

# A QUALIDADE DA GESTÃO FISCAL NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

Raquel Woitke<sup>1</sup>

Gustavo Nunes Mourão<sup>2</sup>

## RESUMO

Este artigo se propõe a estudar a qualidade da gestão fiscal nos municípios paranaenses, pois a administração adequada dos recursos é essencial para melhor atender a população na prestação de serviços públicos. O objetivo da pesquisa é avaliar o desempenho da gestão fiscal dos municípios paranaenses, fazendo um comparativo do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) dos anos-base 2006 e 2011. O artigo inicia-se com as principais transformações ocorridas na administração pública brasileira nos últimos trinta anos, os desafios e potencialidades da gestão municipal e o embasamento teórico relativo à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Na sequência, explica-se a metodologia do IFGF e faz-se uma análise das finanças públicas no Paraná. Por fim, são apresentados os resultados, chegando-se à conclusão de que houve melhoria na gestão fiscal do ano de 2011 em relação ao ano de 2006, embora 60% dos municípios ainda apresente uma gestão fiscal em dificuldade ou crítica.

Palavras-chave: Gestão Fiscal. Paraná. Municípios. IFGF.

<sup>1</sup> Aluna do 8º período do curso de Ciências Contábeis da FAE Centro Universitário. Bolsista do Programa de Apoio à Iniciação Científica (PAIC 2014-2015). *E-mail:* raquelwoitke@hotmail.com

<sup>2</sup> Mestre em Economia pela UEM. Professor Assistente da FAE Centro Universitário. *E-mail:* gustavo.mourao@fae.edu

## INTRODUÇÃO

O presente estudo teve por objetivo avaliar o desempenho fiscal dos municípios paranaenses com base no Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) entre os anos base de 2006 e 2011. Para atingir esse objetivo, foram apresentadas as principais transformações ocorridas na administração pública brasileira nos últimos trinta anos e o embasamento teórico relativo à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que busca promover a transparência dos gastos públicos.

Na sequência, foi abordado o conceito, bem como a metodologia e os cinco indicadores envolvidos no cálculo do IFGF. Posteriormente, foi elaborado um panorama geral a respeito das finanças públicas dos municípios do Paraná e apresentado os resultados do IFGF 2013, relatando o desempenho fiscal dos municípios do Paraná no ano de 2011 em comparação ao ano de 2006.

A administração adequada dos recursos públicos é primordial para que os municípios possam melhor atender a população por meio dos serviços oferecidos. Assim, é importante avaliar a qualidade da Gestão Fiscal explorando da melhor forma possível as potencialidades e alocando os recursos disponíveis de forma a beneficiar todos os contribuintes.

O problema de pesquisa foi o de verificar qual é o desempenho fiscal dos municípios paranaenses segundo os critérios do IFGF. O objetivo geral foi avaliar o desempenho da gestão fiscal dos municípios paranaenses com base no IFGF, anos-base 2006 e 2011. Esse objetivo geral se desdobrou em três objetivos específicos, são eles: apresentar as principais transformações ocorridas na administração pública brasileira nos últimos trinta anos enfatizando os desafios da Gestão Fiscal dos municípios e a LRF; apresentar a metodologia e os critérios utilizados no cálculo do IFGF; e analisar a qualidade da gestão das finanças públicas dos municípios do Paraná, explicando a evolução dos resultados do IFGF 2011 em relação ao IFGF 2006 dos municípios paranaenses.

# 1 REVISÃO TEÓRICA

Nesta seção, serão discutidas as principais transformações na administração pública brasileira das últimas décadas, os principais desafios e potencialidades à administração pública municipal, a LRF e o IFGE.

## 1.1 PRINCIPAIS TRANSFORMAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NACIONAL

No final da década de 1980 e início dos anos 1990, a economia brasileira passou por uma grande crise econômica, em que a inflação tomou proporções extraordinárias e se tornou a principal vilã a ser combatida pelos gestores da política macroeconômica. Entre 1986 e 1990, houve diversas tentativas de estabilização da inflação que não obtiveram sucesso, como o Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Verão e o Plano Collor, pois deixavam de resolver a causa principal do problema, o déficit público.

