

# IFGF 2021

## Índice Firjan de Gestão Fiscal



IFGF 2021: Índice Firjan de Gestão Fiscal / Firjan. – Rio de Janeiro: Firjan, 2013-

v. : graf. color. – (Estudos e Pesquisas)

Anual

1. Economia. 2. Gestão Pública – Brasil. 3. Administração municipal – Brasil.  
I. Firjan.

CDD 330.981



**OUT. 2021**

---

[www.firjan.com.br](http://www.firjan.com.br)

Av. Graça Aranha, 1, 12º andar  
Centro, Rio de Janeiro  
[economia@firjan.com.br](mailto:economia@firjan.com.br)

## Expediente

Firjan – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

Presidente

**Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira**

1º Vice-Presidente

**Luiz César de Souza Caetano Alves**

2º Vice-Presidente

**Carlos Erane de Aguiar**

1º Vice-Presidente CIRJ

**Carlos Fernando Gross**

2º Vice-Presidente CIRJ

**Raul Eduardo David de Sanson**

Diretor de Competitividade Industrial e Comunicação Corporativa

**João Paulo Alcantara Gomes**

Diretor Executivo SESI SENAI

**Alexandre dos Reis**

Diretora de Compliance e Jurídico

**Gisela Pimenta Gadelha**

Diretora de Pessoas, Finanças e Serviços

**Luciana Costa M. de Sá**

---

## GERÊNCIA-GERAL DE COMPETITIVIDADE

Gerente-Geral de Competitividade

**Luis Augusto Carneiro Azevedo**

Gerente de Estudos Econômicos

**Jonathas Goulart**

Equipe Técnica

**Nayara Freire**

**Anna Gaspar**

**Marcio Afonso**

**Glenda Neves**

**Allan Oliveira**

**Janine Pessanha**

**Camila Rocha**

Estagiários

**Jefferson Guilherme**

**Marianna Baia**

---

## PROJETO GRÁFICO

Gerente-Geral de Comunicação

**Ingrid Buckmann**

Gerente de Comunicação e Marca

**Fernanda Marino**

Equipe Técnica

**Alessandra do Prado Miranda**

**Francisco Lucchini**

**Luciana Sancho**

# Sumário

<b>PANORAMA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E PRINCIPAIS DESAFIOS.....</b>	<b>3</b>
<b>O CONTEXTO DO ANO 2020 .....</b>	<b>4</b>
<b>O ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL.....</b>	<b>5</b>
IFGF Autonomia.....	6
IFGF Gastos com Pessoal .....	8
IFGF Liquidez.....	10
IFGF Investimentos .....	12
<b>CAPITAIS.....</b>	<b>14</b>
<b>SUSTENTABILIDADE FISCAL DE LONGO PRAZO NOS MUNICÍPIOS .....</b>	<b>15</b>
<b>CAMINHOS PARA A GESTÃO FISCAL EFICIENTE .....</b>	<b>17</b>
Distribuição dos recursos.....	17
Obrigações orçamentárias.....	18
Organização administrativa .....	18

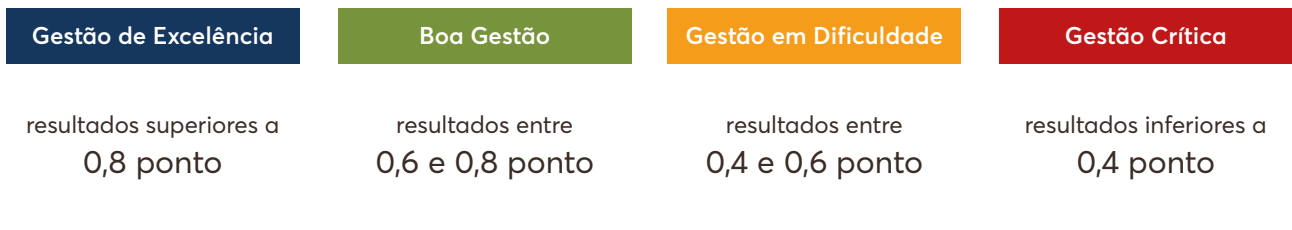
# Panorama dos municípios brasileiros e principais desafios

A análise das contas públicas municipais no ano de 2020 mostra que a situação fiscal dos municípios ainda é preocupante. As circunstâncias adversas, criadas pela pandemia da Covid-19, exigiram uma alocação mais eficiente dos recursos públicos para atender às necessidades básicas da população. De fato, houve avanço nesse sentido. Entretanto, o caminho para o equilíbrio sustentável das contas públicas é longo, e as reformas do federalismo fiscal brasileiro são urgentes.

O **Índice Firjan de Gestão Fiscal - 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. Nesta edição, o IFGF faz referência a 2020 e avalia as

contas de 5.239 municípios, onde vivem 94,4% da população brasileira.<sup>1</sup> O índice é inteiramente construído com base em resultados fiscais oficiais, declarados pelas próprias prefeituras. Essas informações são disponibilizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

O IFGF é composto por quatro indicadores:<sup>2</sup> **IFGF Autonomia**, **IFGF Gastos com Pessoal**, **IFGF Liquidez** e **IFGF Investimentos**. A leitura dos resultados é bastante simples: a pontuação varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próxima de 1 melhor a gestão fiscal do município. Com o objetivo de estabelecer valores de referência que facilitem a análise, foram convenccionados quatro conceitos para o IFGF:



<sup>1</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 48 e 51, determina que até 30 de abril de cada ano os municípios devem encaminhar suas contas referentes ao exercício anterior para a STN, que tem 60 dias para disponibilizá-las ao público. A despeito disso, até o dia 10 de agosto de 2021, os dados de 329 prefeituras não estavam disponíveis ou apresentavam inconsistências que impediram a análise.

<sup>2</sup> Para obter mais detalhes, consulte o Anexo Metodológico em: <https://www.firjan.com.br/ifgf>

# O contexto do ano 2020

A avaliação da administração das contas públicas municipais necessariamente precisa considerar os fatores extraordinários que marcaram o ano de 2020. A pandemia da Covid-19 foi o principal deles. Os impactos sanitários causados pelo coronavírus exigiram medidas que viabilizassem a atuação rápida e eficiente do setor público.

