

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO 21**

**RICARDO FINCK**

**GESTÃO FISCAL MUNICIPAL: ANÁLISE DE MUNICÍPIOS GAÚCHOS POR  
MEIO DO ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL (IFGF)**

**Porto Alegre  
2022**

RICARDO FINCK

**GESTÃO FISCAL MUNICIPAL: ANÁLISE DE MUNICÍPIOS GAÚCHOS POR  
MEIO DO ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL (IFGF)**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública no Século 21.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Porto Alegre  
2022

## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Reitor: Prof. Dr. Carlos André Bulhões Mendes  
Vice-reitora: Profa. Dra. Patrícia Helena Lucas Pranke

### **ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato  
Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

### **COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO 21**

Coordenador Geral: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala  
Coordenador de Ensino: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

### **DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

Finck, Ricardo

Gestão Fiscal Municipal: Análise de municípios gaúchos por meio do índice FIRJAN de gestão fiscal (IFGF) / Ricardo Finck. – 2022.

64 folhas.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, CURSO DA ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO 21, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Gestão Fiscal. 2. Federalismo Fiscal. 3. Indicadores de Gestão. I. Demarco, Diogo Joel, orientador. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo autor.

### **Escola de Administração da UFRGS**

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico  
CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS  
Telefone: 3308-3801  
E-mail: eadadm@ufrgs.br

Ricardo Finck

**GESTÃO FISCAL MUNICIPAL: ANÁLISE DE MUNICÍPIOS GAÚCHOS POR  
MEIO DO ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL (IFGF)**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública no Século 21.

Aprovada em 31 de janeiro de 2022.

**Banca Examinadora**

---

Examinador - Orientador(a): Diogo Joel Demarco

---

Examinador(a): Pedro de Almeida Costa

## RESUMO

Trata-se de estudo cujo objetivo foi analisar a situação fiscal dos grandes municípios do estado do RS e verificar se ocorreu melhora na situação destes no período entre os anos de 2013 a 2020, através da utilização do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal Municipal (IFGF). Em termos metodológicos é um estudo exploratório, bibliográfico e empírico de delineamento quantitativo e qualitativo que utilizou dados secundários coletados no site da FIRJAN, para uma amostra de 19 municípios do estado do Rio Grande do Sul com população acima de 100 mil habitantes, no período entre os anos de 2013 a 2020. A gestão fiscal desta amostra foi analisada por meio do IFGF, índice com dados disponíveis para o conjunto de municípios da amostra no período pesquisado. A análise da estatística descritiva e explicativa, que utilizou e destacou a pontuação dos municípios, foi realizado através do software Excel. A análise dos dados do período demonstrou que cada município do estado do RS possui uma situação fiscal diferente quando comparados entre si. Na análise histórica do IFGF no período de 2013 a 2020 da amostra de municípios gaúchos a maioria desses apresentaram uma gestão fiscal classificada pelo IFRF como “boa” ou “em dificuldade”, sendo perceptível que todos os municípios da amostra sofrem com questões conjunturais oriundas do federalismo fiscal instituído pela Constituição de 1988, na qual se atribuíram competências comuns aos municípios sem levar em conta a diversidade de desenvolvimento socioeconômico entre eles. Conclui-se através da análise do IFGF no período que a gestão dos recursos públicos foi realizada de maneira a cumprir com as exigências legais, mas com problemas de eficiência e inadequação do ponto de vista da efetividade, pois verificou-se, principalmente na análise do indicador de investimentos, que ocorreu a diminuição do potencial de atendimento das necessidades da população municipal. Este fato fica evidente com o baixo nível de investimentos realizados pelos municípios da amostra, podendo ter como motivo principal o crescente comprometimento dos gastos de custeio dos municípios para viabilizar a oferta de políticas públicas – saúde, educação fundamental e assistência social, além da gestão urbana – que compromete a capacidade de investimento dos mesmos.

**Palavras-chave:** gestão fiscal; federalismo fiscal; indicadores de gestão.

# **MUNICIPAL TAX MANAGEMENT: ANALYSIS OF GAUCHO MUNICIPALITIES THROUGH THE IFGF**

## **ABSTRACT**

The objective of this study was to analyze the fiscal situation of the large municipalities of RS and to verify if there was an improvement in the situation of these municipalities in the last decade through the use of the FIRJAN Index of Municipal Fiscal Management (IFGF). Bibliographic and empirical study of quantitative and qualitative design that used secondary data collected on the FIRJAN website, for 19 municipalities with a population above 100 thousand inhabitants, defined in the sample that are located in the state of Rio Grande do Sul, in the period between the years of 2013 to 2020. The fiscal management of this sample was measured through the IFGF, an index with available data for the set of municipalities in the sample in the researched period. The analysis of descriptive and explanatory statistics, which used and highlighted the score of the municipalities, was performed using Excel software. The historical analysis of data from the last eight years available showed that each municipality in the state of RS has a different fiscal situation when compared to each other. In the historical analysis of the IFGF in the period from 2013 to 2020 of the sample of municipalities in Rio Grande do Sul, most of them presented a good fiscal management or in difficulty, being noticeable that all the municipalities in the sample suffer from conjunctural issues arising from the fiscal federalism established by the 1988 Constitution, in which it attributed common competences to the municipalities without taking into account the diversity of socioeconomic development between them. It is concluded through the analysis of the IFGF in the mentioned period and the information collected in the research, that the management of public resources was historically carried out in an inefficient and inadequate way from the point of view of effectiveness, as it was verified, mainly in the analysis of the indicator of investments, that there was a decrease in the needs of the municipal population. This fact was consolidated when the low level of investments made by the municipalities in the sample was verified, which may have as its main reason the increasing commitment of the municipalities' expenses to enable the provision of public policies - health, fundamental education and social assistance, in addition to urban management – which compromises their investment capacity.

**Keywords:** fiscal management; fiscal federalism; management indicators.

## LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1 – Disposição Geográfica dos Municípios no Estado do RS da Amostra.....	36
Tabela 1 – População dos municípios da amostra entre 2010 e 2020 .....	36
Tabela 2 – Quadro populacional 2020.....	39
Tabela 3 – Municípios da amostra e a Receita orçamentária disponível, em 2020, em Reais e percentual da RCL.....	40
Tabela 4 – IFGF autonomia dos municípios da amostra .....	44
Tabela 5 – IFGF Gastos com Pessoal dos municípios da amostra.....	47
Tabela 6 – IFGF Liquidez dos municípios da amostra.....	50
Tabela 7 – IFGF Investimentos dos municípios da amostra .....	53
Tabela 8 – IFGF geral dos municípios da amostra.....	56

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BR	Brasil
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFDM	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
IFGF	Índice FIRJAN de Gestão Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
RCL	Receita Corrente Líquida
RS	Rio Grande do Sul
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1 Federalismo Fiscal.....</b>	<b>14</b>
<b>2.2 Gestão Fiscal.....</b>	<b>18</b>
<b>2.3 Indicadores sintéticos.....</b>	<b>20</b>
2.3.1 Tipos de indicadores: Eficiência, Eficácia, Efetividade e Economicidade.....	25
<b>3 ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL.....</b>	<b>28</b>
<b>4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>33</b>
<b>5 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....</b>	<b>35</b>
<b>5.1 Caracterização dos Municípios.....</b>	<b>35</b>
<b>5.2 Manifestação do Índice Firjan de Gestão Fiscal na amostra de municípios.....</b>	<b>41</b>
5.2.1. Índice Autonomia na amostra de municípios.....	42
5.2.2. Índice de Gastos com Pessoal na amostra de municípios.....	45
5.2.3. Índice de Liquidez.....	48
5.2.4. Índice Investimentos.....	51
5.2.5. Índice IFGF geral.....	54
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>57</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas, principalmente a partir da instauração da Lei Complementar nº 101, em 04.05.2000, que estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, observou-se um crescente movimento relacionado a avaliação da gestão fiscal dos municípios brasileiros, realizado com o auxílio de indicadores, elaborados e utilizados tanto por organizações públicas quanto privadas.

Não obstante, a responsabilidade fiscal pressupõe que se tenha uma ação planejada e transparente, na qual se previnem os riscos e sejam corrigidos os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Dessa forma, a utilização dos indicadores na gestão pública municipal é de suma importância para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades públicas, também para demonstrar as áreas em que os recursos estão sendo aplicados e avaliar o desempenho da gestão pública municipal frente ao plano de metas elaborado pelo município.

Relativamente recente na realidade brasileira, a utilização de indicadores na gestão municipal torna possível ao cidadão a avaliação de desempenho das atividades públicas prestadas pelo município, sendo de suma importância para desenvolvimento de atividades públicas capaz de evidenciar e demonstrar áreas com maiores necessidades de aplicação de recursos. Ainda, os índices representam uma possível ferramenta da qual se obtém um *feedback* dos serviços prestados pelo ente público, nos quais, por meio do auxílio das análises destes que os gestores observam, entre outros aspectos, o retorno do atendimento realizado a população em geral.

Entretanto, a análise de índices normalmente é realizada e definida por algumas organizações que os constroem e divulgam e apresentam estudos em áreas financeiras, fiscais, desempenho, etc. Através do estudo de indicadores e com auxílio de ferramentas os gestores e cidadãos podem avaliar as áreas que necessitam de maior atenção por parte da administração municipal e com isso podem contribuir para melhorar os serviços que estão sendo prestados pelo ente público.

Para Dasko *et al.* (2009, p. 04), “A administração municipal precisa ser analisada sob o cenário contextual, mutável na linha do tempo, no qual a sociedade procura por mais informação, na expectativa de ser mais participativa, consciente e responsável pela coisa pública”. Dessa forma, é perceptível a necessidade e importância dos indicadores de gestão pública para que as entidades do setor público possam ser avaliadas quanto ao seu desempenho.

Além disso, segundo Silva *et al.* (2015), a administração pública deve buscar contemplar os princípios da eficiência e eficácia no gerenciamento dos recursos públicos, em que todos possam usufruir de benefícios, tais como saúde, saneamento básico, educação, cultura, entre outros, resultando, muitas vezes, em uma sociedade com boa qualidade de vida e bem-estar social. Com isso, os indicadores de gestão pública representam uma forma eficaz e efetiva de avaliação do desempenho financeiro, social e ambiental retratados pelos gastos de um órgão ou ente público.

A utilização e análise de indicadores pode contribuir na gestão pública municipal auxiliando na aplicação dos recursos, evidenciando de forma transparente para os cidadãos as áreas prioritárias da gestão municipal, da mesma forma que dá publicidade à realidade de recursos disponíveis pelo ente público. Neste contexto, vale ressaltar que os governantes enfrentam vários desafios quanto ao olhar da gestão fiscal, na qual devem observar os princípios da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

Assim, os indicadores têm como principal objetivo verificar e demonstrar o desempenho do município, revelando de certa forma a atual situação do ente público, desde que sejam utilizados de maneira adequada. Ainda, os índices devem apresentar as seguintes propriedades: utilidade, validade, confiabilidade, disponibilidade, relevância social, sensibilidade, especificidade e periodicidade na atualização (JANNUZZI, 2005).

Dentre os diferentes índices que surgiram nas duas últimas décadas, o índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) se destaca, pois, além da aderência que conseguiu entre os meios de comunicação e estudos acadêmicos, possibilita determinar, com precisão, a situação fiscal dos municípios brasileiros, bem como se a melhora relativa ocorrida em determinado município decorre da adoção de políticas específicas ou se o resultado obtido é apenas reflexo da queda dos demais municípios.

Com isso, pretende-se utilizar o IFGF para analisar os dados de gestão fiscal de uma amostra de 19 municípios do estado do Rio Grande do Sul, daqueles com população acima de 100 mil habitantes, composta pelos municípios de Alvorada, Bagé, Bento Gonçalves, Cachoeirinha, Canoas, Caxias do Sul, Erechim, Gravataí, Novo Hamburgo, Passo Fundo, Pelotas, Porto Alegre, Rio Grande, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, São Leopoldo, Sapucaia do Sul, Uruguaiana e Viamão, de forma a demonstrar a situação fiscal municipal, no período de tempo de 2013 a 2020 e comparar os dados fiscais dos municípios citados.

Portanto, a questão de pesquisa deste estudo é analisar a situação atual e evolução dos dados de gestão fiscal, por meio do IFGF, desta amostra de municípios do Estado do Rio

Grande do Sul, no período de tempo de 2013 a 2020, identificando se houve melhora ou piora na manifestação deste índice pelos municípios.

A justificativa para a escolha do tema e abordagem do presente trabalho se dá pela importância dos municípios na oferta de bens e serviços públicos, sobretudo aqueles de maior porte, considerados municípios polo, como os da referida amostra, em que se pode analisar e comparar através da utilização de indicadores os dados de gestão pública municipal, pois evidenciam as áreas e setores em que estão sendo aplicados os valores arrecadados pelos municípios. Dessa forma, pretende-se que o presente estudo da situação fiscal destes municípios, por meio do IFGF possa descrever e analisar a evolução dos dados de gestão dos municípios selecionados.

Os indicadores contribuem para a análise da gestão pública municipal, para tanto devem ser utilizados de maneira adequada para demonstrar a realidade do ente público, e através deste trabalho procura-se demonstrar aos gestores e cidadãos uma ferramenta de auxílio na verificação da gestão fiscal dos municípios.

Este tema foi selecionado, pois permite avaliar a gestão fiscal dos municípios com os dados disponibilizados pela administração pública de forma transparente, na qual demonstram a aplicação de recursos provenientes de arrecadação dos entes públicos nas áreas da saúde, educação, gestão urbana, entre outras. Procurou-se com o auxílio do índice Firjan elaborar um ranking estadual com os 19 municípios selecionados. Destaca-se que os municípios selecionados registram, segundo dados do IBGE de 2019, uma população superior a 100 mil habitantes cada e agrupando mais de 48% da população total do estado do Rio Grande do Sul.

Assim, é objetivo geral do presente estudo analisar a situação fiscal dos grandes municípios do RS e verificar se há melhora na situação destes municípios na última década através da utilização do índice Firjan.

Para alcance deste objetivo geral, são objetivos específicos deste estudo:

- Caracterizar a situação fiscal da amostra de municípios do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 2013 a 2020.
- Descrever as atribuições de competência dos municípios na oferta de bens e serviços públicos que impactam diretamente na situação fiscal destes.
- Caracterizar o índice Firjan em termos da sua composição e atributos.
- Analisar a situação fiscal da amostra de municípios no período de 2013 a 2020.

Em termos metodológicos, como está descrito mais adiante, trata-se de pesquisa exploratória que pretende compreender o tema proposto na pesquisa com uma abordagem

quantitativa e qualitativa, lastreada em pesquisa bibliográfica e análise de dados empíricos extraídos da base de dados do IFGF, em diálogo com referencial teórico sobre o tema.

Este trabalho está organizado da seguinte forma: além desta introdução, o capítulo 2 aborda a revisão teórica sobre o tema, tratando sobre os temas do federalismo fiscal brasileiro, do conceito de gestão fiscal e da definição de indicadores de avaliação da gestão; o capítulo 3 apresenta e descreve o Índice Firjan de Gestão Fiscal, caracterizando sua estrutura e organização em termos de dimensões, indicadores e periodicidade; o capítulo 4 apresenta a metodologia que orientou este estudo; o capítulo 5 traz a descrição e análise dos dados dos municípios da amostra, com uma caracterização dos municípios e a manifestação do IFRF nos mesmos, no período analisado e, por fim, o capítulo 6 traz as considerações finais do estudo.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo apresenta os conceitos de federalismo fiscal, gestão fiscal e indicadores sintéticos, que são conceitos chaves para o entendimento do presente trabalho, sobretudo no que se refere a análise posterior da amostra de municípios por meio do IFRF.