Rodrigues e Bastos (2010, p. 3-4) discorrem sobre o déficit público durante a implantação do Plano Real:

Itamar Franco assume a presidência em 1993 e lança junto com sua equipe econômica o Plano Real. Além da preocupação com o componente inercial da inflação, que seria atacado com a indexação dos preços à URV e posterior reforma monetária, havia, como de hábito, destaque para a questão fiscal, só que com uma “novidade” teórica. Bacha (1994) para explicar a simultaneidade de um déficit público não tão elevado e uma inflação altíssima, ou seja, um equilíbrio inflacionário no lado errado da Curva de Laffer (ou a direita do ponto de máximo de receita do imposto inflacionário) recorre ao seguinte argumento: haveria um déficit potencial muito grande e que não se materializaria em virtude do efeito da inflação alta sobre a redução no gasto público. Seria este um efeito Oliveira-Tanzi às avessas, ou seja, os tributos cobrados pelo governo eram indexados e, com isso, arrecadados em seus valores reais, ao passo que as despesas eram denominadas em valores nominais e, dessa forma, do período de efetivação no orçamento até a sua execução decorria uma desvalorização do valor real, assim o governo teria um suposto ganho. Com isso, o déficit efetivo em um contexto não inflacionário seria “mascarado” pela alta inflação. O fim da inflação, *coeteris paribus*, teria como consequência a elevação automática do déficit público.

Com a implantação do Plano Real, a inflação começou a se estabilizar em virtude de algumas medidas adotadas pelo governo. De acordo com Carvalho e Lepikson (2006, p. 3-4), a estabilidade no início do Real se deve a “taxa de câmbio quase fixa (paridade unitária entre Real e Dólar), juros elevados, facilitação das importações (quedas das alíquotas), além da intensificação das privatizações e do processo de abertura econômica”.

Devido à crise russa e a situação frágil da economia brasileira, somada à contratação de um empréstimo bilionário do Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1998, foi lançado um programa de reestruturação fiscal para cumprir com as metas firmadas com o FMI: O Programa de Estabilidade Fiscal. Conforme retrata Rodrigues e Bastos (2010, p. 6-7), esse programa foi estruturado da seguinte forma:

[...] o governo propôs a execução do programa em duas frentes: uma que estaria relacionada à mudança estrutural; e outra de ação imediata, que serviria de ponte entre a situação atual e a situação após a reforma fiscal. No que se refere à ação imediata, foi criado o Plano de Ação 1999-2001 que estabeleceu uma trajetória do superávit primário ao longo dos três anos seguintes ao acordo com o Fundo [...] objetivando manter a relação dívida/PIB em 44%. Para tanto, adotou medidas de redução de despesas e aumento das receitas. Dessa forma, o segundo governo do presidente FHC foi marcado pela busca do superávit primário [...] que passou a ser a única meta da política fiscal.

No período de 1999 a 2002, a arrecadação aumentou muito em razão do crescimento extremamente significativo da carga tributária bruta após a crise externa e o acordo com o FMI.

Em 2003, mesmo com a entrada da oposição ao ex-presidente Fernando Henrique Cardoso no governo, foram assumidos os contratos estabelecidos anteriormente, bem como o acordo de metas de inflação e de superávit primário. O novo ministro da fazenda divulgou o documento *Políticas econômicas e reformas estruturais* que responsabilizava o governo pela instabilidade macroeconômica e que relatava que precisariam realizar mais ajustes fiscais.

A partir do ano de 2006, aconteceu uma mudança na política de gastos públicos. A equipe do então Ministro da Fazenda, Guido Mantega, elaborou o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), em 2007, que consistia em um programa de crescimento econômico que objetivava a realização de investimentos no prazo de quatro anos e tinha como principais instrumentos o investimento em infraestrutura do país, aperfeiçoamento do sistema tributário e medidas fiscais de longo prazo. Nesse período, o desenvolvimento se deu principalmente nas receitas tributárias, sendo que, de 2006 para 2007, houve um aumento de 10% e, para 2008, o crescimento foi de 14% (RODRIGUES; BASTOS, 2010).