No âmbito municipal, foram fundamentais no contexto da pandemia: o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Lei Complementar nº 173 de 2020); a Reposição do Fundo de Participação dos Municípios (Lei nº 14.041 de 2020) e o pagamento das compensações pelas perdas da Lei Kandir<sup>3</sup> (Lei Complementar nº 176 de 2020). A aprovação dessas leis representou um bote salva-vidas para as contas municipais. Juntas, elas garantiram que R\$ 31,5 bilhões fossem transferidos aos municípios no ano de 2020.

Além do auxílio financeiro, outras medidas foram aprovadas para fazer frente ao estado de calamidade pública. Dentre elas, merecem destaque a flexibilização de regras de responsabilidade fiscal, a suspensão do

pagamento de dívidas e a priorização de gastos em prol da saúde pública.<sup>4</sup>

Além das graves consequências sanitárias, a pandemia também resultou em forte retração da atividade econômica e aumento no nível de preços. Nesse cenário, algumas políticas para garantia de emprego e renda tiveram papel importante para mitigar os efeitos negativos da conjuntura econômica adversa. O auxílio emergencial foi uma delas, o programa garantiu uma renda mínima para mais de 60 milhões de pessoas. Em 2020 foram destinados R\$ 293,1 bilhões para este fim. As eleições municipais complementam o pano de fundo das contas públicas em 2020. É importante destacar que o histórico brasileiro mostra que nesses períodos há maiores esforços para garantir bons níveis de investimentos e planejamento financeiro eficiente por parte dos gestores.

A seguir, os resultados do Índice Firjan de Gestão Fiscal serão avaliados considerando o cenário adverso de 2020.

---

<sup>3</sup> Corresponde à compensação financeira decorrente da desoneração aplicada sobre o ICMS incidente nas exportações, que foi determinada pela Lei Complementar nº 87 de 1996, conhecida como Lei Kandir.

---

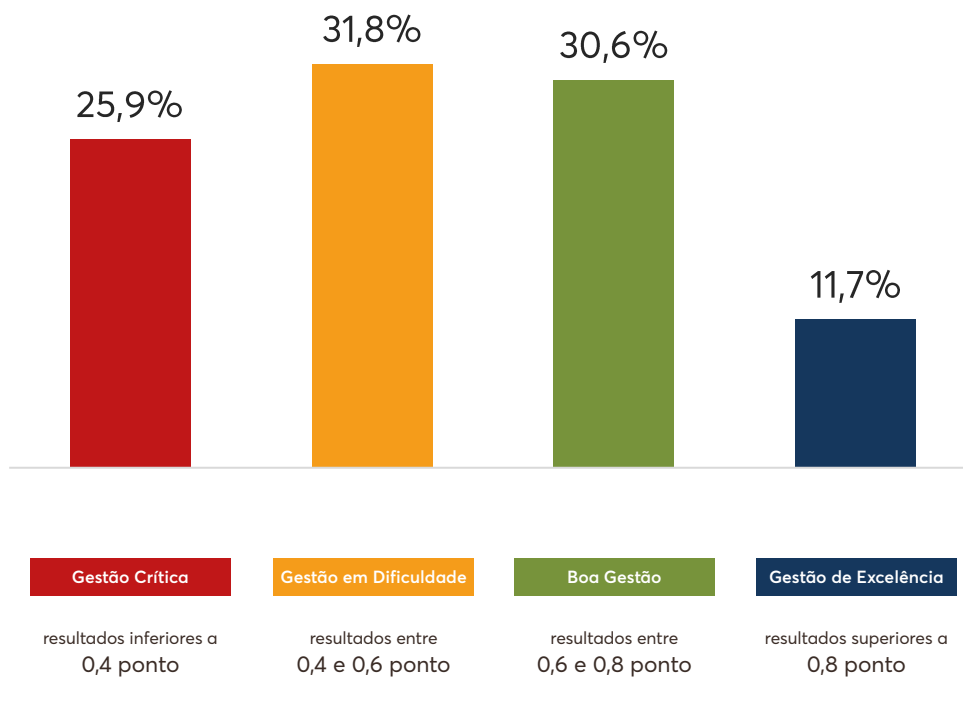
<sup>4</sup> A Lei Complementar nº 173 de 2020 foi fundamental na construção de mecanismos para criar espaço fiscal onde os entes pudessem fazer frente à pandemia. Dentre as medidas aprovadas, destacam-se: os pagamentos da dívida pública, incluindo a previdenciária, foram suspensos; o aumento das despesas com pessoal ficou limitado ao combate do estado de calamidade pública; e os limites legais para despesa de pessoal, dívida e restos a pagar foram flexibilizados.

# O Índice Firjan de Gestão Fiscal

No ano de 2020, na média, os municípios apresentaram uma gestão fiscal difícil. O IFGF atingiu **0,5456 ponto**. A gestão dos recursos públicos ainda é um desafio para mais da metade dos municípios brasileiros: 57,7% dos municípios avaliados apresentaram gestão fiscal difícil ou crítica. São 3.024 cidades nessa situação e a análise dos fatores que explicam esse quadro evidencia as questões estruturais que impedem a melhor gestão dos recursos públicos:

- 1.704 municípios (32,5% do total) não são capazes de gerar localmente recursos suficientes para arcar com as despesas da estrutura administrativa;
- 1.818 cidades (34,7% do total) gastam mais de 54% da receita com pessoal;
- 2.181 prefeituras (41,6% do total) têm planejamento financeiro ineficiente;
- 2.672 municípios (51% do total) têm baixo nível de investimentos, em média, investem apenas 4,6% da receita.