### 2.1 Federalismo Fiscal

A Constituição Federal de 1988 provocou uma ampla reforma no federalismo brasileiro e se desenvolveu uma descentralização profunda no Estado com uma distribuição de competências administrativas e fiscais para os demais entes federativos, na qual pouquíssimas atividades de execução de políticas sociais permaneceram como atribuição direta da União, que descentralizou profundamente suas responsabilidades. Assim, a execução da grande maioria das políticas sociais foi transferida para os municípios e estados, restando à União sobretudo as atribuições de formulação, financiamento, normatização, fiscalização e controle (TORRES, 2012). Neste sentido, ocorreram as transformações nos municípios que passaram a serem considerados entes federativos, com status constitucional similar aos estados e à União, na qual suas novas atribuições vieram seguidas da garantia constitucional da autonomia política, administrativa e financeira, o que também demanda o desenvolvimento de capacidade estatal para ser exercida (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021).

A passagem de um novo arranjo federativo apresentou desafios em relação a integração e a articulação entre os entes, o que tornou o processo de cooperação intragovernamental mais complexo. As responsabilidades fiscais e as funções administrativas atribuídas ao ente municipal na estrutura federativa brasileira caracterizam a descentralização política e a descentralização da administração dos recursos para implementação de políticas públicas (ARRETCHE, 2012). Assim, ao longo do período em que foi estabelecido as diretrizes gerais da política urbana e o avanço das responsabilidades fiscais e tributárias dos municípios, sobretudo a partir da instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), desenvolveu-se mudanças no processo de gestão das administrações municipais.

Partindo do pressuposto que a Constituição Federal de 1988, além de ter aumentado a competência tributária dos municípios, aumentou também as responsabilidades públicas dos mesmos, temos como resultado que tais responsabilidades se traduzem em competências, que

são fundamentalmente o poder de atuar, promover políticas e administrar recursos públicos dentro de uma determinada área, divididas entre os entes da federação (TEIXEIRA, 2012).

Segundo Grin, Demarco e Abrucio (2021) a transformação dos municípios em entes federativos, com status similar aos estados e à União, a partir da instituição da autonomia municipal num cenário na qual a imensa maioria das municipalidades não tinha todas as condições para exercer o novo poder político-administrativo, resultou em um desafio para a maioria dos governos municipais que possuíam baixa capacidade administrativa e gerencial para realizar a tarefa de autonomia e responsabilidade frente as políticas sociais.

Conforme exposto por Jannuzzi (2005) e Demarco (2021) as mudanças ocorridas na gestão municipal passaram a demandar maior conhecimento e informações para que fossem monitoradas e avaliadas as atuações dos municípios nas diferentes áreas e políticas públicas. Contudo, com o interesse dos órgãos de controle e gestores públicos no desenvolvimento de sistemas de indicadores compostos e de índices sintéticos para se avaliar a gestão pública municipal, deu-se início a proliferação de índices que objetivam analisar a partir de diferentes perspectivas a qualidade, a efetividade, a eficiência, o desempenho da gestão pública municipal (DEMARCO, 2021).

Existem no federalismo brasileiro três tipos de competências: as exclusivas ou privativas, as comuns e as concorrentes. As competências exclusivas/privativas são as que somente a esfera competente pode exercê-la. Nos municípios, as competências privativas são as de interesse local como: educação infantil, limpeza urbana, alvarás de funcionamento, estacionamentos, plano diretor, feiras livres, entre outras. Já as competências comuns são competências que mais de uma esfera pode exercer, sendo geralmente áreas em que há necessidade de cooperação entre as esferas. Por exemplo, a política ambiental é competência da União, dos Estados e dos Municípios que, por esta razão, devem atuar em conjunto para proteger o meio ambiente. E as competências concorrentes referem-se a temas que a União estabelece normas gerais e as demais esferas suplementam, adaptando as normas às peculiaridades regionais (TEIXEIRA, 2012).

As competências municipais estão elencadas no artigo 20 da Constituição Federal de 1988, são elas: legislativa, tributária, financeira, administrativa e de políticas públicas. Além disso, as principais áreas de atuação dos municípios na implementação de políticas públicas são: educação, saúde, mobilidade, meio ambiente e habitação (IBAM, 2013).

A obrigatoriedade de elaboração de planos diretores de desenvolvimento urbano em municípios com cidades com mais de 20 mil habitantes, de planos plurianuais de investimentos de âmbito local, instituída na Constituição Federal de 1988, foi também um

passo importante para a disseminação e consolidação da prática de planejamento local (JANNUZZI & PASQUALI 1998). Assim, os autores acrescentam que “outros fatores que também têm contribuído para institucionalizar a formulação de políticas públicas em bases mais técnicas têm sido a exigência de avaliação dos impactos ambientais decorrentes da implantação de grandes projetos, assim como a necessidade de elaboração de diagnósticos setoriais da realidade local para justificar o repasse de verbas federais de programas sociais” (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2004, p. 13-14).

Apesar das disparidades demográficas e econômicas entre os municípios, desde o final dos anos 1990 os governos tornaram-se os principais fornecedores de cuidados básicos de saúde e educação pré-escolar e fundamental, seguindo regras e utilizando recursos vinculados determinados por emendas constitucionais. A razão para esta municipalização de serviços públicos apoiada pelo governo federal foi garantir aos cidadãos das localidades acesso a cuidados de saúde e educação com base em programas nacionais e padrões mínimos, independentemente do lugar onde vivem (SOUZA, 2016).

Os municípios, enfrentam desafios complexos. Em primeiro lugar, os 5570 municípios brasileiros são extremamente desiguais em suas capacidades técnicas e financeiras e os mecanismos federais para diminuir as desigualdades são insuficientes. Além disso, institucionalmente, cada unidade constituinte tem os mesmos poderes, ou seja, o Brasil adotou o federalismo simétrico em um país socioeconomicamente assimétrico. Em segundo lugar, a prestação de serviços sociais pelos municípios é financiada principalmente por recursos estaduais e federais que são altamente regulamentados pela esfera federal, sobrecarregando os burocratas locais com as demandas de diferentes órgãos (SOUZA, 2016).

Em terceiro lugar, os serviços e políticas sociais são demandantes de força de trabalho. Municípios são constrangidos a expandir os serviços e melhorar a qualidade de sua entrega, mas lei federal estabelece teto para despesas subnacionais com folha de pagamento. Quarto, a receita local, que aumentou proporcionalmente mais do que a receita dos estados, é destinada à prestação de serviços sociais, deixando pouco espaço para outras políticas locais (SOUZA, 2016).

No Brasil, os municípios são entes governamentais que fazem parte de uma federação, conforme o artigo 1º da Constituição Federal (CF) de 1988: a República Federal é uma união indissociável da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1988). Ainda, Conforme a CF 88, estados e municípios são autônomos administrativa, politicamente e financeiramente. Não obstante, segundo o artigo 30 da CF, além de gozarem de autonomia administrativa (organização, regulação e execução dos serviços sob sua titularidade e



definição da sua estrutura interna), os municípios ampliaram suas faculdades tributárias (arrecadam e instituem impostos sobre imóveis urbanos, serviços, transmissão de bens imóveis). Um papel importante é desempenhado por um esquema de transferência fiscal federal automática como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). FPM é o maior programa de transferências para os municípios e responde por quase 80 % de todos os tipos de transferências e 32 % das receitas municipais totais. Os fundos do FPM são partilhados de acordo com um mecanismo que depende das estimativas da população local e da renda per capita. O FPM transfere 10 % para as capitais, 86,4 % para os pequenos municípios e 3,6 % para os municípios com mais de 156.216 habitantes. A distribuição, portanto, beneficia municípios menos populosos (SOUZA, 2016; apud DEMARCO *et al*, 2021).

Não obstante, conforme Demarco *et al* (2021), a competência tributária municipal e a vinculação das gestões locais a partir do modelo de transferências de recursos, através da Constituição de Federal de 1988, compreenderam um conjunto de políticas públicas condicionantes da capacidade estatal dos municípios previstas no Artigo 30 e elencadas a seguir:

- Legislar sobre assuntos de interesse local;
- Suplementar a legislação federal e estadual no que lhe couber;
- Criar organizar e suprir distritos, observada a legislação estadual;
- Organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e ensino fundamental;
- Prestar com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- Promover no que lhe couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Por fim, diante do constante processo de transformações da sociedade, é destacado por Albuquerque (1997) as seguintes funções municipais:

- Promoção do desenvolvimento econômico local;
- Disposições em defesa do meio ambiente;
- Planejamento estratégico municipal;

- Fomento ao associativismo local;
- Articulação estratégica de atores para o fomento produtivo e iniciativas locais de emprego;
- Criação de imagem municipal e reforço da identidade local;
- Iniciativas de mudança cultural e comportamentos a favor do meio ambiente.

## **2.2 Gestão Fiscal**

A gestão municipal vem se tornando um tema central na formulação e na execução das políticas públicas brasileiras, mesmo antes da edição da Constituição de 1988 que, além de legitimar o município como ente federativo, ampliou competências tributárias exclusivas municipais, alargou transferências que ampliaram receita disponível, mas, em contrapartida, transferiu e municipalizou responsabilidades nas políticas públicas para as gestões locais (SOUZA, 2016)

Segundo Demarco (2021), a ampliação das atribuições tributárias, financeiras, administrativas e na oferta de bens e serviços públicos por parte dos municípios, aliado ao cenário de restrições fiscais a que estão submetidos os entes públicos, ressalta a importância de se ter parâmetros para aferir e avaliar as ações públicas. Estes indicadores se tornaram relevantes, seja por demanda dos órgãos de fomento e de controle externo como pela ampliação do controle social por mais transparência, eficiência e efetividade do uso dos recursos públicos demandados pela sociedade.

Os índices sintetizam em suas dimensões e variáveis a realidade social e a gestão dos municípios, propiciam aos olhos do público, mídia e gestores uma medida interessante para monitorar a gestão municipal e a qualidade dos bens e serviços públicos ofertados neste nível de governo. Um exemplo de índices que evidencia nas dimensões de análise do que possa ser compreendido como boa gestão fiscal é o IFGF (DEMARCO, 2021).

Por meio do processo de reformas governamentais iniciado nos anos de 1990, criou-se em 2000 a Lei Complementar n° 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Para as três esferas de governo, a LRF determinou restrições, condições e metas de gestão fiscal, que os agentes públicos estão obrigados a cumprir para que haja maior controle e, conseqüentemente, equilíbrio das finanças governamentais, devendo os gastos restringir-se ao montante de receitas arrecadadas (MAGALHÃES, 2019).

Segundo Lourençon (2001) a gestão fiscal que consiste na administração de receitas e buscando o equilíbrio entre o montante de despesas orçamentárias e a disponibilidade financeira governamental. Dessa forma, independentemente da realidade econômica, porte populacional, localização geográfica e capacidade gerencial dos distintos entes subnacionais, estes são obrigados a observar os princípios e regras da legislação fiscal.

Não obstante, a capacidade de geração de recursos e execução dos gastos se refletem na situação fiscal dos municípios, tendo em vista tratar-se de uma relação entre receita realizada e despesa executada. Assim, a situação fiscal dos municípios brasileiros pode ser medida pelo Índice de Gestão Fiscal (IGF), desenvolvido pela Federação da Indústria do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), que considera subindicadores de receita própria, gasto com pessoal, investimento, liquidez e custo da dívida (MAGALHÃES, 2019).

Segundo Magalhães (2019), a gestão fiscal compreende as atividades voltadas para o orçamento com a finalidade de analisar, organizar e administrar os recursos do setor governamental, assim, a definição abrange não apenas o processo de elaboração e aprovação do orçamento, mas a execução e a avaliação da lei orçamentária.

Neste contexto, conforme a LRF artigo 1º a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas (BRASIL, 2000).

Entretanto, embora a LRF estabeleça regras para elaboração do orçamento e limites para os gastos públicos, buscando uma melhor gestão das receitas e despesas públicas, diversos são os fatores capazes de influenciar no resultado da gestão fiscal, e dessa forma, pressupõe-se a perspectiva de que a situação fiscal municipal é influenciada pelos ciclos políticos (MAGALHÃES, 2019).

Neste contexto, um dos fatores que podem afetar a gestão fiscal, segundo Hansen, Houlberg e Pedersen (2014) é o tamanho do município analisado, pois o tamanho da população exerce influência no resultado da gestão das receitas e despesas em decorrência da dimensão do orçamento. Com isso, um município de maior porte tende a executar orçamentos maiores, tornando-se menos sensíveis a alterações imprevistas no ambiente fiscal, aguardando melhores resultados fiscais. Em um segundo momento, Hansen, Houlberg e Pedersen (2014), destacam que o efeito do tamanho orçamentário sobre os resultados fiscais recebe interferência da capacidade administrativa das unidades públicas, visto que municípios de grande porte apresentam maiores orçamentos e, conseqüentemente, condições econômicas que permitem melhores capacidades financeiras e administrativas na gestão pública.

Segundo Viana *et al* (2011), é importante que seja dada visibilidade para a qualidade da gestão fiscal, especialmente dos gastos públicos, e com a finalidade de observar o comportamento dos municípios em relação ao controle de gastos, investimentos e ao cumprimento dos direitos sociais, foram criados uma série de diferentes indicadores, que são utilizados justamente para medir o desempenho dos municípios nos aspectos que envolvem a gestão fiscal. Neste contexto, o IFGF, desenvolvido pela Gerência de Estudos Econômicos da FIRJAN, tornou-se então o principal indicador da área e o único de abrangência nacional, tendo como objetivo fomentar a prática da responsabilidade administrativa através da geração e divulgação de indicadores que auxiliem no processo de tomada de decisão dos gestores municipais quanto à alocação dos recursos públicos, bem como estimular o controle social da gestão fiscal dos municípios (LEITE FILHO e FIALHO; 2014 *apud* MANICA; 2017).

### 2.3 Indicadores sintéticos

O conceito de indicadores na literatura pouco varia de um autor para outro, ou ainda pouco varia o conceito dado de um autor para outro. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), organização internacional com reconhecidas e adotadas publicações sobre o assunto, em uma definição clássica, especifica que indicadores são “[. . .] uma série de dados definidos para responder perguntas sobre um fenômeno ou um sistema dado” (OCDE, 2001). A *International Standard Organization* (ISO) estabelece que indicadores são: “Expressão (numérica, simbólica ou verbal) empregada para caracterizar as atividades (eventos, objetos, pessoas), em termos quantitativos e qualitativos, com o objetivo de determinar o valor” (ISO, 1998, p. 3).

Segundo Zucatto *et al.* (2009), um indicador pode ser determinado como um parâmetro que visa medir a diferença entre a situação desejada e a situação atual, ou seja, ele indicará um retrato da realidade, podendo ser problema. Eles são instrumentos importantes para controle da gestão na administração privada e, principalmente, na administração pública, pois aumentam o grau de transparência na gestão e facilitam o diálogo entre os mais diversos grupos sociais organizados. Ainda, no caso da contabilidade pública, o uso de indicadores nas demonstrações deve apreciar a legislação financeira a ser seguida.

Para Rozados (2005) os indicadores nada mais são do que unidades que permitem medir – caso de elementos quantitativos, ou verificar – caso de elementos qualitativos, se estão sendo alcançados os objetivos ou as mudanças previstas. Também possibilitam

conhecer melhor os avanços em termos de resultados ou de impactos. Um indicador é, portanto primordialmente, uma ferramenta de mensuração, utilizada para levantar aspectos quantitativos e/ou qualitativos de um dado fenômeno, com vistas à avaliação e a subsidiar a tomada de decisão.

Segundo Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009, p. 24):

O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado.