O cenário favorável da economia mudou com a crise financeira que eclodiu no final de 2008 e se estendeu ao longo de 2009. A taxa de crescimento do PIB diminuiu em proporção aos anos anteriores e, entre 2009 e 2011, o PIB desacelerou para a taxa média de 3,3% a.a. (NOVAIS et al., 2012).

Novais et al. (2012, p. 11) fazem uma síntese sobre a economia no ano de 2010:

[...] o desempenho da economia brasileira se destacou no cenário mundial pela contida recessão de 2009 (-0,9%) e pela intensa expansão observada em 2010 (+7,5%). Esse fato gerou certa “euforia” em relação à possibilidade de o Brasil dar um salto qualitativo no seu padrão de crescimento.

De acordo com o Informe Conjuntural da Confederação Nacional da Indústria (CNI) (ECONOMIA BRASILEIRA, 2012), enquanto em 2011 a política fiscal teve um grande desempenho no controle inflacionário, redução de gastos e aumento das receitas, o ano de 2012 foi marcado por uma política fiscal de caráter expansionista, buscando conter a desaceleração da economia.

Em reportagem publicada na revista *Veja*, transcreve-se:

A economia brasileira cresceu 2,3% em 2013, segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nesta quinta-feira. O Produto Interno Bruto (PIB) do quarto trimestre teve alta de 0,7% em relação ao terceiro – e de 1,9% ante o mesmo período do ano anterior. O número veio um pouco acima das expectativas de mercado, que apontavam para alta entre 2,1% e 2,2%. Para o número trimestral, as expectativas estavam entre 0,2% e 0,3%. A soma de toda a riqueza produzida pela economia do país em 2013 foi de 4,84 trilhões de reais. Desse total, o setor de serviços respondeu por 2,84 trilhões de reais, seguido por indústria (1,021 trilhão) e agropecuária (234,6 bilhões). O IBC-Br, indicador prévio do PIB, medido também pelo BC, havia apontado expansão de 2,57% em 2013 (ECONOMIA..., 2014).

Assim, o IBGE aponta aceleração econômica de 2013 em relação a 2012, ano em que o PIB cresceu menos de 1%, sendo que em 2014 o crescimento se manteve no mesmo patamar.

## 1.2 DESAFIOS E POTENCIALIDADES DA GESTÃO FISCAL MUNICIPAL

Um estudo da empresa de consultoria Macroplan Prospectiva, Estratégia e Gestão, apresentado em agosto de 2013, foi realizado nos 100 maiores municípios brasileiros, sendo estes constituídos por populações superiores a 250 mil habitantes no ano-base de 2011. O estudo buscou evidenciar quais eram os desafios da gestão municipal (DESAFIOS DA GESTÃO MUNICIPAL, 2013).

Nesse estudo, foram apresentadas as boas práticas utilizadas por alguns municípios, com o intuito de estimular e disseminar essas práticas na gestão profissional e orientada para resultados na Gestão Municipal. Dentre as potencialidades apresentadas, estão o desenvolvimento e implantação de processos e sistemas para elaboração e acompanhamento da execução orçamentária do município, em particular de seus

investimentos; treinamento e capacitação de funcionários; padronização e consistência dos documentos apresentados no portal da transparência municipal e a disponibilização de relatórios simplificados da execução orçamentária. Em relação à arrecadação e aos custos, Morelli et al. (2013, p. 152) destacam os seguintes desafios:

- Articulação entre o governo do estado e do município para realização de obras e prestação de serviços, reduzindo o desperdício de recursos com a superposição de ações;
- Criação de políticas de atração e retenção de empresas com consequente desenvolvimento econômico e aumento de arrecadação;
- Revisão e atualização dos cadastros de contribuintes do ISS e implantação de nota fiscal eletrônica; e
- Revisão de cadastro imobiliário e da planta de valores, permitindo maior arrecadação e justiça fiscal.

Assim, para tornar a Gestão Fiscal de cada Município mais eficiente, segundo Morelli et al. (2013), ainda é necessária uma série de reformas, visando resolver as distorções existentes.

### 1.3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

Com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 101/2000, isto é, a LRF, houve um aumento na fiscalização das contas públicas, visando aprimorar o controle e a transparência dos gastos públicos.