Distribuição do IFGF – 2020



No sentido contrário deste cenário preocupante, cabe destacar que 30,6% dos municípios apresentaram boa gestão fiscal em 2020, e ainda, 11,7% alcançaram nível de excelência. O fato é que ainda existem questões estruturais que impedem um quadro disseminado de bons resultados e que garantam a sustentabilidade das

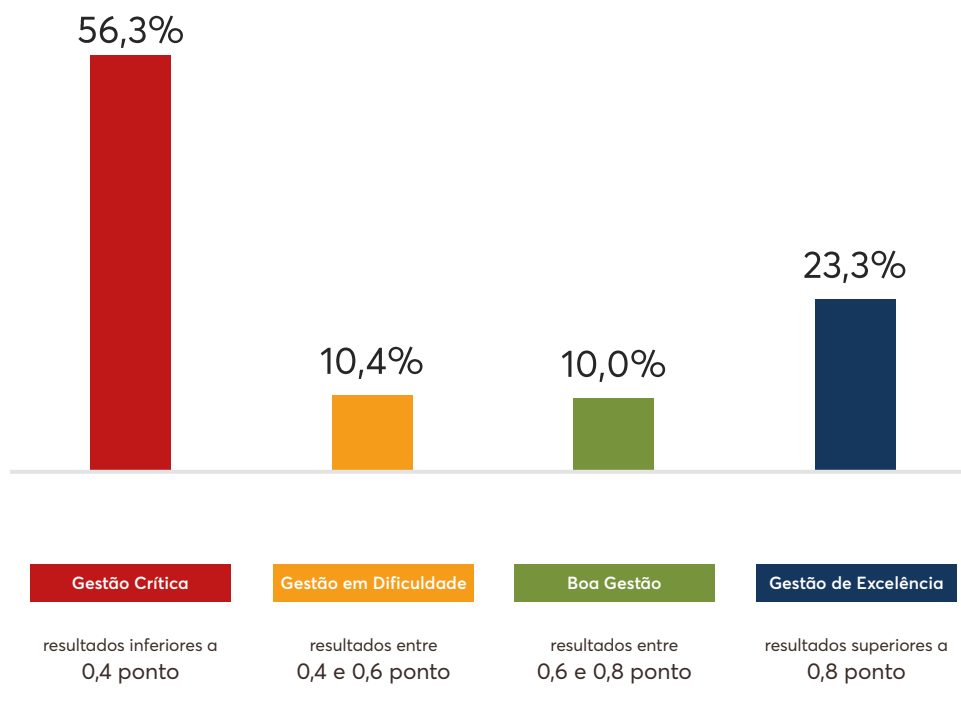
contas municipais. Entender quais são esses gargalos é o primeiro passo, que deve ser seguido pela concretização de reformas no federalismo fiscal brasileiro. A seguir serão apresentados os resultados de cada um dos indicadores que compõem o IFGF.

# IFGF Autonomia

O indicador verifica se as receitas oriundas da atividade econômica do município suprem os custos para manter a Câmara de Vereadores e a estrutura administrativa da Prefeitura.

**1.704 prefeituras não se sustentam: não geram receitas suficientes para financiar sua estrutura administrativa**

Distribuição do IFGF Autonomia – 2020





A baixa geração de receitas pelas economias municipais ainda se configura como o principal entrave à gestão fiscal dos municípios brasileiros. É o que mostra o **IFGF Autonomia**, que apresentou o pior desempenho entre os indicadores do IFGF: em média, as prefeituras brasileiras pontuaram **0,3909** no indicador em 2020. Para ilustrar o quão crítico é o quadro de insustentabilidade, basta observar que em 1.704 prefeituras (32,5% do total) as receitas geradas no município não são suficientes nem para custear a Câmara Municipal e a estrutura administrativa da Prefeitura. Na lógica do indicador, isso acarreta **nota zero** no **IFGF Autonomia**. Para se ter uma ideia, essas prefeituras, juntas, precisam de R\$ 4,5 bilhões em transferências para suprir os custos da estrutura administrativa da Prefeitura e com a Câmara Municipal. Em outras palavras, a receita gerada localmente não é suficiente para arcar com os custos de existência do município. Com isso, R\$ 4,5 bilhões são direcionados para custear a estrutura administrativa e

deixam de ser alocados em outras funções de atendimento básico à população, como habitação e saneamento.

Esse cenário corrobora para que 56,3% dos municípios brasileiros tenham apresentado nível crítico no IFGF Autonomia em 2020. É fato que diante do contexto de pandemia, onde houve forte retração da atividade econômica, o percentual de municípios em nível crítico poderia ter sido ainda maior. Porém, as políticas em prol da manutenção do emprego e renda da população mitigaram os impactos negativos sobre o consumo e a arrecadação de tributos. Ademais, o aumento do nível de preços teve contribuição relevante para impedir a queda da arrecadação de impostos sobre mercadorias.<sup>5</sup> Neste sentido, esses fatores foram importantes para evitar um quadro ainda mais crítico, onde haveria queda de receitas locais e municípios dependeriam de mais transferências para custear sua estrutura administrativa.

---

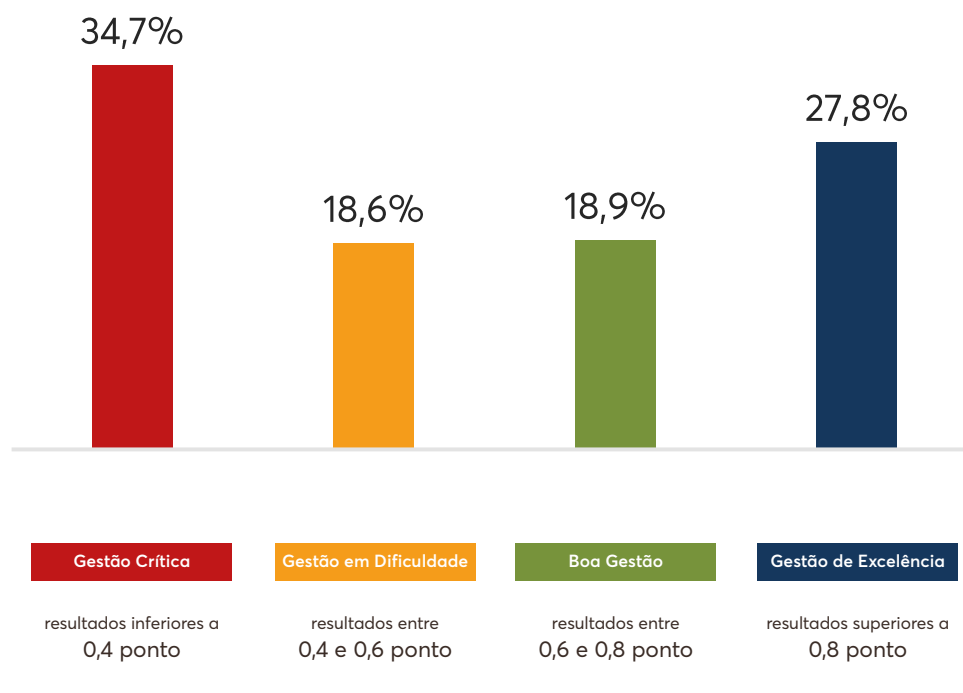
<sup>5</sup> Mais detalhes sobre o tema são explorados no Boletim de Finanças Subnacionais realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional. O imposto sobre circulação de mercadorias e serviços teve forte influência do aumento de preços da cesta de produtos que fazem parte de sua base tributária. Acesso no link: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:41464](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41464)