Os indicadores são informações que permitem descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos de uma realidade e que atendam às necessidades dos tomadores de decisões. Sendo assim, se um indicador não reflete a realidade que se deseja medir ou não é considerado nos diversos estágios da elaboração e implementação de políticas, planos e programas, pode-se constatar um desperdício de tempo e recursos públicos (BRASIL, 2012).

Pode-se afirmar que o principal objetivo dos indicadores, no contexto aqui analisado, é o de assistir os gestores públicos. Se possuem informações confiáveis, precisas e tempestivas, eles podem abdicar de decisões fundamentadas exclusivamente na intuição, tradição, “tino administrativo” ou opiniões pessoais. Neste contexto, os indicadores permitem integrar subjetividade e objetividade a partir de evidências empíricas, viabilizam comparações e avaliações consistentes, e, principalmente, criam condições para esclarecer e fornecer suporte às decisões (BRASIL, 2012).

Referente as características apresentadas pelos indicadores e que são importantes para que um conjunto de indicadores garantam a validade dos dados coletados, Martinez *et al.* (1998) sugerem: generalidade; possibilidade de correlação entre as distintas variáveis ou os diferentes contextos; temporalidade. Já Francisco *et al.* (2002) salientam que toda a avaliação parte de um princípio de comparação, sendo, portanto, necessário que haja dados passíveis de serem comparados, que permitam ser coletados de forma semelhante em todos os casos. As colocações de Martinez *et al.* (1998) e de Francisco *et al.* (2002), refletem as mesmas preocupações, uma vez que a generalidade, a possibilidade de correlação e a temporalidade – que visa estabelecer as séries estatísticas – são aspectos que permitirão a elaboração de dados e informações com potencial para comparações.

Levando em consideração as abordagens de autores como Rua (2004), Jannuzzi (2005) e Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009), pode-se separar as propriedades dos indicadores em dois grupos distintos:

- I) ***Propriedades Essenciais***: são aquelas que qualquer indicador deve apresentar e sempre devem ser consideradas como critérios de escolha, independente da fase do ciclo de gestão em que se encontra a política sob análise (Planejamento, Execução, Avaliação etc.). São elas:
  - a.) Utilidade: Deve suportar decisões, sejam no nível operacional, tático ou estratégico. Os indicadores devem, portanto, basear-se nas necessidades dos decisores;
  - b.) Validade: capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar. Um indicador deve ser significativo ao que está sendo medido e manter essa significância ao longo do tempo;
  - c.) Confiabilidade: indicadores devem ter origem em fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação;
  - d.) Disponibilidade: os dados básicos para seu cômputo devem ser de fácil obtenção.
- II) ***Propriedades Complementares***: são também muito importantes, mas podem ser alvo de uma análise de *trade-off* dependendo da avaliação particularizada da situação. São elas:
  - a.) Simplicidade: indicadores devem ser de fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação e entendimento pelo público em geral, interno ou externo.
  - b.) Clareza: geralmente um indicador é definido como uma divisão entre duas variáveis básicas; é formado, portanto, por um numerador e um denominador, ambos compostos por dados de fácil obtenção. Eventualmente, porém, ele pode ser complexo na sua fórmula, envolvendo muitas variáveis. Em todo caso, porém, é imprescindível que seja claro, atenda à necessidade do decisor e que esteja adequadamente documentado.
  - c.) Sensibilidade: capacidade que um indicador possui de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas;

- d.) Desagregabilidade: capacidade de representação regionalizada de grupos sociodemográficos, considerando que a dimensão territorial se apresenta como um componente essencial na implementação de políticas públicas;
- e.) Economicidade: capacidade do indicador de ser obtido a custos módicos; a relação entre os custos de obtenção e os benefícios advindos deve ser favorável;
- f.) Estabilidade: capacidade de estabelecimento de séries históricas estáveis que permitam monitoramentos e comparações das variáveis de interesse, com mínima interferência causada por outras variáveis;
- g.) Mensurabilidade: capacidade de alcance e mensuração quando necessário, na sua versão mais atual, com maior precisão possível e sem ambiguidade;
- h.) Auditabilidade: ou rastreabilidade, qualquer pessoa deve sentir-se apta a verificar a boa aplicação das regras de uso dos indicadores (obtenção, tratamento, formatação, difusão, interpretação).

Neste contexto conforme Trzesniak (1998), com relação às características de indicadores quantitativos para processo de qualquer natureza, podem ser divididas em características indispensáveis e desejáveis. Quanto as características que todo indicador deverá apresentar são: a) relevância: a capacidade do indicador em retratar um aspecto importante ou essencial do processo ou sistema que se deseja analisar; b) gradação a intensidade: que diz respeito a que a medida do indicador deve variar suficientemente no contexto dos processos ou sistemas em análise, ou seja, caso não há possibilidade de variação do item verificado, não há necessidade de um indicador para sua verificação; c) univocidade: retrata que o indicador deve representar com clareza um único e bem definido aspecto do sistema ou processo; d) padronização: assegura que a geração do indicador esteja baseada em uma norma ou procedimento único, bem definido e estável no tempo; e) rastreabilidade: representado pelos nomes dos responsáveis pela apuração dos dados, cálculos efetuados e todos os dados nos quais a obtenção do indicador foi baseada, devem ser registrados e preservados.

Ainda, Trzesniak (1998), retrata que todo o indicador poderá apresentar as seguintes características desejáveis: a) amplitude: retrata a aplicação em sistemas ou processo de natureza diferente, porém dentro da área do conhecimento da qual é utilizado; b) portabilidade: relata que o indicador pode ser aplicado em sistemas ou processos de outras

áreas do conhecimento; c) invariância de escala: refere a manutenção de validade de um indicador, mesmo quando as dimensões em análise sejam diferentes. Nesse sentido, todas essas três características desejáveis se referem a possibilidade aplicar o indicador em outros sistemas diferentes daquela para o qual foi proposto, sem que seja afetado seu significado ou fidedignidade.

No âmbito da complexidade de um indicador, segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil, 2012), pode-se compreender que indicadores simples podem ser combinados de forma a obter uma visão ponderada e multidimensional da realidade, assim divididos nos seguintes grupos:

- A) Analíticos: indicadores que retratam dimensões sociais específicas. Pode-se citar como exemplos a taxa de evasão escolar e a taxa de desemprego;
- B) Sintéticos: também chamados de índices, sintetizam diferentes conceitos da realidade empírica, ou seja, derivam de operações realizadas com indicadores analíticos e tendem a retratar o comportamento médio das dimensões consideradas. Diversas instituições nacionais e internacionais divulgam indicadores sintéticos, sendo exemplos o PIB, IDEB, IPC e o IDH.

Dentro de um contexto histórico dos indicadores, com o avanço e surgimento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no início dos anos 1990 e seu “sucesso de mídia” também certamente deu um impulso importante para multiplicação de estudos na área, sobretudo os de caráter mais descritivo, voltados a propor e construir medidas-resumo (indicadores sintéticos) da realidade social vivenciada pela população brasileira (GUIMARÃES; JANNUZI, 2004).

Os indicadores sintéticos de avaliação, também chamados de índices buscam sintetizar diferentes conceitos da realidade empírica que derivam de operações realizadas com indicadores analíticos e tendem a retratar o comportamento médio das dimensões consideradas (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2004; JANNUZZI, 2005). Complementando, para Demarco (2021), os indicadores sintéticos têm como característica geral a capacidade de sistematizar diversas dimensões da realidade econômica e/ou social em uma mesma medida, sintetizando diversas dimensões em uma mesma medida ou propriedade.

Segundo Antico e Jannuzzi (2006), os indicadores sintéticos oferecem aos gestores uma medida-síntese das condições de vida e do desenvolvimento de municípios, estados ou outras unidades territoriais. Por isso, os indicadores sintéticos podem ser úteis como instrumentos de tomada de decisão no ciclo de programas e também para ajudar na definição da natureza das ações a serem implementadas, as questões prioritárias e os públicos-alvo a



serem atendidos. Ainda, um indicador pode ser usado para a avaliação do desempenho da gestão pública em consonância com o plano de metas do município e, assim, avaliar a evolução e/ou a conclusão de uma meta.

Segundo Coura (2016), os indicadores de gestão pública são uma ótima ferramenta de análise do desempenho dos entes que funcionam e desenvolvem suas atividades através de recursos públicos. Com a análise, é possível avaliar, comprovar gastos e fiscalizar se a entidade realmente aplicou e gerenciou as finanças respeitando as normas previstas em Leis. Não se reduzindo apenas à avaliação de aplicação, tais indicadores também proporcionam base para que o gestor possa tomar decisões mais favoráveis em relação ao gerenciamento das finanças públicas para que ocorra maior eficácia na aplicação e atendimento das necessidades da população abrangida pelo gasto. Dessa forma, os indicadores são instrumentos que contribuem para identificar e medir aspectos relacionados a um determinado fenômeno decorrente da ação ou da omissão do Estado. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, um aspecto da realidade dada (situação social) ou construída (ação), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação.

Por fim, conforme Demarco *et al.* (2021), foram criados indicadores para medir o desempenho dos municípios quanto à situação da gestão pública municipal e ao desenvolvimento econômico e social, com vistas a verificar a relação ao controle de gastos, investimentos e cumprimento dos direitos sociais estabelecidos na Constituição, ao longo dos últimos 20 anos.

### 2.3.1 Tipos de indicadores: Eficiência, Eficácia, Efetividade e Economicidade

Segundo Jannuzzi (2011) a avaliação de programas públicos se deve ao processo técnico de produzir informação e conhecimento, implementação e validação de programas e ações. Esta atividade pode ser executada por meio de abordagens metodológicas interdisciplinares de pesquisa social, visando aprimorar a gestão das intervenções, seja no cumprimento dos seus objetivos (eficácia), seus impactos mais duradouros e abrangentes em termos de públicos e dimensões sociais alcançados (efetividade) e quanto aos custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência).

Para Sano e Filho (2013) apud Demarco *et al.* (2021), ao adotarem-se os 3Es como parâmetros para uma boa gestão pública, faz-se necessária também a constante avaliação de alternativas para obtenção de melhores resultados. A simples comparação com os efeitos da própria ação governamental pode ocultar ineficiências, ineficácias e pouca efetividade,

quando confrontados a outros programas. Tal necessidade é decorrente do fato de os indicadores de desempenho serem relativos, requerendo sempre um padrão ou um objetivo para comparação, que poderá ser absoluto (metas do próprio programa), normativo (relativo a outro programa), histórico (resultados anteriores), teórico (hipótese) ou negociado (acordo).

A classificação dos indicadores com um foco maior na avaliação dos recursos públicos alocados e resultados alcançados, sob a ótica do TCU (2000) levam em consideração os seguintes tipos de indicadores:

- **Economicidade:** medem os gastos envolvidos na obtenção dos insumos (materiais, humanos, financeiros etc.) necessários às ações que produzirão os resultados planejados. Visa a minimizar custos sem comprometer os padrões de qualidade estabelecidos e requer um sistema que estabeleça referenciais de comparação e negociação;
- **Eficiência:** essa medida possui estreita relação com produtividade, ou seja, o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados. Assim, a partir de um padrão ou referencial, a eficiência de um processo será tanto maior quanto mais produtos forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou os mesmos produtos e/ou serviços sejam obtidos com menor quantidade de recursos;
- **Eficácia:** aponta o grau com que um Programa atinge as metas e objetivos planejados, ou seja, uma vez estabelecido o referencial (linha de base) e as metas a serem alcançadas, utiliza-se indicadores de resultado para avaliar se estas foram atingidas ou superadas;
- **Efetividade:** mede os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção, ou seja, aponta se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa. É o que realmente importa para efeitos de transformação social.

Para Torres (2012, p. 266), na avaliação de políticas públicas três conceitos relacionados aos indicadores são fundamentais:

- a) **Eficácia:** basicamente, a preocupação, nesse conceito, tem a ver como o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco importando os meios e mecanismos empregados para atingi-los. De maneira simples e prática, para uma avaliação de eficácia, basta comparar as metas programadas e as alcançadas em determinado programa ou ação estatal.

- b) Eficiência: nesse caso, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como foram atingidos. Existe uma clara preocupação com os mecanismos utilizados para obter êxito na ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, e utilizar a racionalidade econômico para maximizar resultados e minimizar custos, ou seja, fazer o melhor com o menor custo, gastando com inteligência os recursos recolhidos pelo contribuinte.
- c) Efetividade: a avaliação deve se esforçar para demonstrar o impacto da política pública nas condições de vida da população atingida, ou seja, a real capacidade do Estado de transformar a vida dos atores e grupos sociais previamente elencados.

### 3 ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL

O cenário atual das administrações municipais é analisado através de índices de gestão municipais. Assim, segundo Demarco (2021), um desses índices sintéticos que conseguiram atingir um forte reconhecimento na imprensa, entre acadêmicos e pesquisadores da administração pública, bem como aderência entre os gestores públicos e órgãos de controle, é o IFGF (Índice Firjan de Gestão Fiscal).

O IFGF traz o debate sobre um tema de relevância relacionado a forma como os tributos pagos pela sociedade são administrados pelas prefeituras, visto que as mesmas são responsáveis por administrar cerca de um quarto da carga tributária brasileira (FIRJAN, 2019). O índice é construído a partir dos resultados fiscais das próprias prefeituras, com informações extraídas da declaração obrigatória e disponibilizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Ou seja, com base nesses dados oficiais, o IFGF avalia a situação fiscal dos municípios brasileiros.

O IFGF pretende mais uma vez contribuir com 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 adiadas. Por ser um índice com abrangência nacional e comparação anual, o IFGF assume mais de uma função: i) mapa dos principais entraves em torno do Pacto Federativo; ii) instrumento de suporte para gestores públicos de todo o país administrarem suas contas de forma eficiente; iii) ferramenta de controle social para os cidadãos sobre a administração dos recursos públicos; iv) rating para investidores sobre ambiente de negócios (FIRJAN, 2021).

Para atender de forma eficiente a cada um desses pontos, o IFGF é composto por quatro indicadores, que assumem o mesmo peso para o cálculo do índice geral, 25%:

- Autonomia: mede a capacidade de financiar a estrutura administrativa (resultado do cálculo: receita local menos estrutura administrativa, dividido pela receita corrente líquida);
- Gastos com pessoal: mede o grau de rigidez do orçamento (resultado do cálculo: gastos com pessoal dividido pela receita corrente líquida);
- Liquidez: mede o cumprimento das obrigações financeiras (resultado do cálculo: caixa menos restos a pagar, dividido pela Receita Corrente líquida);
- Investimentos: mede a capacidade de gerar bem-estar e competitividade (resultado do cálculo: investimentos divididos pela receita total);

Neste sentido, referente a forma de leitura dos resultados, é bem simples: a pontuação varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próxima de 1 melhor a gestão fiscal do município. Com o objetivo de estabelecer valores de referência que facilitem a análise, foram convencionados quatro conceitos para o IFGF: I) Gestão de excelência (cor azul): resultados superiores a 0,8 ponto; II) boa gestão (cor verde): resultados entre 0,6 e 0,8 ponto; III) gestão em dificuldade (cor amarela): resultado entre 0,4 e 0,6 ponto; e, IV) gestão crítica (cor vermelha): resultados inferiores a 0,4 ponto (FIRJAN, 2021).

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

Fonte: FIRJAN, 2021

Com o objetivo de captar deferentes aspectos relacionados a gestão fiscal municipal, o IFGF analisa quatro dimensões da gestão: Autonomia, Gastos com Pessoal, Liquidez e Investimentos. Cada uma dessas dimensões se traduz em um subíndice que vão compor o índice final.