O principal objetivo da LRF está no *caput* do art. 1º:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição (BRASIL, 2000).

A LRF é um mecanismo de fiscalização e transparência das contas públicas. Para isso, há alguns instrumentos preconizados pela Lei Complementar nº 101/2000, com amparo no art. 165 da CF/1988, para o planejamento dos gastos públicos:

- **Plano Plurianual (PPA)** – estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo governo no período de quatro anos.
- **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** – estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração do orçamento, dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

- **Lei Orçamentária Anual (LOA)** – estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no próximo ano. Ela estima as receitas e fixa as despesas do Governo para ano subsequente.

A LRF busca reforçar o papel da atividade de planejamento e, mais especificamente, a vinculação entre o planejamento e a execução do gasto público. Nascimento e Debus (2002, p. 20) explicam essa vinculação realizada pela Lei Complementar nº 101/2000. Para eles:

[...] o parágrafo único deste artigo 8º determina a vinculação de recursos à finalidade específica e em caráter exclusivo, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. Neste caso concorre e, portanto, anula os efeitos da Lei 9.530, de 10/12/1997, que dispõe sobre a utilização dos dividendos e do superávit financeiro de fundos e de entidades da Administração Pública Federal indireta. Já no art. 9º prevê-se a limitação de empenho e movimentação financeira, nos trinta dias subsequentes, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar as metas de resultado primário ou nominal estabelecidos para o exercício. Na redação original da LRF, essa limitação obrigava aos demais Poderes e ao Ministério Público, ficando o Executivo autorizado a limitar os respectivos repasses, caso os demais Poderes não efetuassem a limitação das suas despesas.

Artigo publicado no *site* do Tesouro Nacional (2015) sobre a LRF afirma que:

As restrições orçamentárias visam preservar a situação fiscal dos entes federativos, de acordo com seus balanços anuais, com o objetivo de garantir a saúde financeira de estados e municípios, a aplicação de recursos nas esferas adequadas e uma boa herança administrativa para os futuros gestores. Entre seus itens está previsto que cada aumento de gasto precisa vir de uma fonte de financiamento correlata e os gestores precisam respeitar questões relativas ao fim de cada mandato, não excedendo o limite permitido e entregando contas saudáveis para seus sucessores.

Dessa forma, a LRF surge para assegurar a correta utilização dos recursos públicos, garantindo que estes sejam aplicados de acordo com o que foi previsto nos orçamentos e uma situação fiscal saudável para o gestor que ingressará no próximo mandato.

#### 1.4 ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL (IFGF)

O IFGF surgiu para auxiliar a gestão fiscal dos municípios, visando esclarecer para a população da melhor forma possível como são aplicados os tributos pagos e avaliando o desempenho dos municípios brasileiros com a publicação de um relatório fiscal de cada um deles, além de contribuir para a transparência e responsabilidade administrativa do governo.

A pontuação do IFGF varia entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo de 1 for o índice, melhor a gestão fiscal do município no ano avaliado. Para facilitar a análise dos valores, a pontuação se divide em quatro conceitos:

- **Conceito A – Gestão de Excelência** – quando o resultado for superior a 0,8 pontos.
- **Conceito B – Boa Gestão** – quando o resultado estiver entre 0,6 e 0,8 pontos.
- **Conceito C – Gestão em Dificuldade** – quando o resultado estiver compreendido entre 0,4 e 0,6 pontos.
- **Conceito D – Gestão Crítica** – são classificados os resultados inferiores a 0,4 pontos.

A fonte de dados utilizada como referência para a mensuração do IFGF é o Finanças do Brasil (Finbra), que é consolidado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A STN divulga o índice anualmente, baseando-se nas informações orçamentárias e patrimoniais declaradas pelos próprios municípios. Esses dados publicados estão de acordo com a LRF, fornecendo os subsídios técnicos adequados para a pesquisa.

Os indicadores que são avaliados pelo IFGF são: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida, sendo que os quatro primeiros têm peso 22,5% e o último 10,0% no resultado do valor final do índice.