# IFGF Gastos com Pessoal

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

**1.818 municípios em situação crítica: essas cidades gastam mais de 54% da receita com despesa de pessoal**

Distribuição do IFGF Gastos com Pessoal – 2020



Além da dependência de transferências de outros entes para arcar com suas despesas mínimas, existe outra grande dificuldade para o planejamento eficiente das finanças municipais: a alta rigidez das despesas. Os dados de 2020 revelam que mais de 1/3 das prefeituras analisadas (1.818 municípios) gastou mais de 54% da Receita Corrente Líquida (RCL) com a folha de salário do funcionalismo público. Ou seja, ultrapassou, no mínimo, o limite de alerta definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Entre essas cidades, 624 comprometerem mais de 60% da receita com esse tipo de despesa, ou seja, ultrapassaram o limite máximo<sup>6</sup> para gasto com pessoal determinado pela LRF.

De fato, o **IFGF Gastos com Pessoal** foi o segundo pior entrave à gestão municipal em 2020, com pontuação média de **0,5436**.

Esse tipo de gasto é necessário para a boa prestação de serviços municipais, porém ao longo das últimas

décadas, em períodos de crescimento das receitas, observou-se expansão irresponsável das despesas com pessoal em muitas prefeituras.

Para interromper este ciclo, no ano de 2020, algumas medidas foram tomadas no sentido de priorizar os gastos para atendimento à pandemia e evitar o aumento irresponsável da despesa de pessoal. Nesse sentido, a criação de cargos públicos, a contratação de pessoal, a concessão de reajustes e aumentos salariais foram limitados apenas para as situações vinculadas ao combate da calamidade pública,<sup>7</sup> além disso, também foi suspenso o recolhimento das contribuições patronais devidas aos regimes de previdência.<sup>8</sup> Essas medidas frearam o aumento da despesa de pessoal, o que permitiu que os gastos fossem priorizados. Nesse contexto, 46,7% dos municípios avaliados apresentaram baixo nível de rigidez orçamentária e por isso se destacaram no **IFGF Gastos com Pessoal**.

---

<sup>6</sup> Cabe destacar que diante do contexto de pandemia, a Lei Complementar nº 173 de 2020 modificou o artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal para flexibilizar as determinações sobre redução da despesa de pessoal nas situações em que os limites de alerta e máximo foram atingidos. Por isso, as regras fiscais foram flexibilizadas para os municípios em estado de calamidade pública.

---

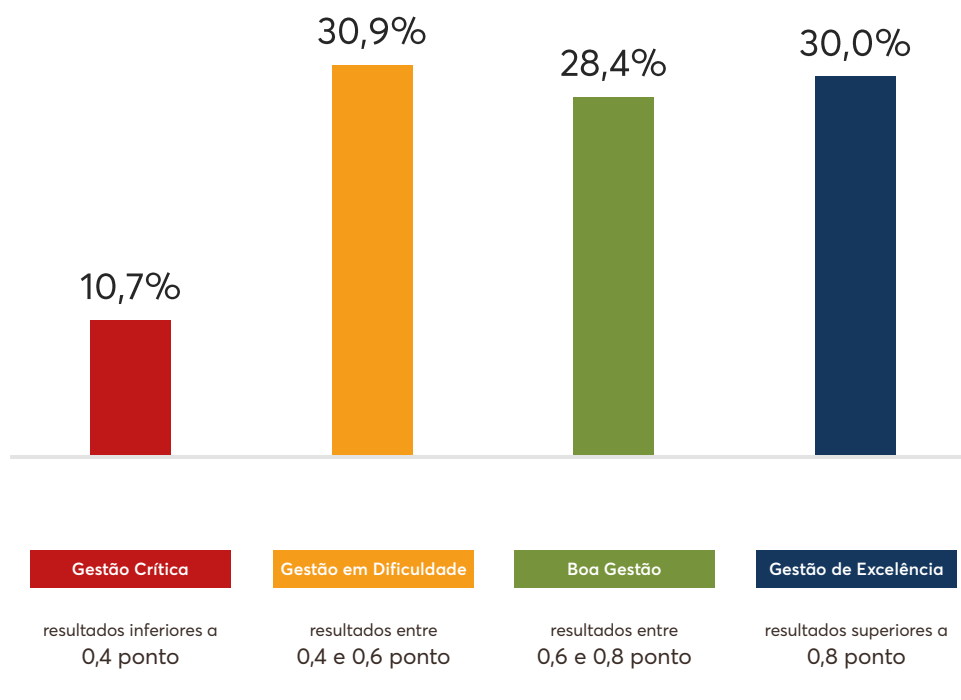
<sup>7</sup> Artigo 8º da Lei Complementar nº 173 de 2020.

<sup>8</sup> Artigo 9º da Lei Complementar nº 173 de 2020.

# IFGF Liquidez

O indicador 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.

