios neste indicador.

## CUSTO DA DÍVIDA

Dentre os indicadores que compõem o cálculo do IFGF, o Custo da Dívida foi o que apresentou melhor média nos municípios baianos. Entretanto, o peso deste na composição do IFGF é menor que dos demais indicadores. Isto porque de acordo com a FIRJAN (2017), a grande maioria dos municípios brasileiros não utiliza o endividamento de longo prazo como forma de financiamento.

O gráfico 3 apresenta a série temporal das médias dos municípios baianos entre 2006 e 2016 no indicador Custo da Dívida. Observa-se, dentro do período analisado, que do ano base 2012 para 2013, a média do índice aumentou 12,86%, chegando ao conceito A, gestão de excelência, o que representa uma melhora no tocante ao baixo comprometimento dos recursos com dívidas e empréstimos.

Gráfico 4 – Série Temporal dos Municípios Baianos no IFGF Custo da Dívida



Fonte: Elaborado pelos autores (2018) com base em dados da FIRJAN (2016).

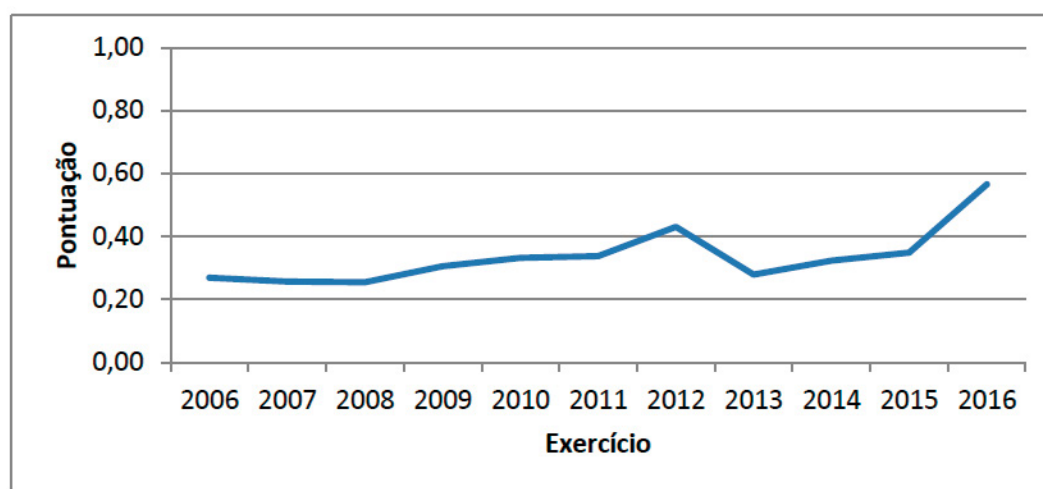
Considerando um nível de confiança de 95%, percebe-se que não há intersecção entre o intervalo de confiança do ano de 2006, que é de  $0,6971 \pm 0,0201$ , com o ano de 2016, que é de  $0,8137 \pm 0,0188$ . Dessa forma, constata-se que houve evolução estatística significativa entre os dois períodos, neste indicador.

## LIQUIDEZ

O IFGF Liquidez visa identificar o panorama da inscrição de restos a pagar, feita pelos municípios, e a disponibilidade financeira no final de cada exercício. O gráfico 4 evidencia a série temporal das médias dos municípios baianos, entre 2006 e 2016, no indicador Liquidez.

Assim, a pontuação dos municípios nesse indicador representa que, em média, houve em grande escala a postergação de recursos para os exercícios financeiros seguintes, sem a devida cobertura. Nota-se uma melhora no ano de 2016, onde a média chegou a 0,56, enquadrando-se, todavia, no conceito de gestão em dificuldade.

Gráfico 5 – Série Temporal dos Municípios Baianos IFGF Liquidez



Fonte: Elaborado pelos autores (2018) com base em dados da FIRJAN (2016).