O IFGF Autonomia é o indicador do IFGF que evidencia um dos pontos mais críticos para a gestão fiscal eficiente das prefeituras: a baixa capacidade de se sustentarem. Não obstante, este índice pretende verificar e avaliar se as prefeituras brasileiras geram recursos suficientes para arcar com seus custos de existência, caso contrário, o principal objetivo de emancipação de uma prefeitura pode estar ameaçado. Com isso, o indicador verifica a relação entre:

- As receitas oriundas da atividade econômica do município: abarcando neste item as receitas de arrecadação própria (tributárias, patrimoniais, serviços, indústrias e agropecuárias) e também as transferências devolutivas de ICMS, IPVA, ITR e IPI-Exportação, que estão diretamente ligadas à economia local.
- Os custos para manter a Câmara de Vereadores e a estrutura administrativa da Prefeitura, não sendo considerado neste cálculo as despesas com atividades-fim como saúde, educação, urbanismo, saneamento, entre outras;

Por fim, quanto ao valor que o IFGF Autonomia apresenta, é válido destacar que quanto mais próximo de zero menor a capacidade do município de gerar receitas locais para

arcar com os custos de sua estrutura administrativa (FIRJAN, 2021). Abaixo segue a fórmula de cálculo do IFGF Autonomia:

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


---

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

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

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

---

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

Fonte: FIRJAN, 2021

O IFGF Gastos com Pessoal é o principal item da despesa do setor público – para os municípios, representam metade da RCL<sup>1</sup>, em média. Em outras palavras, representa quanto os municípios gastam com pagamento de pessoal em relação ao total da Receita Corrente Líquida. Não obstante, este índice busca avaliar o comprometimento das receitas com as despesas de pessoal (FIRJAN, 2021).

Por fim, quanto ao valor que o IFGF Gastos com Pessoal delimita como nota de corte o teto oficial para os gastos com funcionalismo estabelecido por aquela lei: 60% da RCL. Assim, o município que superar os 60% receberá zero no IFGF Gastos com Pessoal. Sendo, portanto, na leitura dos resultados, quanto mais próximo de 1,00, menor o comprometimento do orçamento com a folha de salários do funcionalismo municipal e, conseqüentemente,

<sup>1</sup> Lei Complementar nº 101 de 2000, art. 2, [...] IV - Receita Corrente Líquida (RCL): representa o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição. § 1º Serão computados no cálculo da RCL os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. § 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19. § 3º A RCL será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades (BRASIL, 2000).

maior o espaço de manobra para a prefeitura executar políticas públicas (FIRJAN, 2021). Abaixo segue a fórmula de cálculo do IFGF Gastos com Pessoal:

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


---

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

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

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

---

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

Fonte: FIRJAN, 2021

O 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. Não obstante, este índice também é ponderado pela Receita Corrente Líquida (RCL), pois tem como objetivo ponderar a relação entre postergações das despesas e disponibilidade de caixa pelo tamanho do orçamento da prefeitura (FIRJAN, 2021).

Quanto a leitura dos resultados, quanto mais próximo de 1,00, menos o município está postergando pagamentos para o exercício seguinte sem a devida cobertura. Entretanto, vale destacar que no cálculo do índice, caso o município inscreva mais restos a pagar do que recursos em caixa no ano em questão sua pontuação será zero (FIRJAN, 2021). Abaixo segue a fórmula de cálculo do IFGF Liquidez:

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


---

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

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

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

---

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

Fonte: FIRJAN, 2021

IFGF Investimentos mede a parcela da receita total dos municípios destinada aos investimentos nos orçamentos municipais. Assim, para os municípios que investiram mais de 12% da sua Receita Total foi atribuída nota 1,00. Quanto à leitura dos resultados, quanto mais próximo de 1,00, mais investimentos foram realizados pelas prefeituras (FIRJAN, 2021). Abaixo segue a fórmula de cálculo do IFGF Investimentos:

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

---

**Caso Indicador > 12% → IFGF Investimentos = 1**

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

---

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

Fonte: FIRJAN, 2021



#### 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Em termos metodológicos o presente estudo trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório e abordagem qualitativa e quantitativa que pretende compreender o tema proposto, em diálogo com a pesquisa bibliográfica e documental que têm como objetivo principal apresentar o entendimento do assunto por meio de estudos anteriores e pesquisa empírica realizada em uma base de dados secundários, o site do IFRF. Conforme Moretti (2018), o estudo exploratório se caracteriza por ser um método de pesquisa ajustável e não estruturado, pois faz uma análise de dados primários, considerando uma amostra pequena, em uma abordagem geralmente qualitativa.

O presente trabalho será elaborado a partir de análise documental em arquivos públicos disponibilizados na internet, tendo em vista que a pesquisa se refere a gestão fiscal municipal. Neste contexto, conforme Tadeu (2016) a pesquisa documental é realizada através da busca e coleta de informações em documentos (histórico, institucional, associativo, oficial) que não receberam nenhum tratamento científico/analítico, e como auxílio da revisão bibliográfica na qual se tem por finalidade contextualizar a problemática da situação fiscal dos municípios da amostra selecionada.

Os dados foram coletados diretamente no site da Firjan através do seguinte link: <<https://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/>>. Com isso, o IFRF é inteiramente construído com base em resultados fiscais oficiais, declarados pelas próprias prefeituras, conforme estabelecido pelo Artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), na qual os municípios devem encaminhar suas contas para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) até o dia 30 de abril do ano seguinte ao exercício de referência, a partir de quando o órgão dispõe de 60 dias para disponibilizá-las ao público, por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Não obstante, a ferramenta Siconfi, consolida informações contábeis, financeiras e estatísticas fiscais oriundas de um universo que compreende 5.568 municípios, 26 Estados, o Distrito Federal e a União. O Siconfi é a principal fonte de dados sobre as administrações públicas municipais e estaduais. Por isso, foi utilizado como referência para o cálculo do IFGF, que analisa as contas dos municípios entre os anos 2013 e 2020 (Firjan, 2021). A opção por este período de tempo se deu em função das alterações que ocorreram na gestão pública neste período, compreendendo os dois últimos mandatos dos governos municipais (2013-2016 e 2017-2020), já que se busca um olhar panorâmico e dinâmico da situação fiscal dos municípios, não apenas um retrato atual.

Igualmente realizou-se a coleta de informações quanto ao número populacional para que fosse possível definir os municípios que serviriam de base da amostra da presente pesquisa. Ou seja, consultou-se na base de dados dos municípios gaúchos no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as informações quanto ao número populacional entre o ano de 2013 e 2020 que tem por objetivo definir a amostra de municípios retratados nesta pesquisa e auxiliar na elaboração da análise de dados, tendo em vista que a dinâmica populacional influencia na demanda de políticas públicas e, conseqüentemente, na situação fiscal dos municípios. O link da consulta do banco de dados demográficos está disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=o-que-e>>.

Por fim, a coleta de informações sobre a receita per capita e orçamento municipal para que fosse apresentado e caracterizado enriquecendo o trabalho com dados fiscais dos municípios do estado do RS, foi consultado o site do Meu Município no qual apresenta informações públicas organizadas e disponibilizadas de forma simples do conjunto dos municípios brasileiros. Neste portal é possível entender, acompanhar e comparar como as prefeituras brasileiras arrecadam e gastam o dinheiro disponível. O link da consulta de banco de dados está disponível em: <<https://meumunicipio.org.br/>>.

A abordagem deste estudo é predominantemente quantitativa por apresentar informações financeiras e fiscais dos municípios da amostra, e também de forma qualitativa ao ser elaborado durante o presente trabalho o *ranking* dos municípios conforme dados analisados. Dessa forma, o cenário abordado no presente trabalho é a situação da gestão fiscal pública municipal do Estado do RS, evidenciando a situação fiscal dos municípios de Alvorada, Bagé, Bento Gonçalves, Cachoeirinha, Canoas, Caxias do Sul, Erechim, Gravataí, Novo Hamburgo, Passo Fundo, Pelotas, Porto Alegre, Rio Grande, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, São Leopoldo, Sapucaia do Sul, Uruguaiana e Viamão, com o auxílio das informações e dados disponibilizados pelo índice FIRJAN.

Portanto, através dos dados coletados, tem-se como principal objetivo analisar a situação fiscal dos grandes municípios do RS e verificar se há melhora na situação destes municípios na última década através da utilização do índice Firjan. Ainda, espera-se que este trabalho possa contribuir para demonstrar a situação fiscal dos municípios durante o período de 2013 a 2020, caracterizando se ocorreu melhora ou piora nos índices de gestão fiscal dos municípios da amostra.

## **5 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

Neste capítulo são descritos e analisados os dados da amostra de municípios do estudo. Num primeiro momento há a caracterização dos municípios da amostra em termos da sua dinâmica populacional no período estudado. Num segundo momento são apresentados e analisados os dados o IFRF dos municípios da amostra no período, tanto em termos da manifestação do Índice geral quanto das diferentes dimensões do IFRF.

### **5.1 Caracterização dos Municípios**

A amostra desta pesquisa foi composta por 19 do total de 497 municípios do estado do Rio Grande do Sul, representando cerca de 3,82% da quantidade total de municípios do estado que, entretanto, concentra quase a metade da população estadual. Em termos da distribuição geográfica destes municípios, conforme verificado na figura 1, é perceptível que a amostra é composta por municípios de várias regiões do estado, mas com forte concentração na região metropolitana, onde estão 9 municípios da amostra.

Assim, na região da Fronteira Oeste, temos o município de Uruguaiana, na região da Campanha temos o município de Bagé e na região Sul temos os municípios de Pelotas e de Rio Grande. Na região Central temos o município de Santa Maria e na região do Vale do Taquari temos o município de Santa Cruz do Sul. Na região Norte temos os municípios de Erechim e Passo Fundo, e na região da Serra temos os municípios de Caxias do Sul e Bento Gonçalves. Por fim, na região metropolitana temos além da capital Porto Alegre, os municípios de Novo Hamburgo, Canoas, Cachoeirinha, Gravataí, Alvorada, Viamão, São Leopoldo e Sapucaia do Sul.

Ainda, conforme a disposição geográfica dos municípios da amostra, quanto aos municípios que não estão localizados na região metropolitana, percebe-se que as regiões possuem um ou dois municípios que são polos regionais, servindo como centros comerciais e concentrando os serviços nas regiões destacadas acima. Já quanto aos municípios localizados na região metropolitana, percebe-se que a concentração se deve a expansão do processo de metropolização evidenciado no Brasil desde a década de 1970, concentrando população mais perto das oportunidades de geração de trabalho e renda. Com isso, posteriormente será caracterizado com mais detalhes a questão da concentração populacional dos municípios do RS.

Entretanto, destaca-se nesse momento que a amostra da pesquisa, 19 municípios, concentra 5.515.411 da população estimada em 2020, o que representa 48,28% de toda a população estadual.

Figura 1 – Disposição Geográfica dos Municípios no Estado do RS da Amostra



Fonte: IBGE, adaptado pelo autor.

Tabela 1 – População dos municípios da amostra entre 2010 e 2020

NOME DO MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 2010	POPULAÇÃO ESTIMADA 2020	VARIAÇÃO TOTAL 2010-2020	% VARIAÇÃO 2010-2020
Alvorada	195.673	211.352	15.679	8,01
Bagé	116.794	121.335	4.541	3,89
Bento Gonçalves	107.278	121.803	14.525	13,54

Cachoeirinha	118.278	131.240	12.962	10,96
Canoas	323.827	348.208	24.381	7,53
Caxias do Sul	435.564	517.451	81.887	18,80
Erechim	96.087	106.633	10.546	10,98
Gravataí	255.660	283.620	27.960	10,94
Novo Hamburgo	238.940	247.032	8.092	3,39
Passo Fundo	184.826	204.722	19.896	10,76
Pelotas	328.275	343.132	14.857	4,53
Porto Alegre	1.409.351	1.488.252	78.901	5,60
Rio Grande	197.228	211.965	14.737	7,47
Santa Cruz do Sul	118.374	131.365	12.991	10,97
Santa Maria	261.031	283.677	22.646	8,68
São Leopoldo	214.087	238.648	24.561	11,47
Sapucaia do Sul	130.957	141.808	10.851	8,29
Uruguaiana	125.435	126.866	1.431	1,14
Viamão	239.384	256.302	16.918	7,07
Total Amostra	5.097.049	5.515.411	418.362	8,21
Total RS	10.693.929	11.422.973	729.044	6,82
Variação Amostra x RS	47,66%	48,28%	57,39%	

Fonte: IBGE, adaptado pelo autor.

A tabela 1: “População dos municípios da amostra entre 2010 e 2020”, contém as informações da dinâmica populacional na última década, desagregada pelos municípios da amostra e total estadual, apresentando a população de 2010 e a estimada para 2020. Ainda, são apresentadas as informações da variação total entre o ano 2010 e 2020 tanto sob ótica da quantidade populacional, quanto na variação percentual. Não obstante, buscou-se apresentar informações referentes a população do Estado do RS para que fosse realizado análises e comparações mais detalhadas. Dessa forma, a seguir são realizadas algumas análises que ilustram o que é apresentado na tabela 1.

Referente a quantidade populacional de 2010, verifica-se que o estado do RS possuía 10.693.929 habitantes e que a população da amostra selecionada apresentava naquele ano 5.097.049 habitantes ou 47,66% da população estadual. Já com a estimativa de 2020, a população estadual do RS era de 11.422.973 habitantes, sendo a população da amostra selecionada de 5.515.411 habitantes, representando 48,28% da população estadual. Ou seja, analisando o número populacional do ano de 2010 a 2020, verificou-se que os municípios da amostra tiveram um crescimento populacional significativo de 8,21%, acima da média

estadual no período que foi de 6,82%, e aumentaram sua participação quanto ao percentual total de habitantes do RS.

Referente a variação populacional entre os anos de 2010 e 2020, observa-se que ocorreu um aumento de 729.044 habitantes no Estado do RS. Além disso, verificou-se que neste mesmo período os municípios da amostra também tiveram um aumento de 418.362 habitantes, o que representa 57,39% do aumento populacional total ocorrido no estado do RS.

Quanto a uma análise populacional da amostra selecionada, percebe-se que os municípios possuíam em 2010 o total de 5.097.049 habitantes, sendo o município de Erechim (menos populoso da amostra) somando o total de 96.087 habitantes e o município de Porto Alegre (mais populoso da amostra) somando o total de 1.409.351. Não obstante, quanto a análise populacional da amostra selecionada no ano de 2020, na qual a população total é de 5.515.411 habitantes, o município de Erechim continuou sendo o menos populoso com o total de 106.633 habitantes e Porto Alegre segue sendo o município mais populoso com 1.488.252 habitantes.

Analisando de forma percentual o crescimento populacional dos 19 municípios da amostra, a situação demonstra que houve um aumento de 8,21 pontos percentuais entre os anos de 2010 e 2020. De forma mais detalhada, a população dos municípios da amostra em 2010 era de 5.097.049 habitantes e em 2020 era de 5.515.411 habitantes. Assim, percebe-se que nestes municípios ocorreu um aumento populacional acima do crescimento populacional estadual, sendo que em 2010 era de 10.693.929 habitantes e passou em 2020 para 11.422.973 habitantes, representando um aumento de 6,82 pontos percentuais no nível estadual.