Distribuição do IFGF Liquidez – 2020



Apesar da baixa autonomia das prefeituras e da rigidez orçamentária, os municípios finalizaram o ano de 2020 com boa liquidez. O IFGF Liquidez representou em 2020 a maior nota média entre os indicadores (**0,6345 ponto**). Mais da metade dos municípios brasileiros (58,4%) apresentou nível de liquidez bom ou excelente. Alguns elementos corroboraram para esse resultado positivo. No ano de 2020, a suspensão do pagamento de dívidas e as medidas que restringiram gastos, que não estivessem vinculados à calamidade pública, permitiram um melhor planejamento orçamentário dos municípios. Ademais, a paralisação de atividades do estado, classificadas como não essenciais no contexto da pandemia,

também contribuiu para despesas menores do que as previstas inicialmente. Em outras palavras, durante o ano de 2020, os gestores tiveram maior espaço fiscal para reajustar seus orçamentos a fim de atender de forma mais eficiente à população. Além disso, a maior disponibilidade de recursos, aqueles transferidos no âmbito da pandemia, viabilizou o cumprimento das obrigações financeiras.

Ainda cabe acrescentar que 2020 foi o último ano de mandato dos gestores municipais. Neste caso, a LRF determina que a gestão municipal possua recursos financeiros suficientes para fazer frente às despesas que foram postergadas para o ano seguinte.<sup>9</sup>

---

### 563 prefeituras no “cheque especial”: terminaram 2020 sem recursos em caixa para cobrir as despesas postergadas para o ano seguinte

---

Apesar do cenário majoritariamente positivo, 41,6% dos municípios ainda apresentaram nível de liquidez difícil ou crítico em 2020. Neste grupo, se destacam as 563 prefeituras que terminaram o ano sem recursos em caixa suficientes para cobrir as despesas postergadas para o ano seguinte e, por isso, ficaram com **nota zero** no indicador. Na prática, esses municípios estão no “cheque especial” e foram entregues “no vermelho” para

o prefeito que assumiria o mandato no ano de 2021. O planejamento é um fator fundamental não só para o atendimento às necessidades básicas da população, como também para o cumprimento das obrigações com fornecedores e a atração de investidores. Sem isso, a geração de bem-estar e a melhoria do ambiente de negócios estarão ameaçadas.

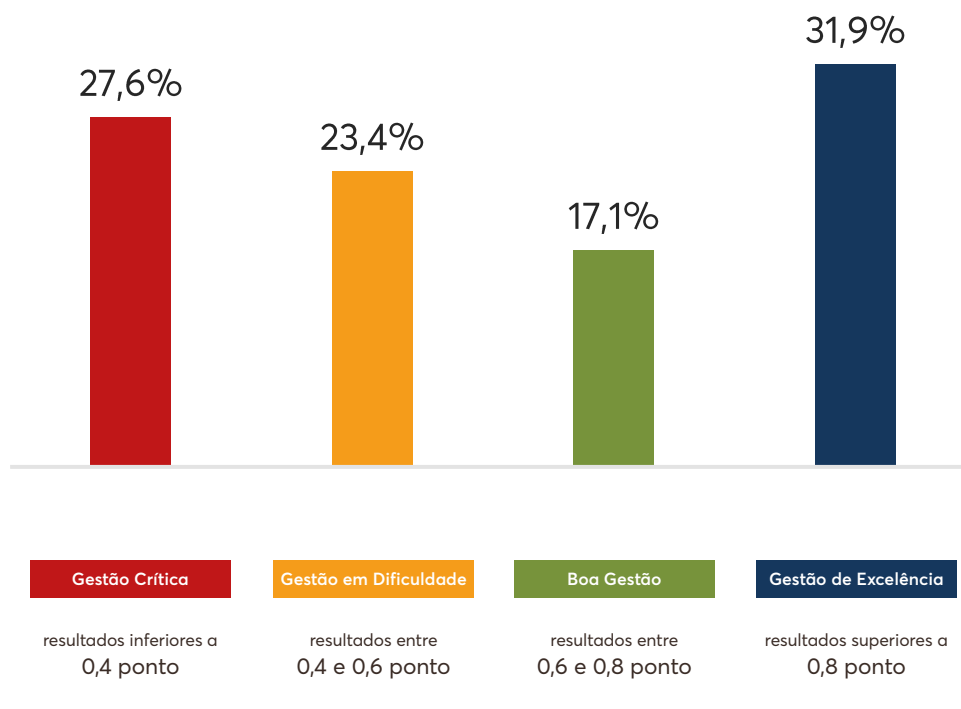
---

<sup>9</sup> Diante do contexto de pandemia, a Lei Complementar nº 173 de 2020 modificou o artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal para flexibilizar as determinações sobre os restos a pagar nos últimos quadrimestres do mandato do gestor público. Por isso, as regras fiscais foram flexibilizadas para os municípios em estado de calamidade pública.

# IFGF Investimentos

O indicador mede a parcela da receita total dos municípios destinada aos investimentos.

Distribuição do IFGF Investimentos – 2020



Em média, os municípios apresentaram **IFGF Investimentos de 0,6134 ponto**. Na média, 7,1% do orçamento foi reservado aos investimentos públicos em 2020. Cabe acrescentar que a circunstância atípica da pandemia teve forte influência no percentual investido. Ainda que as prefeituras tenham apresentado baixo nível de autonomia e alta rigidez orçamentária, o estado de calamidade pública exigiu melhor planejamento

financeiro e maior nível de investimentos, sobretudo na área da saúde: os investimentos na área da saúde cresceram 34% entre 2019 e 2020. De fato, os auxílios financeiros e a suspensão de dívidas foram fundamentais para a melhor alocação de recursos e atendimento às necessidades da população. Ademais, na esteira das eleições municipais, as obras públicas também contribuíram para o bom resultado do indicador.