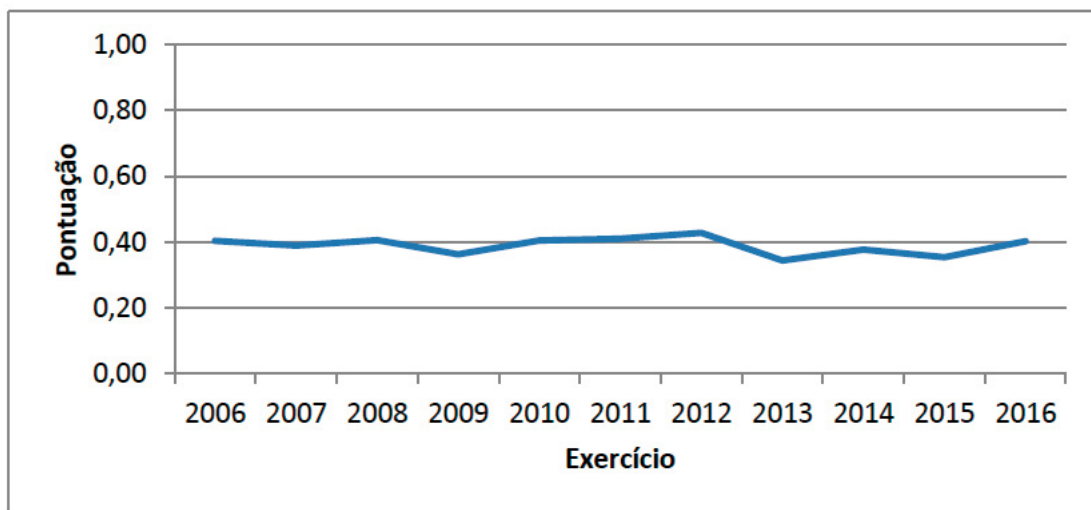
Considerando um nível de confiança de 95%, percebe-se que não há intersecção entre o intervalo de confiança do ano de 2006, que é de  $0,2687 \pm 0,0254$ , com o ano de 2016, que é de  $0,5655 \pm 0,0183$ . Dessa forma, constata-se que houve evolução estatística significativa entre os dois períodos, neste indicador.

Assim, considerando que os índices estão de acordo com os parâmetros definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, pode-se considerar como baixa a arrecadação de receita própria dos municípios durante todo o período analisado e como elevado o comprometimento com a folha de salários do funcionalismo municipal. Esse contraste foi determinante para que a maioria dos municípios postulasse, no ano de 2016, entre os conceitos C e D, ou seja, com gestão em dificuldade ou crítica, assim como no ano de 2006, quando ocorreu a primeira análise.

## GESTÃO FISCAL

A composição geral do IFGF é realizada mediante o cálculo dos indicadores com seus respectivos pesos: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos e Liquidez têm peso 22,5% e Custo da Dívida, 10,0%. Assim, no gráfico 5 pode ser observada a série temporal da gestão fiscal (IFGF) dos municípios baianos entre os anos de 2006 e 2016.

Gráfico 6 – Série Temporal da Gestão Fiscal (IFGF) dos Municípios Baianos



Fonte: Elaborado pelos autores (2018) com base em dados da FIRJAN (2016).

Em 2006, a média do IFGF dos municípios foi de 0,4041 e a mediana de 0,3989. A menor pontuação alcançada foi do município de Floresta Azul com a pontuação 0,0935. Já a maior pontuação obtida foi do município de Mata do São João com 0,7988. Em 2016, a média ficou em 0,4034, e a mediana em 0,3958. A menor pontuação obtida foi do município de com 0,1565. Já o melhor IFGF ficou com o município de São Félix do Coribe com 0,7770.

Considerando um nível de confiança de 95%, observa-se que há intersecção entre o intervalo de confiança do ano de 2006 que é de  $0,4041 \pm 0,0108$ , com o ano de 2016, que é de  $0,4034 \pm 0,0129$ , evidenciando assim que não há diferença estatística significativa entre os dois períodos.

As tabelas 2 e 3, a seguir, mostram os municípios baianos com os 10 melhores IFGF, nos anos de 2006 e 2016, respectivamente.