Por fim, percebe-se que o município de Uruguaiana obteve o menor crescimento populacional da amostra, apresentando um crescimento populacional de 1,14 pontos percentuais, seguido de Novo Hamburgo com crescimento populacional de 3,39 pontos percentuais, Bagé com crescimento populacional de 3,89 pontos percentuais, Pelotas com crescimento populacional de 4,53 pontos percentuais, Porto Alegre com crescimento populacional de 5,60 pontos percentuais, Viamão com crescimento populacional de 7,07 pontos percentuais, Rio Grande com crescimento populacional de 7,47 pontos percentuais, Canoas com crescimento populacional de 7,53 pontos percentuais, Alvorada com crescimento populacional de 8,01 pontos percentuais, Sapucaia do Sul com crescimento populacional de 8,29 pontos percentuais, Santa Maria com crescimento populacional de 8,68 pontos percentuais, Passo Fundo com crescimento populacional de 10,76 pontos percentuais, Gravataí com crescimento populacional de 10,94 pontos percentuais, Cachoeirinha com crescimento populacional de 10,96 pontos percentuais, Santa Cruz do Sul com crescimento

populacional de 10,97 pontos percentuais, Erechim com crescimento populacional de 10,98 pontos percentuais, São Leopoldo com crescimento populacional de 11,47 pontos percentuais, Bento Gonçalves com crescimento populacional de 13,54 pontos percentuais e Caxias do Sul com crescimento populacional mais acentuado, de 18,80 pontos percentuais. Contudo, percebeu-se com esta análise do crescimento populacional que a região da Serra teve um aumento populacional muito representativo quando comparado com os demais municípios da amostra, sendo no período entre 2010 e 2020 as cidades de Bento Gonçalves e Caxias do Sul com os maiores aumento percentual populacional.

Neste contexto, é perceptível e importante destacar que durante o período compreendido entre o ano de 2010 e 2020 a população do estado do RS aumentou 6,82% pontos percentuais e a população dos municípios da amostra aumentou 8,21% pontos percentuais. Dessa forma, observa-se que os municípios da amostra compreendem cidades polos regionais e a metrópole do RS, na qual possuem como melhor característica um maior nível de oferta de serviços e empregos, atuando como atratores de população em busca de oportunidades.

A título ilustrativo desta importância dos municípios da amostra a tabela 2 abaixo apresenta um quadro síntese dos municípios do RS, por faixa populacional em 2020, onde se evidencia a grandeza populacional desta amostra dentro do contexto de pequenos e micro municípios que compõem o estado do RS e todas as implicações que isso traz para a implementação das políticas públicas que são competências municipais.

Tabela 2 – Quadro populacional 2020

<b>Quadro síntese dos Municípios do RS, por faixa populacional 2020</b>						
<b>FAIXA</b>			<b>Número</b>	<b>% Mun</b>	<b>População Total</b>	<b>% População</b>
PEQUENO I	1	Até 5.000	231	46,5	688.154	6,0
PEQUENO I	2	5.001 - 10.000	98	19,7	662.243	5,8
PEQUENO I	3	10.001 - 20.000	59	11,9	795.655	7,0
PEQUENO II	4	20.001 - 50.000	64	12,9	1.961.170	17,2
MÉDIO	5	50001 - 100.000	26	5,2	1.800.340	15,8
GRANDE	6	100.001 - 1.000.0000	18	3,6	4.027.159	35,3
METRÓPOLE	7	Acima de 1 milhão	1	0,2	1.488.252	13,0
<b>RS</b>			<b>497</b>	<b>100,0</b>	<b>11.422.973</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE, adaptado pelo autor.

Tabela 3 – Municípios da amostra e a Receita orçamentária disponível, em 2020, em Reais e percentual da RCL

Município	Receita de 2020 (Dados em milhares de reais)	Percentual Receita corrente				Percentual demais Receitas e/ou Deduções
		Receita Tributária Própria (*)	Receita Transferências Intergovernamentais (**)	Outras Receitas	Total Receita Corrente	
Alvorada	453.328	15,57%	73,13%	11,30%	91,57%	8,43%
Bagé	391.845	21,62%	61,69%	16,69%	98,68%	1,32%
Bento Gonçalves	597.810	23,10%	65,68%	11,22%	95,30%	4,70%
Cachoeirinha	448.900	25,43%	60,38%	14,19%	102,92%	-2,92%
Canoas	1.843.149	16,35%	76,92%	6,73%	99,31%	0,69%
Caxias do Sul	2.256.896	25,75%	53,96%	20,29%	91,63%	8,37%
Erechim	349.419	29,47%	58,44%	12,09%	105,23%	-5,23%
Gravataí	944.592	20,45%	68,50%	11,05%	94,93%	5,07%
Novo Hamburgo	1.084.777	19,69%	60,04%	20,27%	91,94%	8,06%
Passo Fundo	662.732	25,31%	59,82%	14,87%	103,51%	-3,51%
Pelotas	1.159.294	21,69%	62,01%	16,30%	98,11%	1,89%
Porto Alegre	7.595.973	35,33%	44,73%	19,94%	95,86%	4,14%
Rio Grande	744.104	23,91%	61,72%	14,37%	99,47%	0,53%
Santa Cruz do Sul	531.560	19,16%	76,66%	4,18%	104,61%	-4,61%
Santa Maria	850.446	25,37%	51,64%	22,99%	99,77%	0,23%
São Leopoldo	846.957	21,30%	60,71%	17,99%	100,79%	-0,79%
Sapucaia do Sul	515.376	14,51%	73,05%	12,44%	99,68%	0,32%
Uruguaiana	335.886	17,16%	72,48%	10,36%	108,47%	-8,47%
Viamão	572.924	11,49%	71,54%	16,97%	99,32%	0,68%
Média Amostra	1.167.683	21,72%	63,85%	14,43%	99,01%	0,99%

Nota metodológica: (\*) Receita Tributária própria: compreende a arrecadação de ISS, IPTU, IRRF, ITBI, ITR, taxas e contribuições de melhoria;

(\*\*) Receita de Transferências Intergovernamentais: compreende a cota parte do FPM, do ICMS, repasses do FUNDEB, SUS, IPVA, Royalties, convênios, outras.

Fonte: [www.meumunicipio.org.br](http://www.meumunicipio.org.br), adaptado pelo autor.

Quanto ao exposto na tabela 3, são apresentadas somente informações de 2020 para que os dados possam ser utilizados como base e para melhorar compreensão e análise a respeito da situação fiscal dos municípios, evidenciando o total e o percentual das receitas correntes e das demais receitas e deduções. Estes dados buscam demonstrar qual a capacidade de arrecadação própria destes municípios e qual o seu grau de dependência de recursos que



são transferidos por outras esferas de governo – federal e estadual – dentro do federalismo fiscal brasileiro.

Todos os municípios da amostra possuem como principal setor econômico, e consequentemente fonte de receitas, o setor de serviços. Ainda, conforme informações de receita, na média 63,85% da receita dos municípios é oriunda de Transferência Intergovernamental (cota FPM, ICMS, FUNDEB, SUS, IPVA, Royalties, convênios, outras) e na média 21,72% é oriunda da Receita Tributária Própria (ISS, IPTU, IRRF, ITBI, ITR, taxas e contribuições de melhoria) evidenciando assim, mesmo em municípios de grande porte, uma alta dependência dos recursos das transferências governamentais, não sendo uma situação exclusiva, esta dependência, dos pequenos municípios de perfil agrícola.

Porto Alegre é a cidade que em termos de receita em 2020, arrecadou 35,33% com a receita tributária própria; já a cidade de Viamão foi a que menos arrecadou, 11,49% de receita tributária própria. Sob o aspecto de receita oriunda de Transferência Intergovernamental em 2020, o município de Canoas foi que apresentou o maior percentual com 76,92% através desta receita; já o município que menos arrecadou através desta receita, foi Porto Alegre com 44,73%.

Este breve quadro da situação populacional e das receitas disponíveis nos municípios da amostra evidenciam os problemas do federalismo fiscal apontados por Grin, Demarco, Abrúcio (2021) e Arretche (2012), em que o repasse de atribuições de implementação de políticas públicas aos entes municipais ocorrido após a Constituição Federal de 1988 não foi acompanhada da autonomia e condição fiscal para tal, sendo os entes municipais muito dependentes dos repasses de fundos por meio das transferências intergovernamentais e os diferentes instrumentos que as regulam.

## **5.2 Manifestação do Índice Firjan de Gestão Fiscal na amostra de municípios**

O IFGF, como descrito no capítulo anterior, trata-se de uma média ponderada das seguintes dimensões de indicadores: Autonomia, Gastos com Pessoal, Liquidez e Investimentos. Ressalta-se que na composição do IFGF há indicadores que tomam por base informações de receita e despesa e de modo a padronizar a análise, fez uma parametrização em uma escala entre 0 (zero) e 1 (um), sendo a análise do tipo quanto maior o valor, melhor o resultado do município naquele quesito e, consequentemente, no Índice de Gestão Fiscal (FIRJAN, 2021).

No que se refere a forma de leitura dos resultados, a pontuação varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próxima de 1 melhor a gestão fiscal do município. Com o objetivo de estabelecer valores de referência que facilitem a análise, foram convencionados quatro conceitos para o IFGF: I) Gestão de excelência (cor azul): resultados superiores a 0,8 ponto; II) boa gestão (cor verde): resultados entre 0,6 e 0,8 ponto; III) gestão em dificuldade (cor amarela): resultado entre 0,4 e 0,6 ponto; e, IV) gestão crítica (cor vermelha): resultados inferiores a 0,4 ponto (FIRJAN, 2021).

### 5.2.1. Índice Autonomia na amostra de municípios

O indicador de Autonomia (Auto.) mede a capacidade de financiar a estrutura administrativa (resultado do cálculo: receita local menos estrutura administrativa, dividido pela receita corrente líquida). Dentro dos municípios que compõe a amostra, as análises das informações registradas na tabela 4 são as seguintes:

Dentro da amostra, no período entre 2013 e 2020, a grande maioria dos municípios possuem a pontuação máxima no indicador de autonomia. Sendo que neste período, os municípios de Bento Gonçalves, Cachoeirinha, Canoas, Caxias do Sul, Erechim, Gravataí, Novo Hamburgo, Passo Fundo, Pelotas, Porto Alegre, Rio Grande, Santa Cruz do Sul, Santa Maria e São Leopoldo apresentaram constantemente a pontuação de 1 ponto no quesito do indicador autonomia, não variando ao longo do período de 2013 a 2020. Dessa forma, demonstra-se que as prefeituras destes municípios conseguem se sustentar de maneira eficiente, possuindo recursos suficientes para arcar com o custo de existência municipal.

O município de Viamão vem piorando no indicador de autonomia, no qual de 2013 a 2018 era uma gestão que apresentava excelência, mas de 2019 a 2020 ficou classificado apenas como uma boa gestão. Já o município de Uruguaiana no período de 2013 a 2020 apresentou em grande parte do período uma gestão crítica sob o ponto de vista do indicador autonomia, demonstrando que o município não gera recursos suficientes para arcar com seus custos de existência. Por fim, os municípios de Alvorada, Bagé e Sapucaia do Sul apresentaram ao longo do período inconstância neste indicador, apresentando em determinados momentos níveis de gestão excelente e boa, mas na maioria do período acabaram apresentando níveis baixos no indicador de autonomia, caracterizando assim gestões municipais com dificuldade e em nível crítico, demonstrando que estas prefeituras também não geram recursos suficientes para arcar com seus custos de existência.

Em uma análise quanto a posição no ranking estadual, o RS possui 497 municípios sendo 14 prefeituras da amostra de 19 com uma gestão de excelência permanecendo nas primeiras posições estaduais. No caso de Viamão, no período 2013 a 2020 fez com que o município piorasse no ranking saindo da 101ª posição para a 225ª em 2020. Já as prefeituras de Alvorada, Bagé e Sapucaia do Sul, variando bastante entre uma gestão em dificuldade e crítica ao longo do período, se mantiveram entre a 330ª e 437ª posição do ranking. Por fim, o município de Uruguaiana com uma gestão crítica durante o período, se mantém entre a 293ª e 366ª na posição do ranking estadual.

Em uma análise do indicador autonomia de toda a amostra, os municípios em geral apresentaram uma excelente gestão, entretanto as prefeituras citadas anteriormente que obtiveram e estiveram em posições ruins do ranking estadual, são as que diminuem a média do indicador da amostra. Já verificando de outro ponto de vista, quando analisado perante aos dados dos indicadores em nível do estado do Rio Grande do Sul, temos que o nível de gestão fiscal municipal sob ótica do indicador autonomia era, entre os anos de 2013 e 2018, uma gestão com dificuldade, melhorando nos anos de 2019 e 2020 passando a ser uma boa gestão de sob ótica da média estadual.

Tais dados evidenciam que, em que pese a grande dependência de recursos oriundos das transferências intergovernamentais descrita no tópico anterior, em sintonia com a literatura acerca dos problemas do federalismo fiscal brasileiro, os municípios da amostra apresentam uma situação boa (de excelência no indicador autonomia) no que se refere a gerar recursos que garantam seus custos de existência.

Tabela 4 – IFGF autonomia dos municípios da amostra

Município	Rank RS 2013	IFGF Auto. 2013	Rank RS 2014	IFGF Auto. 2014	Rank RS 2015	IFGF Auto. 2015	Rank RS 2016	IFGF Auto. 2016	Rank RS 2017	IFGF Auto. 2017	Rank RS 2018	IFGF Auto. 2018	Rank RS 2019	IFGF Auto. 2019	Rank RS 2020	IFGF Auto. 2020
Alvorada	241°	0,5072	245°	0,4514	220°	0,5622	195°	0,6513	216°	0,6489	284°	0,5224	296°	0,4397	330°	0,3942
Bagé	420°	0,0000	412°	0,0000	410°	0,0211	419°	0,0393	408°	0,1124	1°	1,0000	274°	0,5190	324°	0,4048
Bento Gonçalves	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000
Cachoeirinha	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000
Canoas	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000
Caxias do Sul	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000
Erechim	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000
Gravataí	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000
Novo Hamburgo	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000
Passo Fundo	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000
Pelotas	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000
Porto Alegre	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000
Rio Grande	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	138°	0,8563	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000
Santa Cruz do Sul	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000
Santa Maria	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000
São Leopoldo	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000
Sapucaia do Sul	409°	0,0301	363°	0,1537	403°	0,0409	424°	0,0204	437°	0,0010	1°	1,0000	245°	0,5991	270°	0,5304
Uruguaiana	273°	0,4160	399°	0,0528	393°	0,0760	339°	0,2812	334°	0,3560	350°	0,3434	389°	0,2064	360°	0,3079
Viamão	101°	0,9588	124°	0,8260	112°	0,8905	107°	0,8916	113°	0,9461	161°	0,8187	190°	0,7304	225°	0,6401
Média Amostra		0,8375		0,8149		0,8206		0,8360		0,8379		0,9308		0,8681		0,8567
Média Estadual		0,5797		0,5868		0,5470		0,5756		0,5350		0,5899		0,6063		0,6584

Fonte: IFGF, adaptado pelo autor.

### 5.2.2. Índice de Gastos com Pessoal na amostra de municípios

O indicador de Gastos com pessoal (GP) mede o grau de rigidez do orçamento (resultado do cálculo: gastos com pessoal dividido pela receita corrente líquida). Dentro dos municípios que compõe a amostra e as informações apresentadas na Tabela 5, é possível se fazer as seguintes inferências sobre esta dimensão do indicador.

Dentro da amostra, no período entre 2013 e 2020, a ampla maioria dos municípios apresentaram grande variação no indicador de gastos com pessoal, não sendo possível verificar um padrão amostral uma vez que há municípios que mantiveram uma excelente gestão, outros melhoraram ao longo do período, outros municípios regrediram no indicador e por fim ainda há aqueles que ficaram entre o nível de gestão com dificuldade e crítica.

Referente ao indicador de pessoal são cinco os municípios que apresentaram a pontuação máxima no período: Canoas, Caxias do Sul, Novo Hamburgo e Santa Cruz do Sul. Estas prefeituras se destacam por possuírem uma gestão excelente quanto ao comprometimento das receitas com as despesas de pessoal municipais.