---

### **O Brasil é marcado por grande disparidade: 2.672 municípios têm baixo nível de investimento, em média, investem apenas 4,6% da receita**

---

Apesar dos resultados positivos, o Brasil ainda é um país marcado por grandes disparidades. Por um lado, 49% dos municípios avaliados se destacou ao destinar, em média, 10,9% da receita total para investimentos e por isso estão classificados com nível bom ou excelente no **IFGF Investimentos**.<sup>10</sup>

Por outro lado, 51% dos municípios apresentaram situação difícil ou crítica. Essas cidades destinaram, em

média, somente 4,6% de suas receitas para os investimentos. Os impactos desse resultado são sociais e econômicos, visto que essas despesas têm inerentemente a capacidade de gerar bem-estar para a população e melhoria do ambiente de negócios local. Esses fatores são ainda mais relevantes diante do preocupante quadro social resultante da crise sanitária que assolou o Brasil e o mundo.

---

<sup>10</sup> Vale evidenciar que entre os 2.567 municípios que fazem parte desse grupo, 1.010 apresentaram nota máxima no indicador, por terem investido mais de 12% da receita total.

# Capitais

No ano de 2020, na média, as capitais brasileiras apresentaram boa gestão fiscal dos recursos públicos. De fato, as questões em torno do orçamento das capitais diferem da grande maioria dos municípios: elas apresentaram boa geração de receita local frente ao custo com a estrutura administrativa (**IFGF Autonomia** médio de 0,8874), menor rigidez orçamentária (**IFGF Gastos com Pessoal** médio de 0,7623) e boa capacidade de planejamento orçamentário (**IFGF Liquidez** médio de 0,6673). Em contrapartida, nas capitais menos recursos foram destinados para investimentos, o **IFGF Investimentos** ficou abaixo do patamar nacional: 0,5448 ponto, frente a 0,6134, e representou nível baixo de investimentos. Entre os destaques positivos, capitais do Norte e Nordeste ocupam seis colocações entre as 10 melhores. Salvador (BA) e Manaus (AM) apresentaram nota máxima em três indicadores. Na quarta colocação, Boa Vista (RR)

se sobressai, apesar da baixa autonomia. A capital de Roraima tirou nota máxima no IFGF Gastos com Pessoal e Liquidez, além do alto nível de investimentos.

Na parte inferior do ranking, Rio de Janeiro (RJ), Macapá (AM) e Cuiabá (MT) apresentaram nota zero em ao menos um dos indicadores. A cidade do Rio de Janeiro apresentou o menor IFGF entre as capitais, além da nota zero em liquidez, houve alta rigidez orçamentária e baixo nível de investimentos. Para reverter esse quadro, o município fluminense já anunciou diversas medidas de sustentabilidade fiscal e um montante de R\$ 2,6 bilhões em investimentos públicos, que serão direcionados a obras de infraestrutura na cidade.

Por fim, Belém (PA) foi a única capital que não declarou as informações fiscais dentro do prazo legal determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal e por isso não foi avaliada nesta edição do IFGF.

## Ranking da gestão fiscal das capitais – 2020

Ranking capitais	UF	Município	IFGF 2020	Autonomia	Gastos com Pessoal	Liquidez	Investimentos
Média das capitais			0,7155	0,8874	0,7623	0,6673	0,5448
1º	BA	Salvador	0,9401	1,0000	1,0000	1,0000	0,7605
2º	AM	Manaus	0,9140	1,0000	1,0000	0,6561	1,0000
3º	ES	Vitória	0,8827	1,0000	0,8375	0,9356	0,7577
4º	RR	Boa Vista	0,8650	0,5671	1,0000	1,0000	0,8930
5º	AC	Rio Branco	0,8336	0,7929	1,0000	1,0000	0,5417
6º	GO	Goiânia	0,8293	1,0000	0,9489	0,8295	0,5386
7º	SP	São Paulo	0,8206	1,0000	1,0000	0,9034	0,3790
8º	PR	Curitiba	0,8176	1,0000	1,0000	1,0000	0,2702
9º	CE	Fortaleza	0,8109	1,0000	0,8053	0,5575	0,8808
10º	MA	São Luís	0,7933	1,0000	0,7018	0,6292	0,8423
11º	SE	Aracaju	0,7919	1,0000	0,7643	0,7757	0,6276
12º	MG	Belo Horizonte	0,7563	1,0000	1,0000	0,5999	0,4253
13º	PB	João Pessoa	0,7499	1,0000	0,6730	1,0000	0,3266
14º	RS	Porto Alegre	0,7382	1,0000	1,0000	0,6399	0,3129
15º	TO	Palmas	0,7362	0,9623	0,4708	0,8241	0,6878
16º	SC	Florianópolis	0,7261	1,0000	0,6042	0,6566	0,6435
17º	PE	Recife	0,7228	1,0000	0,6903	0,5356	0,6654
18º	AL	Maceió	0,6520	0,6762	0,9261	0,7456	0,2600
19º	PI	Teresina	0,6313	0,8385	0,7174	0,4456	0,5237
20º	MS	Campo Grande	0,5843	1,0000	0,5381	0,5223	0,2768
21º	RO	Porto Velho	0,5378	0,4957	0,4734	0,8721	0,3098
22º	RN	Natal	0,5338	1,0000	0,4485	0,5540	0,1325
23º	MT	Cuiabá	0,5208	0,8523	0,8272	0,0000	0,4038
24º	AP	Macapá	0,3935	0,0000	0,5741	0,0000	1,0000
25º	RJ	Rio de Janeiro	0,3043	1,0000	0,0575	0,0000	0,1596
Média Brasil			0,5456	0,3909	0,5436	0,6345	0,6134