Tabela 1 - 10 Melhores Municípios segundo o IFGF - Ano 2006

Posição Estadual	Município	IFGF	Receita Própria	Gastos com Pessoal	Investimentos	Liquidez	Custo da Dívida
1º	Mata de São João	0,7988	1,0000	0,7970	0,9136	0,4301	0,9216
2º	Camaçari	0,7895	0,5275	0,9701	1,0000	0,7189	0,6582
3º	Araças	0,7096	0,2991	1,0000	0,4115	1,0000	0,9974
4º	Jaborandi	0,7009	0,2470	0,9104	0,8023	0,7384	0,9383
5º	Barrocas	0,6857	0,1260	0,9483	1,0000	0,5287	1,0000
6º	São Sebastião do Passé	0,6666	0,4474	0,7428	0,9410	0,4614	0,8324
7º	São Félix do Coribe	0,6536	0,2705	0,9311	0,8104	0,6448	0,9664
8º	Mansidão	0,6398	0,0975	0,9070	0,9492	0,5240	0,8230
9º	Prado	0,6380	0,2920	0,6952	1,0000	0,5235	0,7311
10º	Iramaia	0,6338	0,0935	0,9180	0,8959	0,5773	0,7472

Fonte: Elaboração dos autores (2018) com base em dados da FIRJAN (2016).

O município de São Félix do Coribe, localizado na região Oeste da Bahia, que apresentava pontuação de 0,6536 em 2006 no IFGF, conforme visto na Tabela 3, ocupando a 7ª posição dentre os municípios baianos, passou a ocupar em 2016 a 1ª posição, com melhor IFGF do Estado com pontuação de 0,7770. Outro destaque foi o município de Salvador, capital do Estado, que ocupava a posição 99 em 2006 com o IFGF de 0,4775 e no ano de 2016 chegou a 4ª posição no Estado com pontuação de 0,7100.

TABELA 2 – 10 Melhores Municípios segundo o IFGF - Ano 2016

Posição Estadual	Município	IFGF	Receita Própria	Gastos com Pessoal	Investimentos	Liquidez	Custo da Dívida
1º	São Félix do Coribe	0,7770	0,2517	0,8179	1,0000	1,0000	0,8636
2º	Ibotirama	0,7414	0,9953	0,8569	0,3825	0,6753	0,8668
3º	Sítio do Mato	0,7221	0,3318	0,4569	1,0000	1,0000	0,9469
4º	Salvador	0,7100	1,0000	0,7108	0,2821	0,8073	0,7992
5º	Bom Jesus da Lapa	0,6940	0,5845	0,6351	0,9354	0,5168	0,9281
6º	Mata de São João	0,6883	0,9467	0,5461	0,6484	0,5414	0,8471
7º	Ibititá	0,6754	0,1418	1,0000	0,4309	1,0000	0,9655
8º	Lapão	0,6511	0,2306	0,6037	1,0000	0,6185	0,9917
9º	Camaçari	0,6506	0,7272	0,5486	0,3148	1,0000	0,6771
10º	Piritiba	0,6457	0,0503	0,9742	0,4249	1,0000	0,9462

Fonte: Elaboração dos autores (2018) com base em dados da FIRJAN (2016).

Em contrapartida, municípios como Araças que ocupava a 3ª posição e Mansidão na 8ª em 2006, passaram de uma boa gestão (conceito B) para gestão em dificuldade e crítica (conceitos C e D) respectivamente, ocupando, em 2016, as posições 130 e 193 no ranking estadual. Como causas, tem-se o crescente comprometimento com a folha de pessoal e a redução no percentual de investimentos realizados.

Da mesma forma que os municípios de Araças e Mansidão, constatou-se que dos 276 municípios, o que corresponde aos 94,51% do Estado com gestão em dificuldade ou crítica no ano de 2016, 77,40% deles apresenta uma pontuação abaixo de 0,6 no indicador Gastos com Pessoal, 90,07% no indicador Investimentos e 97,26% no indicador Receita Própria.

A Tabela 4 apresenta o resultado geral do IFGF nos anos de 2006 e 2016, e a representação da quantidade de municípios que receberam conceito A, B, C e D, bem como os respectivos percentuais.