A maioria dos municípios apresentaram instabilidade nos níveis de gestão ao longo do período de 2013 a 2020, desde uma excelente gestão até uma gestão crítica e vice-versa, mas apresentando no geral uma boa gestão. Neste grupo estão os municípios de Bento Gonçalves, Pelotas, Porto Alegre, Santa Maria, São Leopoldo e Viamão. Ou seja, em determinados momentos do período analisado estes municípios em questão tinham comprometido muita receita com as despesas de pessoal e em outros momentos haviam comprometido menos que o máximo do percentual da receita estabelecido pela legislação.

Ao longo do período verificado, os municípios de Sapucaia do Sul, Gravataí e Erechim evoluíram de uma gestão crítica de 2013 para uma gestão excelente no ano de 2020, demonstrando que a gestão municipal estava envolvida na questão de melhorar no quesito de comprometimento da receita com os gastos de pessoal.

As prefeituras de Passo Fundo e Uruguaiana regrediram neste indicador, piorando no quesito de gestão em dificuldade (2013 e 2014) para uma gestão crítica do ano de 2015 a 2020. Já os municípios de Alvorada e Rio Grande estavam instáveis entre uma gestão crítica e em dificuldade, não sendo possível definir um padrão. Por fim, os municípios de Bagé e Cachoeirinha apresentaram em grande parte do período uma gestão crítica.

Em uma análise quanto a posição no ranking estadual, o RS possui 497 municípios sendo que apenas 4 prefeituras da amostra de 19 permaneceram no período de 2013 a 2020 com uma gestão de excelência nas primeiras posições estaduais. A maioria dos municípios da amostra (9) ficaram de forma instável de posições ruins a boas e vice-versa durante o período analisado. Já os municípios de Passo Fundo, Uruguaiiana, Alvorada, Rio Grande, Bagé e Cachoeirinha firmaram em posições ruins/péssimas no ranking estadual durante o período analisado, apresentando em alguns momentos uma das piores gestões quanto ao indicador de gestão de pessoal do ranking do estado do RS.

Em uma análise do indicador de gestão de pessoal de toda a amostra, os municípios em geral apresentaram uma boa gestão, sendo que a média estadual também foi a boa gestão municipal. Entretanto, as prefeituras de Alvorada, Bagé, Cachoeirinha, Passo Fundo, Rio Grande e Uruguaiiana não ficaram enquadradas na média de boa gestão na maior parte dos anos analisados, permanecendo com nível de gestão do indicador abaixo da média estadual e da amostra.

Contudo, vale destacar que o IFGF Gastos com Pessoal delimita como nota de corte o teto oficial para os gastos com funcionalismo estabelecido por aquela lei: 60% da RCL (sendo 54% para os gastos do executivo municipal e 6% para as despesas com o legislativo municipal). Assim, o município que superar os 60% receberá zero no IFGF Gastos com Pessoal. Sendo, portanto, na leitura dos resultados, quanto mais próximo de 1,00, menor o comprometimento do orçamento com a folha de salários do funcionalismo municipal e, conseqüentemente, maior o espaço de despesas discricionárias para a prefeitura implementar suas políticas prioritária. Portanto, percebe-se que os 6 municípios citados que obtiveram resultados ruins durante o período analisado, comprometeram de forma significativa o orçamento com a folha de pagamento, ficando com pouco espaço para implementar outras ações, sobretudo recursos para investimento.

Neste tópico importante destacar que as atribuições municipais na implementação de políticas públicas, sobretudo as sociais – atenção primária em saúde, educação infantil e fundamental, assistência social – bem como as ações de gestão urbana (zeladoria da cidade, por exemplo) são intensivas em mão de obra, demandando grande parte dos recursos disponível. Sendo que parte destas políticas – como no caso de saúde e educação – tem percentuais de gastos vinculados constitucionalmente.

Tabela 5 – IFGF Gastos com Pessoal dos municípios da amostra

Município	Rank RS 2013	IFGF GP 2013	Rank RS 2014	IFGF GP 2014	Rank RS 2015	IFGF GP 2015	Rank RS 2016	IFGF GP 2016	Rank RS 2017	IFGF GP 2017	Rank RS 2018	IFGF GP 2018	Rank RS 2019	IFGF GP 2019	Rank RS 2020	IFGF GP 2020
Alvorada	457°	0,0000	1°	1,0000	470°	0,0000	480°	0,0000	395°	0,3211	337°	0,5422	378°	0,5251	397°	0,4729
Bagé	422°	0,1606	423°	0,1481	470°	0,0000	480°	0,0000	475°	0,0000	491°	0,0000	493°	0,0000	425°	0,4154
Bento Gonçalves	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	376°	0,5178	1°	1,0000	434°	0,3368	298°	0,6645	316°	0,6294
Cachoeirinha	346°	0,3937	407°	0,2235	385°	0,3518	436°	0,3485	471°	0,0321	491°	0,0000	493°	0,0000	487°	0,0000
Canoas	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000
Caxias do Sul	1°	1,0000	122°	0,9426	86°	0,9957	139°	0,9509	126°	0,8515	135°	0,9177	170°	0,8919	1°	1,0000
Erechim	267°	0,5704	341°	0,3831	326°	0,4708	328°	0,6143	188°	0,7212	214°	0,7713	217°	0,8162	1°	1,0000
Gravataí	286°	0,5304	364°	0,3528	370°	0,3862	206°	0,8027	196°	0,7037	140°	0,9027	154°	0,9163	1°	1,0000
Novo Hamburgo	103°	0,9903	109°	0,9937	99°	0,9462	182°	0,8600	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000
Passo Fundo	318°	0,4553	295°	0,4971	383°	0,3610	418°	0,3953	423°	0,2526	399°	0,3956	453°	0,3282	467°	0,2730
Pelotas	305°	0,4777	1°	1,0000	105°	0,9205	1°	1,0000	122°	0,8621	317°	0,5838	386°	0,5163	138°	0,9720
Porto Alegre	273°	0,5604	188°	0,7816	227°	0,6583	354°	0,5553	335°	0,4459	303°	0,6002	209°	0,8249	1°	1,0000
Rio Grande	426°	0,1459	429°	0,1025	378°	0,3727	394°	0,4647	458°	0,1355	323°	0,5742	399°	0,4823	424°	0,4226
Santa Cruz do Sul	1°	1,0000	1°	1,0000	90°	0,9903	126°	0,9860	121°	0,8675	115°	0,9524	234°	0,7853	1°	1,0000
Santa Maria	277°	0,5490	335°	0,4033	249°	0,6241	284°	0,6873	199°	0,7005	173°	0,8393	301°	0,6585	207°	0,8422
São Leopoldo	262°	0,5827	290°	0,5075	103°	0,9253	333°	0,5989	373°	0,3740	395°	0,4121	240°	0,7644	200°	0,8600
Sapucaia do Sul	451°	0,0118	446°	0,0197	291°	0,5222	218°	0,7825	348°	0,4254	1°	1,0000	141°	0,9525	1°	1,0000
Uruguaiana	293°	0,5077	329°	0,4141	467°	0,0277	480°	0,0000	475°	0,0000	481°	0,1168	482°	0,1547	453°	0,3257
Viamão	1°	1,0000	1°	1,0000	165°	0,7627	121°	0,9993	1°	1,0000	354°	0,5146	303°	0,6567	266°	0,7327
Média Amostra		0,5756		0,6195		0,5956		0,6086		0,5628		0,6031		0,6283		0,7340
Média Estadual		0,5885		0,6031		0,6015		0,6981		0,5984		0,6748		0,7173		0,7235

Fonte: IFGF, adaptado pelo autor.

### 5.2.3. Índice de Liquidez

O indicador de Liquidez (Liq.) mede o cumprimento das obrigações financeiras (resultado do cálculo: caixa menos restos a pagar, dividido pela Receita Corrente líquida). Dentro dos municípios que compõe a amostra e os dados apresentados na Tabela 6, pode-se fazer as seguintes inferências.

Dentro da amostra, no período entre 2013 e 2020, a grande maioria dos municípios apresentaram uma variação no indicador de liquidez, na qual ficaram constantemente entre uma gestão em dificuldades e uma boa gestão, sendo poucos os municípios apresentando excelentes resultados e outros poucos apresentando resultados críticos.

Referente ao indicador de liquidez os municípios que apresentaram a pontuação máxima em todo o período analisado, foram Caxias do Sul e Viamão. Estas prefeituras se destacam por possuírem recursos em caixa disponíveis para cobrir restos a pagar acumulados no ano anterior, ou seja, estas prefeituras constantemente estão comprometidas em não postergar mais do que o exercício seguinte o pagamento de dívidas municipais.

A maioria dos municípios apresentaram instabilidade nos níveis de gestão ao longo do período de 2013 a 2020. Sendo que as prefeituras de Santa Maria, Sapucaia do Sul, Erechim e Novo Hamburgo apresentaram uma excelente e boa gestão no período. Já os municípios de Alvorada, Bagé, Bento Gonçalves, Cachoeirinha, Gravataí, Passo Fundo, Pelotas, Porto Alegre, Rio Grande e Santa Cruz do Sul, em determinados momentos do período analisado estes municípios tinham comprometido os recursos de caixa que deveriam cobrir os restos a pagar no ano e em outros momentos haviam se comprometido a não postergar mais do que o exercício seguinte o pagamento de dívidas municipais.

Ao longo do período verificado, os municípios de São Leopoldo e Uruguaiana apresentaram uma gestão com dificuldades e em situação crítica, demonstrando que a gestão municipal estava com dificuldades em garantir a cobertura de caixa para usar os recursos para cobrir os restos a pagar acumulados no ano e em algum momento postergando pagamentos de despesas para o exercício seguinte.

A prefeitura de Canoas não apresentou pontuação para este indicador de liquidez no período entre 2013 e 2020 o que torna inviável a análise das informações do município. Não obstante, percebeu-se que no caso dos municípios de Bagé, Cachoeirinha, Gravataí, Passo Fundo, São Leopoldo e Uruguaiana em pelo menos 2 de 8 anos analisados estavam sem pontuação, logo os municípios não haviam prestado contas das informações da prefeitura à STN.



Em uma análise quanto a posição no ranking estadual, o RS possui 497 municípios sendo que apenas 2 prefeituras da amostra de 19 permaneceram no período de 2013 a 2020 com uma gestão de excelência nas primeiras posições estaduais. A maioria dos municípios da amostra (14) ficaram de forma instável entre uma boa gestão e uma gestão com dificuldades durante o período analisado. Já os municípios de São Leopoldo e Uruguaiana firmaram em posições ruins/péssimas no ranking estadual durante o período analisado, apresentando em alguns momentos uma das piores gestões quanto ao indicador de liquidez do ranking do estado do RS. Por fim, não foi possível analisar o município de Canoas, pois esse não tinha informação no período.

Em uma análise do indicador de liquidez de toda a amostra, os municípios em geral apresentaram uma boa gestão, sendo que a média estadual também foi a boa gestão municipal. Entretanto, o que chamou a atenção foi que diversos municípios da amostra não apresentaram pontuações em anos específicos dificultando uma análise mais detalhada.

Tabela 6 – IFGF Liquidez dos municípios da amostra

Município	Rank RS 2013	IFGF Liq. 2013	Rank RS 2014	IFGF Liq. 2014	Rank RS 2015	IFGF Liq. 2015	Rank RS 2016	IFGF Liq. 2016	Rank RS 2017	IFGF Liq. 2017	Rank RS 2018	IFGF Liq. 2018	Rank RS 2019	IFGF Liq. 2019	Rank RS 2020	IFGF Liq. 2020
Alvorada	283°	0,6224	248°	0,5848	417°	0,0000	292°	0,5704	181°	0,6786	216°	0,6658	354°	0,5430	274°	0,6537
Bagé	304°	0,6045	185°	0,6721	219°	0,5925	329°	0,5429	323°	0,5411	458°	0,0000	461°	0,0000	470°	0,4092
Bento Gonçalves	293°	0,6131	333°	0,4987	417°	0,0000	335°	0,5414	296°	0,5619	296°	0,5877	136°	0,7682	101°	0,9339
Cachoeirinha	324°	0,5843	327°	0,5021	417°	0,0000	328°	0,5440	450°	0,0000	293°	0,5917	202°	0,6663	176°	0,7570
Canoas	465°	0,0000	396°	0,0000	417°	0,0000	456°	0,0000	450°	0,0000	458°	0,0000	461°	0,0000	474°	0,0000
Caxias do Sul	146°	0,8712	110°	0,8822	97°	0,8714	85°	0,9218	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000
Erechim	374°	0,5452	255°	0,5752	247°	0,5689	371°	0,5158	167°	0,7081	225°	0,6535	221°	0,6503	221°	0,7136
Gravataí	367°	0,5507	359°	0,4595	415°	0,4034	449°	0,4111	450°	0,0000	458°	0,0000	461°	0,0000	471°	0,4072
Novo Hamburgo	1°	1,0000	161°	0,7167	158°	0,6751	102°	0,8292	130°	0,7747	190°	0,6887	194°	0,6759	210°	0,7199
Passo Fundo	347°	0,5656	268°	0,5674	417°	0,0000	456°	0,0000	450°	0,0000	448°	0,4248	248°	0,6237	182°	0,7494
Pelotas	259°	0,6521	190°	0,6633	331°	0,4928	302°	0,5626	432°	0,4429	439°	0,4424	461°	0,0000	410°	0,5234
Porto Alegre	310°	0,5996	373°	0,4477	200°	0,6070	348°	0,5301	382°	0,4957	398°	0,4933	347°	0,5501	288°	0,6399
Rio Grande	1°	1,0000	114°	0,8671	139°	0,7139	291°	0,5715	240°	0,6107	280°	0,6036	372°	0,5269	457°	0,4696
Santa Cruz do Sul	368°	0,5500	346°	0,4799	307°	0,5166	333°	0,5417	337°	0,5283	332°	0,5609	431°	0,4656	332°	0,6027
Santa Maria	220°	0,7049	156°	0,7215	135°	0,7284	191°	0,6623	298°	0,5610	149°	0,7561	118°	0,8130	105°	0,9140
São Leopoldo	464°	0,4046	396°	0,0000	417°	0,0000	456°	0,0000	450°	0,0000	458°	0,0000	450°	0,4221	449°	0,4775
Sapucaia do Sul	1°	1,0000	1°	1,0000	214°	0,5953	280°	0,5834	368°	0,5053	1°	1,0000	1°	1,0000	443°	0,4901
Uruguaiana	354°	0,5638	297°	0,5327	417°	0,0000	456°	0,0000	435°	0,4413	397°	0,4946	402°	0,5024	348°	0,5901
Viamão	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000	1°	1,0000
Média Amostra		0,6543		0,5879		0,4087		0,4910		0,4658		0,5244		0,5372		0,6343
Média Estadual		0,6885		0,5763		0,5674		0,6231		0,6189		0,6420		0,6408		0,6958

Fonte: IFGF, adaptado pelo autor.

#### 5.2.4. Índice Investimentos

O indicador de Investimentos (Invest.) mede a capacidade de gerar bem-estar e competitividade (resultado do cálculo: investimentos divididos pela receita total). Dentro dos municípios que compõe a amostra e os dados apresentados na Tabela 7, as seguintes informações são extraídas através da análise.

Dentro da amostra, no período entre 2013 e 2020, a grande maioria dos municípios (14 municípios) apresentaram péssimos resultados quanto indicador de investimentos demonstrando um nível de gestão crítica neste quesito. Ainda, 4 municípios apresentaram uma piora neste índice de gestão e apenas um município da amostra conseguiu manter ao longo do período resultados constantes com uma boa gestão neste indicador.

Vale destacar que a nota máxima é atribuída às prefeituras que investiram mais de 12% da sua Receita Total, na qual os municípios com resultados mais próximos de 1,00 ponto realizando cerca de 12% da receita total.