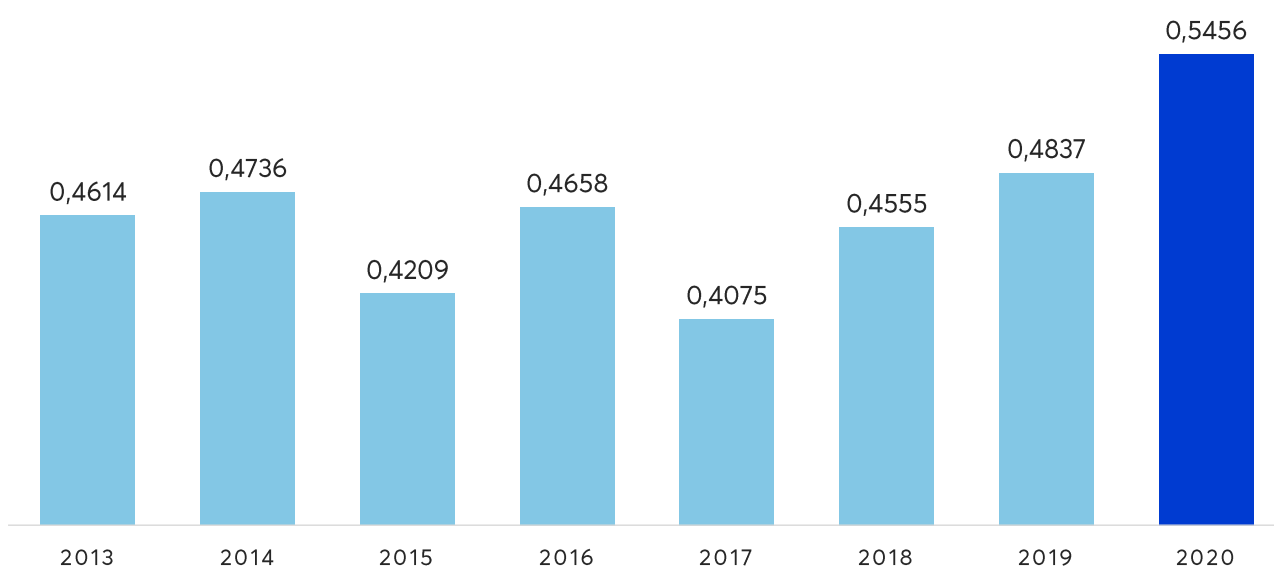
# Sustentabilidade fiscal de longo prazo nos municípios

## Sustentabilidade das contas municipais depende de reformas estruturais

A avaliação do IFGF 2020 mostra que o quadro fiscal dos municípios ainda é preocupante. A maior parte das prefeituras brasileiras apresenta baixa autonomia e elevada rigidez orçamentária. Nos últimos anos, esses problemas crônicos têm sido entraves relevantes para a melhor alocação dos recursos públicos. Por outro lado, 2020 foi um ano atípico, e isso contribuiu para que os municípios terminassem o ano com bom nível de liqui-

dez e de investimentos públicos. Dessa forma, apesar das questões estruturais permanecerem, o IFGF de 2020 foi o maior da série histórica. Importante destacar os fatores que tiveram grande influência para esse resultado, entre eles, a maior distribuição de recursos fiscais para os entes subnacionais e a redução de obrigações financeiras no contexto da pandemia.

### Evolução do Índice Firjan de Gestão Fiscal | Média Anual



15

É fundamental evidenciar que, apesar do crescimento do índice em 2020, ainda não há elementos suficientes que apontem para uma mudança estrutural nas contas públicas municipais.

O **IFGF Autonomia** mostra que a baixa autonomia das prefeituras é um problema crônico e continua sendo um entrave para a administração mais eficiente das contas

municipais. Além da baixa capacidade de geração de receitas, o que torna as prefeituras dependentes de transferências para arcar com seus custos mínimos de existência, há ainda o engessamento de despesas administrativas, que reduzem as possibilidades dos gestores para alocar os recursos de forma mais eficiente.

A Constituição de 1988 flexibilizou a emancipação de

municípios, com a proposta de descentralizar a administração pública e reforçar o vínculo entre os cidadãos e o poder público local. Era esperado que isso aumentasse a qualidade dos bens e serviços oferecidos à população. No entanto, o **IFGF Autonomia** revela que quase um terço das prefeituras brasileiras depende de transferências redistributivas para arcar com seus custos administrativos. Ou seja, a despeito do objetivo inicial de promover o desenvolvimento regional, o federalismo fiscal brasileiro criou um incentivo à criação de novas cidades que usam os recursos para financiar as estruturas administrativas e não para promover o desenvolvimento e bem-estar da população.

Cabe destacar que a solução para essa questão não pode ser simplista e se resumir ao debate sobre a extinção de municípios. É urgente a concretização de reformas que aumentem a capacidade dessas prefeituras se sustentarem. Essas reformas precisam aumentar a capacidade de geração de receita e reduzir a rigidez de despesas administrativas. Este deve ser o primeiro passo para solucionar a baixa autonomia dos municípios.

A análise do **IFGF Gastos com Pessoal** mostra que a administração das contas municipais é extremamente vulnerável ao ciclo econômico. É importante destacar que, por questões políticas ou legais, ainda há dificuldade em reduzir despesas de pessoal em períodos de queda das receitas. Dessa forma, nos anos em que

as receitas crescem, há um cenário favorável para os municípios. No sentido contrário, nos anos em que as receitas caem, ainda há rigidez para cortar despesas na mesma proporção. Esses fatores indicam que a administração eficiente do orçamento depende de reformas que criem mecanismos que possibilitem melhor administração das despesas de pessoal.

Em resumo, diante desses gargalos, os bons resultados do **IFGF Liquidez** e do **IFGF Investimentos**, em 2020, não são sustentáveis. O contexto atípico do ano de 2020, que resultou em maior distribuição de recursos aos municípios (R\$ 31,5 bilhões) e na flexibilização de obrigações financeiras, foi relevante para o aumento da liquidez e do nível de investimentos. O planejamento financeiro eficiente e o alto nível de investimentos, que sejam perenes, dependem de questões estruturais que incluem a capacidade das prefeituras se sustentarem (bons indicadores no IFGF Autonomia) e a flexibilidade orçamentária (bons resultados no IFGF Gastos com Pessoal).

Por fim, a melhora da gestão fiscal observada em 2020 é resultado de fatores extraordinários que não garantem uma evolução consistente do Índice Firjan de Gestão Fiscal. Dessa forma, ainda se faz urgente a concretização de reformas estruturais que são fundamentais ao equilíbrio sustentável das contas públicas.

---

## Reformas estruturais por um novo normal nas contas públicas

---

Não há dúvidas de que existe grande dificuldade na administração dos recursos públicos nas prefeituras brasileiras. Os gestores não têm conseguido equilibrar o orçamento e, nos últimos anos, as soluções encontradas para essas questões se resumiram em distribuir mais recursos para entes subnacionais. Entretanto, os dados do IFGF mostram que o aumento de recursos, sem a devida contrapartida de ajuste de contas, são alívio transitório.