TABELA 3 – Resultado IFGF nos anos 2006 e 2016 dos Municípios Baianos

	2006		2016	
	Quantidade de Municípios	Valor em percentual (%)	Quantidade de Municípios	Valor em percentual (%)
A - Gestão de Excelência	0	0	0	0
B - Boa Gestão	24	5,87	16	5,48
C - Gestão em Dificuldade	179	43,76	128	43,84
D - Gestão Crítica	206	50,37	148	50,68
Total	409	100	292	100

Fonte: Elaboração dos autores (2018) com base em dados da FIRJAN (2016).

Conforme os resultados vistos na Tabela 2, pôde-se analisar que, no ano de 2006, 50,37% dos municípios obteve conceito D, ou seja, 206 dos 409 municípios avaliados estavam em gestão crítica. Na sequência, observou-se 43,76% com gestão em dificuldade e 5,87% com boa gestão. A maioria dos municípios não chegou a atingir 0,6 pontos, obtendo assim conceito C e D, o que corresponde a 94,13% da amostra.

No ano de 2016, 148 dos 292 municípios avaliados apresentou conceito D, o que representa 50,68%. Os municípios com gestão em dificuldade formaram 43,84% e aqueles com boa gestão, 5,47% da amostra analisada. Em ambos os anos, nenhum município alcançou o conceito A – gestão de excelência.

Comparando o ano de 2016 com o ano de 2006, além do fato que 71,39% dos municípios deixaram de apresentar dados ou apresentaram dados com inconsistências, não houve uma melhora na gestão fiscal, pois o percentual de prefeituras em estado de gestão crítica, passados 10 anos, manteve-se em torno de 50%. O mesmo ocorreu com aquelas em estado de gestão em dificuldade, uma vez que o percentual manteve-se praticamente igual. Destaca-se também queda na porcentagem de municípios com conceito B e a ausência de municípios avaliados com gestão de excelência. Os números mostram que dos 94,13% avaliados em 2006 com conceito C e D, ainda permaneceu, no ano de 2016, 94,52% do Estado com gestão em dificuldade ou crítica.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A responsabilidade fiscal na administração pública brasileira vêm sendo buscada e discutida principalmente após o advento da Constituição Federal de 1988 e de leis complementares que instituíram mecanismos de transparência, controle e *accountability*, dada a necessidade de uma gestão compromissada com práticas visando o correto uso da *res pública*.

O presente artigo objetivou analisar a qualidade da gestão fiscal dos municípios baianos no período compreendido entre 2006 e 2016, através da verificação do comportamento anual dos municípios em cada um dos cinco indicadores – Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida – que compõem o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, fazendo uso de técnicas de estatística descritiva para análise dos dados.

Os resultados da pesquisa demonstraram que não houve uma melhora na qualidade da gestão fiscal no período compreendido pela pesquisa, pois o percentual de prefeituras em estado de gestão crítica no ano de 2016 foi de 50,68%, valor parecido com o encontrado no ano de 2006, 50,37%. O mesmo ocorreu com os municípios em estado de gestão em dificuldade já que o percentual manteve-se igual, 43,76% em 2006 e 43,84% em 2016. Ou seja, dos 94,13% municípios avaliados em 2006 com conceito C e D, ainda permaneceu, no ano de 2016, 94,52% do Estado com gestão em dificuldade ou crítica.

A análise sobre a evolução anual dos indicadores que compõem o IFGF permitiu identificar que os indicadores Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos e Liquidez mantiverem uma pontuação média que caracteriza gestão em dificuldade ou crítica em tais aspectos. O indicador Custo da Dívida foi o que apresentou melhor média, chegando a alcançar o conceito A, de gestão de excelência.

Diante do exposto, ficou evidenciado que embora os mecanismos legais da LRF imponha determinados parâmetros para a gestão fiscal, os municípios baianos vivem, todavia, com uma gestão dependente dos repasses do governo federal e estadual para manutenção da máquina pública, além de comprometidas em alto grau com o pagamento da folha de pessoal, sobrando pouca margem para a realização de investimentos, seja em educação, saúde, bem-estar da população.