Referente ao indicador de investimentos o município que apresentou uma boa pontuação ao longo do período analisado, foi Erechim. Esta prefeitura se destaca por ter uma parcela da receita (mais de 12%) destinada a investimentos quando levado em consideração o orçamento municipal.

Ainda, destaca-se que as prefeituras de Canoas, Caxias do Sul, Porto Alegre e Santa Cruz do Sul tiveram ao longo do período uma piora neste indicador. Não obstante, estes municípios apresentavam entre 2013 e 2016 bons resultados na pontuação do indicador, mas a partir de 2017 até 2020 pioraram e apresentaram uma gestão de nível crítico, segundo a avaliação do indicador. Dessa forma, em geral estas prefeituras tinham uma boa parcela da receita total destinadas a investimentos orçamentários, porém ao longo do tempo não conseguiram manter investimentos nos anos mais recentes.

A maioria dos municípios da amostra, demonstraram no período analisado nível de gestão crítica em relação ao indicador de investimentos. Sendo as seguintes prefeituras: Alvorada, Bagé, Bento Gonçalves, Cachoeirinha, Gravataí, Novo Hamburgo, Passo Fundo, Pelotas, Santa Maria, São Leopoldo, Sapucaia do Sul, Rio Grande, Uruguaiana e Viamão. Ou seja, durante o período analisado, estes municípios em questão tinham comprometido muito pouco do percentual da receita para realizar investimentos municipais. O indicador de investimento é importante pois dá a noção da dificuldade dos municípios em ampliarem ou qualificarem sua infraestrutura, econômica e social, para a oferta de serviços públicos.

Estamos falando de recursos destinados a, por exemplo, qualificação do viário, construção e pontes ou investimentos em iluminação pública, entre outros.

Em uma análise quanto a posição no ranking estadual, o RS possui 497 municípios sendo que apenas a prefeitura de Erechim, da amostra de 19 municípios, permaneceu no período de 2013 a 2020 com uma boa gestão frente as pontuações de outras prefeituras presentes no estado do RS. Uma pequena parte, 4 municípios, pioraram de uma gestão em dificuldade para uma gestão crítica durante o período analisado. Por fim, a grande parte da amostra (14 municípios) ficaram em posições ruins/péssimas no ranking estadual durante o período analisado quanto à análise do indicador de investimentos do ranking do estado do RS.

Em uma análise do indicador de investimentos de toda a amostra, os municípios em geral apresentaram uma gestão de nível crítico, sendo que a média estadual foi a gestão em dificuldades. Dessa forma, chamou a atenção que os municípios da amostra são classificados como cidades de grande porte e metrópole, demonstrando que estas prefeituras possuem poucos recursos da receita total para serem aplicados em investimentos, condição fundamental não apenas para a geração de postos de trabalho, ampliação da arrecadação, como para a própria qualificação dos serviços prestados aos cidadãos.

Tabela 7 – IFGF Investimentos dos municípios da amostra

Município	Rank RS 2013	IFGF Invest. 2013	Rank RS 2014	IFGF Invest. 2014	Rank RS 2015	IFGF Invest. 2015	Rank RS 2016	IFGF Invest. 2016	Rank RS 2017	IFGF Invest. 2017	Rank RS 2018	IFGF Invest. 2018	Rank RS 2019	IFGF Invest. 2019	Rank RS 2020	IFGF Invest. 2020
Alvorada	408°	0,2585	439°	0,3163	485°	0,1165	371°	0,2491	336°	0,2215	419°	0,2048	321°	0,3668	362°	0,4238
Bagé	370°	0,3344	465°	0,2410	476°	0,1296	435°	0,1778	262°	0,2889	358°	0,2812	453°	0,1873	473°	0,1694
Bento Gonçalves	465°	0,1384	393°	0,4091	213°	0,5040	439°	0,1679	337°	0,2213	413°	0,2152	456°	0,1845	417°	0,3219
Cachoeirinha	345°	0,3654	451°	0,2758	438°	0,2080	484°	0,0792	489°	0,0667	482°	0,1138	489°	0,0876	460°	0,2308
Canoas	156°	0,6898	307°	0,5673	130°	0,6680	71°	0,8569	299°	0,2578	452°	0,1623	431°	0,2183	383°	0,3721
Caxias do Sul	300°	0,4173	377°	0,4241	215°	0,4945	296°	0,3415	387°	0,1807	395°	0,2352	379°	0,2872	335°	0,4621
Erechim	66°	0,9973	1°	1,0000	120°	0,7161	154°	0,5848	341°	0,2148	83°	0,7552	135°	0,6601	183°	0,8197
Gravataí	460°	0,1489	471°	0,1866	474°	0,1315	397°	0,2200	372°	0,1935	416°	0,2090	361°	0,3049	1°	1,0000
Novo Hamburgo	233°	0,5264	401°	0,4005	415°	0,2403	370°	0,2504	305°	0,2518	309°	0,3362	227°	0,4856	438°	0,2754
Passo Fundo	381°	0,3192	427°	0,3354	223°	0,4833	367°	0,2531	385°	0,1825	451°	0,1627	474°	0,1483	387°	0,3653
Pelotas	467°	0,1348	464°	0,2416	317°	0,3721	182°	0,5267	158°	0,4356	370°	0,2643	235°	0,4781	445°	0,2593
Porto Alegre	83°	0,8960	241°	0,7066	219°	0,4885	157°	0,5787	198°	0,3787	321°	0,3201	423°	0,2352	423°	0,3129
Rio Grande	454°	0,1644	413°	0,3671	422°	0,2260	443°	0,1642	467°	0,1001	447°	0,1709	377°	0,2913	408°	0,3380
Santa Cruz do Sul	353°	0,3518	301°	0,5789	225°	0,4806	231°	0,4339	224°	0,3386	250°	0,3958	219°	0,4950	397°	0,3496
Santa Maria	215°	0,5671	449°	0,2900	455°	0,1770	383°	0,2353	448°	0,1308	472°	0,1425	425°	0,2319	403°	0,3465
São Leopoldo	238°	0,5182	336°	0,4955	351°	0,3284	284°	0,3524	382°	0,1865	360°	0,2806	356°	0,3111	269°	0,5824
Sapuçaia do Sul	166°	0,6740	355°	0,4569	448°	0,1931	405°	0,2119	412°	0,1579	480°	0,1187	472°	0,1549	464°	0,2139
Uruguiana	387°	0,3137	453°	0,2711	314°	0,3742	396°	0,2201	470°	0,0975	481°	0,1158	488°	0,0998	480°	0,1386
Viamão	456°	0,1607	391°	0,4104	310°	0,3818	327°	0,2927	332°	0,2243	388°	0,2421	464°	0,1748	474°	0,1681
Média Amostra		0,4198		0,4197		0,3533		0,3261		0,2173		0,2488		0,2843		0,3763
Média Estadual		0,5461		0,6807		0,5156		0,4719		0,3771		0,4642		0,5124		0,6521

Fonte: IFGF, adaptado pelo autor.

### 5.2.5. Índice IFGF geral

O IFGF é composto por quatro indicadores, que assumem o mesmo peso – 25% cada um deles - no cálculo do índice geral:

- Autonomia: mede a capacidade de financiar a estrutura administrativa (resultado do cálculo: receita local menos estrutura administrativa, dividido pela receita corrente líquida);
- Gastos com pessoal: mede o grau de rigidez do orçamento (resultado do cálculo: gastos com pessoal dividido pela receita corrente líquida);
- Liquidez: mede o cumprimento das obrigações financeiras (resultado do cálculo: caixa menos restos a pagar, dividido pela Receita Corrente líquida);
- Investimentos: mede a capacidade de gerar bem-estar e competitividade (resultado do cálculo: investimentos divididos pela receita total);

Dentro dos municípios que compõe a amostra e os dados apresentados na Tabela 8, podemos realizar algumas inferências sobre a realidade observada a partir do IFRF.

Dentro da amostra, no período entre 2013 e 2020, um total de 8 municípios apresentaram indicadores gerais de uma boa gestão, 6 municípios apresentaram uma gestão em dificuldades, 2 municípios apresentaram gestões em nível crítico, um município apresentou piora na situação, um município apresentou melhora na situação e apenas um município da amostra manteve ao longo do período resultados de gestão ao nível de excelência no indicador IFGF geral.

O único município da amostra que apresentou de forma constante uma gestão de excelência foi Caxias do Sul, na qual conseguiu equilibrar no período de 2013 e 2020 através das receitas totais arrecadadas, investir, ter capacidade de financiar sua estrutura administrativa e cumprir com as obrigações financeiras municipais.

No IFGF geral, os municípios de Bento Gonçalves, Erechim, Novo Hamburgo, Pelotas, Porto Alegre, Santa Cruz do Sul, Santa Maria e Viamão desenvolveram ao longo do período uma boa gestão fiscal municipal. As prefeituras de Cachoeirinha, Gravataí, Passo Fundo, Rio Grande, São Leopoldo, Sapucaia do Sul desenvolveram ao longo do período uma gestão com dificuldades. As prefeituras de Bagé e Uruguaiana tiveram no período uma gestão crítica. Já a prefeitura de Alvorada melhorou ao longo dos anos saindo de uma gestão crítica para uma gestão com dificuldades, e o município de Canoas piorou saindo de uma boa gestão para uma gestão com dificuldades.

Em uma análise quanto a posição no ranking estadual, o RS possui 497 municípios sendo que apenas a prefeitura de Caxias do Sul, da amostra de 19 municípios permaneceu durante todo o período de 2013 a 2020 com uma gestão de excelência frente as pontuações de outras prefeituras presentes no estado do RS. Uma parte da amostra - 8 municípios - apresentaram uma boa gestão e 8 municípios apresentaram na média uma gestão com dificuldades. Dessa forma, nota-se que a média da pontuação dos municípios da amostra foi igual a média estadual.

Em uma análise do indicador geral de toda a amostra, os municípios em geral apresentaram uma gestão fiscal entre nível bom e nível em dificuldades, sendo que a média estadual foi a gestão em dificuldades. Não obstante, chamou a atenção que os municípios da amostra são classificados como cidades de grande porte e metrópole, demonstrando que estas prefeituras possuem muitos desafios para melhorar quanto os indicadores de gestão fiscal municipal.

Como o IFRF geral é uma média aritmética entre os quatro subíndices que o compõem, pode-se inferir que enquanto por um lado o índice de autonomia puxa essa média para cima, por outro lado, o indicador de investimentos puxa essa média para baixo. Já os indicadores de gasto com pessoal e o indicador de liquidez apresentam uma maior heterogeneidade de situações e mesmo de variabilidade dos municípios no período, ao passo que não apresentam a mesma influência ou interferência do índice geral.

Pelos dados gerais pode-se afirmar que os municípios da amostra estudada possuem uma boa gestão e uma gestão em dificuldades. Dessa forma a “gestão de excelência” muito enfatizada no *maistream* da Nova Gestão Pública, ou do gerencialismo, parece ser mais um elemento de retórica do que propriamente o cotidiano das gestões municipais

Tabela 8 – IFGF geral dos municípios da amostra

Município	Rank RS 2013	IFGF 2013	Rank RS 2014	IFGF 2014	Rank RS 2015	IFGF 2015	Rank RS 2016	IFGF 2016	Rank RS 2017	IFGF 2017	Rank RS 2018	IFGF 2018	Rank RS 2019	IFGF 2019	Rank RS 2020	IFGF 2020
Alvorada	454°	0,3470	261°	0,5881	485°	0,1697	445°	0,3677	328°	0,4675	372°	0,4838	405°	0,4686	427°	0,4862
Bagé	479°	0,2749	463°	0,2653	481°	0,1858	487°	0,1900	482°	0,2356	471°	0,3203	495°	0,1766	474°	0,3497
Bento Gonçalves	138°	0,6879	103°	0,7269	155°	0,6260	277°	0,5567	79°	0,6958	330°	0,5349	198°	0,6543	185°	0,7213
Cachoeirinha	242°	0,5858	343°	0,5004	401°	0,3899	347°	0,4929	462°	0,2747	415°	0,4264	424°	0,4385	419°	0,4970
Canoas	156°	0,6724	195°	0,6418	121°	0,6670	95°	0,7142	222°	0,5644	320°	0,5406	318°	0,5546	329°	0,5930
Caxias do Sul	29°	0,8221	38°	0,8123	23°	0,8404	39°	0,8036	50°	0,7580	51°	0,7882	48°	0,7948	35°	0,8655
Erechim	60°	0,7782	91°	0,7396	103°	0,6889	137°	0,6787	120°	0,6610	48°	0,7950	67°	0,7816	30°	0,8833
Gravataí	272°	0,5575	345°	0,4997	333°	0,4803	221°	0,6085	320°	0,4743	339°	0,5279	316°	0,5553	47°	0,8518
Novo Hamburgo	12°	0,8792	62°	0,7777	76°	0,7154	73°	0,7349	52°	0,7566	68°	0,7562	51°	0,7904	152°	0,7488
Passo Fundo	244°	0,5850	250°	0,6000	350°	0,4611	420°	0,4121	420°	0,3588	360°	0,4958	356°	0,5250	326°	0,5969
Pelotas	259°	0,5661	104°	0,7262	92°	0,6964	54°	0,7723	95°	0,6852	286°	0,5726	382°	0,4986	225°	0,6887
Porto Alegre	67°	0,7640	99°	0,7340	104°	0,6885	150°	0,6660	205°	0,5801	238°	0,6034	202°	0,6526	166°	0,7382
Rio Grande	250°	0,5776	266°	0,5842	207°	0,5782	284°	0,5501	366°	0,4256	269°	0,5872	291°	0,5751	367°	0,5576
Santa Cruz do Sul	101°	0,7255	72°	0,7647	55°	0,7469	69°	0,7404	97°	0,6836	95°	0,7273	164°	0,6865	167°	0,7381
Santa Maria	117°	0,7053	244°	0,6037	149°	0,6324	175°	0,6462	175°	0,5981	144°	0,6845	177°	0,6758	119°	0,7757
São Leopoldo	195°	0,6264	342°	0,5008	231°	0,5634	349°	0,4878	395°	0,3901	419°	0,4232	234°	0,6244	176°	0,7300
Sapucaia do Sul	402°	0,4289	402°	0,4076	443°	0,3379	426°	0,3995	465°	0,2724	55°	0,7797	174°	0,6766	366°	0,5586
Uruguaiana	382°	0,4503	449°	0,3177	491°	0,1195	492°	0,1253	485°	0,2237	484°	0,2677	493°	0,2408	479°	0,3406
Viamão	59°	0,7799	40°	0,8091	45°	0,7588	45°	0,7959	27°	0,7926	196°	0,6438	218°	0,6405	287°	0,6352
Média Amostra		0,6218		0,6105		0,5445		0,5654		0,5210		0,5768		0,5795		0,6503
Média Estadual		0,5797		0,5868		0,5470		0,5756		0,5350		0,5899		0,6063		0,6584

Fonte: IFGF, adaptado pelo autor.



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo principal analisar a situação fiscal dos grandes municípios do estado do RS e verificar se houve melhora na situação destes municípios na última década, através da utilização do índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). Teve como objetivos específicos ainda, caracterizar a situação fiscal da amostra de municípios do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 2013 a 2020; descrever as atribuições de competência dos municípios na oferta de bens e serviços públicos que impactam diretamente na situação fiscal destes; caracterizar o índice Firjan em termos da sua composição e atributos; e, analisar a situação fiscal da amostra de municípios no período.

Entende-se que estes objetivos específicos foram todos alcançados a contento com as atividades de pesquisa realizadas. Assim, cabe destacar nestas considerações finais alguns dos aspectos mais relevantes observados neste estudo.