A solução para a melhoria da situação fiscal dos municípios precisa incluir reformas estruturais e a concretização de penalidades por práticas de irresponsabilidade fiscal. Caso contrário, não será possível a retomada do crescimento sustentável, que é fundamental para a geração de bem-estar para a população e um ambiente de negócios competitivo.

# Caminhos para a gestão fiscal eficiente

## Distribuição dos recursos

- **Base de incidência dos impostos:** o sistema tributário brasileiro é caracterizado pelo elevado grau de complexidade e burocracia. A simplificação propiciada pela **reforma tributária** será fundamental para destravar o crescimento do país, com potencial de aumento de consumo e de investimentos. Nesse sentido, é de extrema importância a inclusão do Imposto sobre Serviços (ISS), de competência municipal, na reforma. Com isso, os municípios terão uma participação no imposto único sobre bens e serviços (IVA), cuja arrecadação será no destino, ou seja, no local onde ocorre o consumo final. Essas mudanças têm potencial para contribuir para maior arrecadação da maioria das cidades brasileiras. Estudo elaborado pela Firjan<sup>11</sup> pontua que, ao não se incluir os impostos estadual e municipal, os ganhos de consumo oriundos da reforma são reduzidos pela metade.
- **Regras de distribuição de receitas:** apesar dos ganhos oriundos da simplificação trazida pela reforma tributária, é importante destacar que as regras de distribuição de receitas entre os entes ainda são pouco claras.

Boa parte dos municípios brasileiros não apresenta estrutura econômica local capaz de gerar receitas para financiar seus custos mínimos. Nesse cenário, as transferências como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)<sup>12</sup> têm assumido papel fundamental no orçamento das cidades. O fundo tem como objetivo original a promoção do equilíbrio socioeconômico entre os entes. Contudo, para a grande maioria das prefeituras, as regras de distribuição do fundo levam em consideração apenas o critério populacional,<sup>13</sup> favorecendo cidades pequenas. Está por trás disso a ideia de que municípios pequenos são necessariamente pobres, o que não é sempre verdade. Com isso, são beneficiados com o fundo inclusive cidades com alta capacidade produtiva, o que gera grande distorção e vai contra o propósito de criação do FPM.

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

---

<sup>11</sup> Mais detalhes em: <https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/a-carga-tributaria-para-a-industria-de-transformacao.htm>

<sup>12</sup> Para a grande maioria dos municípios brasileiros, o ISS não é a principal fonte de receita. É preciso incluir no debate não só os tributos de competência municipal, como também as regras em torno das receitas de transferência, principalmente o Fundo de Participação dos Municípios.

---

<sup>13</sup> Para os municípios com até 142.632 habitantes aplica-se apenas uma regra, a populacional; para os demais e as capitais inclui-se o critério de renda.

## Obrigações orçamentárias

- **Flexibilização orçamentária:** a rigidez orçamentária é um dos principais pontos que resultam em mau planejamento e penalização de investimentos. É preciso discutir a flexibilização do orçamento municipal. Para tal fim, a **reforma administrativa** tem papel fundamental, pois, com ela, os municípios terão mecanismos para adaptar seus custos com pessoal à sua realidade econômica e social. Isso é particularmente importante pois, como visto na análise do IFGF, em momentos de queda de receita, os municípios brasi-

leiros têm grande dificuldade para reduzir despesas com funcionalismo público, muitas vezes por questões legais. A reversão desse cenário só ocorrerá se houver uma reforma administrativa ampla e com inclusão de entes subnacionais.

Nesse contexto, a **reforma previdenciária** também é essencial. A reforma federal aprovada em 2019 determinou prazos para que os 2.126 municípios, que apresentam regimes de previdência próprio, aprovassem suas reformas de forma individualizada.

## Organização administrativa

- **Regras de criação e fusão de municípios:** a flexibilização para a emancipação dos municípios desde a Constituição de 1988 gerou incentivos para a criação de prefeituras extremamente dependentes do governo federal. Nesses casos, há baixa atividade econômica e a renda da população gira em torno apenas da Prefeitura, com isso há precária geração de receita local e alto comprometimento do orçamento com pessoal. É preciso revisar as regras de criação de municípios no Brasil, assim como avaliar os casos onde seria mais eficiente a fusão de prefeituras. A prioridade deve ser atender aos cidadãos e não destinar mais recursos para a máquina pública. Cabe destacar que é fundamental que essa discussão ocorra após reformas do orçamento, como a tributária e a administrativa. Ademais, as regras de criação e fusão de municípios não podem se limitar à capacidade de financiamento das prefeituras, este é um tema complexo e exige a análise de diversos fatores econômicos e sociais.

- **Regras de responsabilidade fiscal:** na legislação brasileira são muitos os decretos e leis<sup>14</sup> que assumem a função de determinar as penalidades para o não cumprimento de regras fiscais. Entretanto, apesar das irresponsabilidades administrativas, nos últimos anos, muitos agentes públicos encontraram brechas para não serem punidos com as devidas sanções que, dependendo da infração, podem resultar em perda de mandato ou ainda em detenção ou reclusão. Para que as regras de responsabilidade de fato cumpram seu papel, é fundamental que as restrições e sanções já determinadas sejam concretizadas, caso contrário, a gestão ineficiente e irresponsável dos recursos públicos se tornará uma prática ainda mais comum. O contexto extraordinário da pandemia flexibilizou as exigências fiscais devido ao estado de calamidade pública. No entanto, com o fim desse cenário atípico, é fundamental revisar as boas práticas de responsabilidade fiscal.

---

<sup>14</sup> Decreto-lei n° 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei n° 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-lei n° 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei n° 8.429, de 2 de junho de 1992; a Lei n° 10.028, de 19 de outubro de 2000; a Lei Complementar n° 64, de 18 de maio de 1990, e LRF, art. 73.

**Firjan** SENAI  
SESI  
IEL  
CIRJ