Por fim, tendo em vista o tamanho da amostra têm-se a clareza que diversos fatores podem ter ocorrido para as variações nos índices. Apesar dos resultados não apresentarem as motivações para a mudança comportamental ao longo dos anos dos indicadores, considera-se que o estudo traz contribuição à análise dos resultados fiscais no âmbito municipal, com o objetivo de auxiliar os cidadãos no controle social. Recomenda-se para trabalhos futuros a coleta de dados em fontes de controle oficiais como o

Tribunal de Contas dos Municípios, para um embasamento maior sobre a qualidade da gestão fiscal dos municípios e a identificação dos fatores que geram as diversas variações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, N. A.; FORTES, M. A Lei de Responsabilidade Fiscal nos Municípios – Uma revisão Crítica. *REUNA*, Volume 10, nº 3, p.53-73 – Setembro-Dezembro; 2005.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do Controle Social na Atualidade. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 109, p. 126-150. Janeiro-Março; 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 11 de setembro de 2018.

BRASIL. **Lei complementar n. 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em 14 de setembro de 2018.

BRASIL. **Lei Complementar 164 de 2018**. Acrescenta §§ 5º e 6º ao art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para vedar a aplicação de sanções a Município que ultrapasse o limite para a despesa total com pessoal nos casos de queda de receita que especifica. Disponível em <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/660857123/lei-complementar-164-18>>. Acesso em 19 de janeiro de 2019.

CORBARI, E. C. Accountability e Controle Social: Desafio à Construção da Cidadania. *Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil*. Janeiro-Junho; 2004.

CULAU, A. A.; FORTIS, M. F. A. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. XI *Anais. Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala*, 7 – 10; Novembro, 2016.

CRUZ, C. F.; AFONSO, L. E. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 52(1): 126-148, Janeiro-Fevereiro, 2018.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. **Transferências**. (2018). Disponível em: < <https://www.cnm.org.br/municipios/transferencias>>. Acesso em: 09/08/2018.

FERNANDES, L. H. S. (2017). **Eficiência tributária municipal e seus determinantes: uma abordagem semi-paramétrica via regressão beta**. Dissertação, Departamento de Economia, Universidade Federal da Paraíba. Paraíba, JP, Brasil.

FILHO, G. A L. et al. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal nos indicadores de desenvolvimento e de responsabilidade social dos municípios do Estado de Minas Gerais. *Revista Mineira de Contabilidade*, v. 16, n. 2, art. 2, p. 14-25, Maio – Agosto. 2015.

GOMES, E. G. M. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.



IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades**. (2019). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 14/01/2019.

KHAIR, A. A.. **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras** – Brasília : Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2000.

MENEZES, I. P. F. (2017). **Responsabilidade fiscal e desenvolvimento municipal**: estudo com dados em painel dos municípios brasileiros de 2006 a 2013. Dissertação, Departamento de Economia, Universidade Federal da Paraíba. Paraíba, JP, Brasil.

OLIVEIRA, F. H.; PETTER, M. G. A.; MENESES, A. F. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: implicações nos indicadores sociais municipais. Congresso USP de Controladoria e Contabilidade. Anais, 9,. São Paulo. 2009.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

Sistema FIRJAN (2017). **Anexo Metodológico do IFGF – Índice Firjan de Gestão Fiscal** – Rio de Janeiro: SISTEMA FIRJAN, 2017 (ano base 2016). Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifgf>>. Acesso em 28 de agosto de 2018.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. (2018). **Transferências Constitucionais**. Disponível em: < <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1>>. Acesso em: 19/12/2018.

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Perfil Financeiro dos Municípios Baianos**. v.8. p. 1-196. Salvador: SEI; TCM. 2015.

ZUCCOLOTTO, R.; SUZART J. A. S.; ROCHA, D. G. Federalismo Fiscal e as Transferências Intergovernamentais: Um Estudo Exploratório Com Os Municípios Brasileiros Fiscal. **Advances in Scientific and Applied Accounting**. São Paulo, 2018.