Em termos de gestão fiscal evidencia-se que há um conjunto de questões que impactam a situação das finanças e da gestão dos municípios gaúchos, tais como o entendimento da composição orçamentária dos municípios e do conjunto de atividades que são de competência municipal, complexificando o entendimento do papel e da situação fiscal dos municípios dentro do federalismo brasileiro. Contudo, apesar dessa complexidade e das limitações práticas para se as compreender, avanços trazidos pela LRF e a ampliação da transparência – como no caso da Lei de Acesso à Informação (LAI) estimulam os municípios a apresentarem informações mais qualificadas acerca das gestões municipais e a forma como os recursos são aplicados e geridos.

Entretanto, a análise histórica dos dados dos últimos oito anos disponíveis revelou que cada município do estado do RS possui uma situação fiscal diferente dos outros, apresentando uma grande variabilidade de situações verificadas através das informações disponíveis pelo IFGF, o que não nos permite fazer um diagnóstico dos problemas de forma generaliza, para o conjunto dos municípios, seja da amostra estudada ou mesmo do conjunto dos municípios do estado. Na análise do IFGF no período de 2013 a 2020, da amostra de municípios gaúchos, verificou-se que a maioria desses apresentam uma gestão fiscal classificada como “boa” ou “em dificuldade”, sendo perceptível que todos os municípios da amostra podem ter sofrido com as alterações das questões estruturais do federalismo fiscal definido na Constituição de 1988, na qual se ampliaram as competências dos municípios sem ampliar, na mesma medida,

as condições fiscais para tal, muito impulsionadas por uma diversa e desigual matriz de desenvolvimento socioeconômico nos quais se inserem os municípios.

Da análise do IFGF no período e das informações coletadas na pesquisa acerca da receita dos municípios da amostra, depreende-se que a gestão dos recursos públicos foi efetuada de maneira a atender as competências municipais e as exigências legais frente a aplicação dos recursos arrecadados, sem muito espaço para inovações e ampliação dos gastos de investimentos e qualificação da oferta de bens e serviços públicos. Isso se evidencia, principalmente, na análise da dimensão de investimentos do IFGF, no qual os municípios da amostra investiram menos de 12% da Receita Total municipal. Esta consideração se torna possível, tendo em vista a baixa pontuação dada pelo indicador IFGF conforme cálculo da dimensão de investimentos, que puxa para baixo a avaliação do índice geral, apresentando o maior número de municípios em pior situação. Em grande medida essa baixa pontuação dos municípios da amostra no indicador IFGF de investimentos é o comprometimento que estes possuem com as despesas obrigatórias para custear todo o aparato público e implementar políticas públicas que são de sua responsabilidade, gerando grande dependência destes municípios, de repasses de recursos pelos governos estadual e federal para a realização de obras e investimentos em infraestrutura física e social. Conforme os dados apresentados na Tabela 3, os municípios dependem muito de transferências intergovernamentais, comprometendo a previsão de receitas públicas e podendo deixar as prefeituras mais vulneráveis à conjuntura econômica e política.

Dessa forma, os dados corroboram com esta premissa, dado que no intervalo de oito anos, os indicadores de Gastos com pessoal, investimentos e liquidez, mantiveram-se constantes.

Não obstante, em relação às demais variáveis do IFGF que explicam a gestão fiscal, constata-se que o nível de atividade econômica influencia positivamente na situação fiscal dos entes públicos. Por outro lado, a dependência de recursos da União e Estado por parte dos municípios e a parcela de recursos destinada às áreas de saúde e educação contribuem positivamente (pois são atribuições constitucionais municipais dado o direito dos cidadãos previstos em lei) para explicar o comportamento fiscal dos municípios ao longo do tempo, já que ambos setores são intensivos em uso de mão-de-obra. Assim, depreende-se que, além das características regionais, os fatores relacionados à própria composição orçamentária também são relevantes na determinação da situação fiscal (MAGALHÃES, 2019).

Outro aspecto relevante deste estudo é a importância deste extrato de municípios em termos populacionais. Os municípios da amostra registravam em 2020, 5.515.411 habitantes e

o estado do RS possuía 11.422.973 habitantes, assim a população da amostra selecionada representava 48,28% da população total do estado. Destaca-se também a relevância destes municípios como polos regionais, de atração de novos negócios e postos de trabalho, bem como na oferta de bens e serviços, especialmente aqueles de mais elevado grau de complexidade (como no caso da saúde com o atendimento médico e hospitalar de média e alta complexidade pelo SUS).

Neste contexto, a análise de indicadores é muito importante para que o cidadão perceba e atente para as informações que são prestadas pelas prefeituras, pois influenciam diretamente na forma como os municípios aplicam o valor arrecadado pelos tributos. Neste sentido o Índice FIRJAN é uma importante ferramenta para a análise fiscal, porque traz atributos acerca das competências dos municípios e seus impactos fiscais sobre os mesmos.

Entretanto, em que pese a contribuição destes indicadores, precisamos estar cientes das suas limitações metodológicas de representar e interpretar a realidade fiscal dos municípios. Um exemplo das controvérsias que envolvem as opções metodológicas no índice analisado (IFGF) se evidencia nas dimensões de análise do que possa ser compreendido como boa gestão fiscal, sendo que em índices sintéticos como o IFGF, as opções de indicadores e variáveis geram inúmeras controvérsias quanto às opções adotadas bem como o peso atribuído às variáveis na composição do índice. Neste sentido é que, cientes das limitações dos índices sintéticos, reconhece-se o papel dos mesmos na popularização e ampliação do olhar sobre a realidade dos municípios brasileiros, mas para tal precisam ser apreciados com a devida criticidade (DEMARCO, 2021). Assim, precisa-se ter cuidado no uso (acrítico) de tal indicador, tomando-se a medida como a realidade em si, quando de fato tais medidas refletem as opções metodológicas dos seus elaboradores.

O estudo da análise da gestão fiscal dos municípios gaúchos da amostra contribuiu para o melhor entendimento e aprofundamento do debate sobre as finanças públicas municipais, a responsabilidade fiscal e o federalismo brasileiro. Tendo em vista a relevância da análise da gestão fiscal municipal, este estudo também contribui para fomentar as iniciativas de avaliação da gestão pública municipal, bem como contribuir com o desenvolvimento de indicadores que melhorem a qualidade das informações disponíveis à sociedade.

Da mesma forma, fica evidente o efeito das características regionais no comportamento fiscal, fazendo-se necessária a busca de medidas para minimizar as disparidades existentes no País e mesmo no interior do estado do RS, de modo que haja uma melhoria na gestão tanto das receitas quanto das despesas públicas, sobretudo daquelas regiões cujos resultados fiscais deixam a desejar. Portanto, os órgãos públicos das diferentes regiões devem buscar aprimorar

sua capacidade técnica – equipamentos, recursos humanos mais especializados – para poderem aperfeiçoar o processo orçamentário e alcançar resultados fiscais mais satisfatórios, não apenas em termos quantitativos, mas também qualitativos (MAGALHÃES, 2019).

Destaca-se por fim, que o IFGF reflete as informações fiscais disponibilizadas pelos municípios e seus indicadores estabelecem uma relação direta com a LRF. Este indicador de gestão fiscal dialoga diretamente com as competências tratadas no federalismo fiscal, é adequado para aspectos de respaldo técnico por ter atributos de confiabilidade e periodicidade. Além disso, permite construir rankings e comparações entre municípios, permitindo comparar a gestão com outras prefeituras, analisando se pioraram ou melhoraram em determinados quesitos. Entretanto, como todo e qualquer índice o IFGF reflete a gestão fiscal municipal na qual não apresenta informações detalhadas sobre arrecadação de impostos como o ICMS (partilhado com o governo estadual) e outros que possuem suas receitas vinculadas (como educação, por exemplo, com o Fundeb) a determinados orçamentos.

Em futuros estudos da temática, sugere-se a adoção de um método que seja mais detalhado nas informações disponíveis pelo próprio índice Firjan ou outros indicadores que tratam deste assunto. Além disso, demais estudos poderiam estabelecer correlações entre IFGF (gestão fiscal) e IFDM (desenvolvimento municipal), por exemplo, podendo se estabelecer correlações entre a boa gestão fiscal e bons indicadores de desenvolvimento e/ou qualidade de vida.

## REFERÊNCIAS

- ANTICO, C.; JANNUZZI, P. de M. Indicadores e a gestão de políticas públicas. **Revista da Fundação do Desenvolvimento Administrativo**, Governo do Estado de São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/>
- ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Fiocruz. 2012.
- BRASIL. **Constituição** (1988). Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988>>. Acesso: 23 Nov. 2021.
- BRASIL. **Indicadores**: orientações básicas aplicadas à gestão pública. República Federativa do Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 1º Ed. Brasília/DF. 2012. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2012-2015/outros-documentos-do-ppa-2012-2015/121003\\_orient\\_indic\\_triangular.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2012-2015/outros-documentos-do-ppa-2012-2015/121003_orient_indic_triangular.pdf). Acesso em: 11 nov. 2021.
- BRASIL. **Lei Complementar N° 101 de 2000**. República Federativa do Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília/DF. 2000. 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: 24 nov. 2021.
- COURA, José Eduardo Lacerda. **Indicadores de gestão pública**: uma análise nos maiores Municípios do Estado da Paraíba. 2016. 110fl. – Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis). Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande. – Sousa/PB – Brasil, 2016.
- DEMARCO, Diogo Joel. **Índices de gestão como instrumentos de avaliação e suporte técnico à administração municipal**. In.: Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. p. 573-620.
- DASKO, Veridiana; REZENDE, Denis Alcides; MENDES, Jefferson Marcel Gross. **Processo de planejamento estratégico municipal e suas relações com a teoria *new public management***. Revista Ciências Empresariais. Unipar-Umuarama. vol. 10, n. 1, p. 11-36, jan/jun/2009.
- FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas**: o modelo lógico do programa segundo tempo. Texto para discussão 1369. Brasília: IPEA, 2009.
- FIRJAN. **Índice Firjan Gestão Fiscal** - Edição 2019 Metodologia. Disponível em: [https://www.firjan.com.br/data/files/88/94/7D/5D/33F0F61053918AE6A8A809C2/IFGF-2019\\_anexo-metodologico3.pdf](https://www.firjan.com.br/data/files/88/94/7D/5D/33F0F61053918AE6A8A809C2/IFGF-2019_anexo-metodologico3.pdf)
- FIRJAN. **Índice Firjan Gestão Fiscal**. Anexo Metodológico - Edição 2021. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifgf/metodologia/>>. Acesso em: 11/11/2021
- FRANCISCO, Lourdes Terezinha dos Santos Tomé. **Indicadores para avaliação de resultados de projetos de pesquisa científica e tecnológica**. 2002. 128 f. Dissertação

(Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/2236>. Acesso em: 11 nov. 2021.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). **Capacidades Estatais Municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. 714 p. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/cegov/publicacao/v/164?n=Capacidades\\_Estatais\\_Municipais%3A\\_o\\_u\\_niverso\\_desconhecido\\_no\\_federalismo\\_brasileiro](https://www.ufrgs.br/cegov/publicacao/v/164?n=Capacidades_Estatais_Municipais%3A_o_u_niverso_desconhecido_no_federalismo_brasileiro). Acesso em: 23 nov. 2021.

GUIMARAES, José Ribeiro Soares; JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. Trabalho apresentado no **XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, ABEP, realizado em Caxambú/MG Brasil, de 20- 24 de 2004.

HANSEN, S. W.; HOULBERG, K.; PEDERSEN, L. H. Do municipal mergers improve fiscal outcomes? **Scandinavian Political Studies**, v. 37, n. 2, p. 196-114, 2014.

IBAM. **Manual do prefeito**. GONÇALVES, M. F. R. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2013.

IBGE. **Censo Demográfico** (ano 2000 e ano 2010). Disponível em: < [www.ibge.gov.br/home](http://www.ibge.gov.br/home) > Acesso: 23 de novembro 2021

INTERNATIONAL FOR ORGANIZATION STANDARDIZATION - ISO. **ISO 11620:1998(F)**; Information et Documentation - Indicateurs de performance des bibliothèques. Genebra: ISO, 1998.

JANNUZZI, P.M. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. **Revista da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 1, p. 38-67, jan./jun. 2011.

JANNUZZI, P. M. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, 2005.

LOURENÇON, C. **O orçamento municipal como elo de ligação entre o planejamento operacional e as finanças**. 2001. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

MAGALHÃES, Elizete Aparecida de; MATTOS, Leonardo Bornacki de; WAKIM, Vasconcelos Reis. Gestão Fiscal nos Municípios brasileiros: uma análise das diferenças regionais. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 50, n. 4, p. 9-29, 10 set. 2019. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/download/915/785>. Acesso em: 24 nov. 2021.

MANICA, André Troyahn. **Influência da gestão fiscal municipal no desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul**: de 2008 a 2015. 2017. 73 f. TCC (Graduação) - Curso de Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto

Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/169273>. Acesso em: 24 nov. 2021.

MARTINEZ, Eduardo; ALBORNOZ, Mario. **Indicadores de Ciência y Tecnología**; estado del arte y perspectivas. Caracas: UNESCO, 1998.

MORETTI, Isabella. **Metodologia de Pesquisa do TCC**: Conheça os tipos e veja como definir. 2018. Disponível em: <https://viacarreira.com/metodologia-de-pesquisa-do-tcc-110040/>. Acesso em: 11 nov. 2021.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES - OCDE. **Glossary of Statistical Terms**. Genebra: OCDE, 2001. Disponível em: <http://cs3-hq.oecd.org/scripts/stats/glossary/detail.asp?ID=2547>. Acesso em: 07 jan. 2002

ROZADOS, H. B. F. Uso de indicadores na gestão de recursos de informação. **RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, Campinas, SP, v. 3, n. 2, p. 60–76, 2005. DOI: 10.20396/rdbci.v3i1.2054. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rdbci/article/view/2054>. Acesso em: 11 nov. 2021.

RUA, M. G. **Desmistificando o problema**: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores. Brasília: ENAP, 2004. (mimeo)

SANO, H.; FILHO, M. J. M. As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas. **Desenvolvimento em Questão**, ano 11, n. 22, p. 35-61, 2013.

SILVA, Robson Faria; SOUZA, Alceu; SILVA, Wesley. **Governança corporativa em cooperativas agropecuárias**: um modelo de classificação com aplicação da ferramenta WALK. RACE – Revista de Administração, Contabilidade e Economia. Unoesc, vol. 14, n. 1, p. 313-332, jan/abr/2015.

SOUZA, C. M. Local Governments in Brazil: Are They the Hub of the Brazilian “Welfare State”? In: SADIOGLU, A; DEDE, K. (Eds.). **Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments**. Hershey: IGI Global. 2016

TADEU, Fabio. **O Conceito de Pesquisa Documental**. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/FabioTadeu2/o-conceito-de-pesquisa-documental-70072157>. Acesso em: 11 nov. 2021.

TEIXEIRA, E. C. **Competências dos municípios**. Disponível em: <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/2/1/competencias-dos-municipios>. Acesso em: 11 de novembro de 2021

TORRES, M. D. de F. **Fundamentos de administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TRZESNIAK, Piort. **Indicadores quantitativos**: reflexões que antecedem seu estabelecimento. *Ciência da Informação*. Vol.27 no.2. ISSN 0100-1965. Brasília Brasil. 1998. Disponível em <http://www.inf.ufsc.br/~jose.todesco/dw/Artigos/trzesniak-Indicadores.pdf>

ZUCATTO, Luis Carlos; SARTOR, Ulliana M.; BEBER, Sidinei; WEBER, Rudi.  
**Proposição de indicadores de desempenho na gestão pública.** Contexto, Porto Alegre. vol. 9, n. 16, jul/dez/2009.