#### 1.4.1 IFGF Receita própria

O IFGF Receita Própria considera o total de receitas geradas pelo município em relação à receita corrente líquida, permitindo a análise do grau de dependência das prefeituras dos repasses efetuados pelas esferas estadual e federal. Quanto maior for esse indicador, maior a autonomia do município.

Em razão da composição do sistema federativo estar baseada em transferências para atender as demandas na área da saúde e educação, o indicador já foi instituído considerando que a geração de receitas próprias deve ser equivalente à metade da receita corrente líquida municipal. Dessa forma, as prefeituras que não geram receita própria recebem 0,00, enquanto aquelas que geram a metade ou mais da receita líquida corrente recebem conceito 1,00 no IFGF Receita Própria.



#### 1.4.2 IFGF Gastos com pessoal

O IFGF Gastos com Pessoal mede quanto as prefeituras gastam com pagamento de pessoal em relação à receita corrente líquida, visando mensurar o grau de rigidez do orçamento, uma vez que é o gasto com maior participação na despesa e que não pode ser reduzido em virtude dos valores das remunerações de servidores serem fixadas na lei.

A LRF dispõe que os municípios podem ter gastos com pessoal até o limite de 60% da receita corrente líquida, bem como a apresentação de relatórios trimestrais para acompanhamento e mecanismos de controle, para que sejam punidos caso as normas não sejam cumpridas.

A pontuação desse indicador adota dois parâmetros: 1) Utiliza a nota de corte de teto de 60% da receita líquida corrente; e 2) Considera o menor valor 30% da receita líquida corrente. Assim, se a prefeitura superar os 60% previstos em lei com gastos em pessoal, receberá 0,00 no indicador e, se registrar um percentual igual ou inferior, receberá 1,00. Quanto mais próximo de 1,00, menor o comprometimento de recursos com folha de pagamento, melhorando o orçamento para execução de políticas públicas.

#### 1.4.3 IFGF Investimentos

O IFGF Investimentos mede o total de investimentos em relação à receita corrente líquida, visando mensurar a parcela dos investimentos dos orçamentos municipais.

O indicador foi criado com uma nota de corte de 20% da receita líquida corrente. Assim, os municípios que investiram acima de 20% obtêm resultado 1,00 no IFGF Investimentos, considerando que, na leitura dos resultados, quanto mais perto de 1,00, maior a quantidade de investimentos realizados.

#### 1.4.4 IFGF Liquidez

O IFGF Liquidez considera a relação entre o total de restos a pagar acumulados e os ativos financeiros disponíveis para cobri-los no próximo exercício, possibilitando analisar o endividamento das prefeituras e se há recursos para cobrir as despesas que estão sendo postergadas.

A LRF instituiu que, no último ano de mandato, o município deve possuir recursos suficientes para cobrir o montante dos restos a pagar, com a finalidade de evitar déficits e o endividamento dos entes federativos. O IFGF Liquidez foi elaborado

segundo a legislação, ou seja, se possuir mais restos a pagar do que recursos para saná-los, o resultado será 0,00 no indicador e, quanto maior a liquidez, mais próximo de 1,00 será a pontuação.

#### 1.4.5 IFGF Custo da dívida

O IFGF Custo da Dívida mensura o comprometimento dos recursos públicos no orçamento com o pagamento de juros e amortizações de empréstimos contraídos em outros exercícios, pois o crescimento dessas despesas reduz a quantidade de recursos livres para a prefeitura aplicar em outros programas do governo.

A LRF e a Resolução nº 40, de 20 de dezembro de 2001, estipularam que as dívidas consolidadas líquidas não poderão superar 120% das receitas correntes líquidas dos municípios a partir de 2016. Assim, o IFGF Custo da Dívida auxilia na análise do grau de comprometimento dos recursos com juros e amortizações, avaliando os municípios com valores compreendidos entre 0 e 1 e seguindo a lógica de que quanto menor o endividamento, mais próximo de 1,00 será o resultado.

## 2 METODOLOGIA

Foi realizada uma pesquisa exploratória, por meio de pesquisa bibliográfica e documental para apresentação das principais transformações ocorridas na administração pública nos últimos trinta anos, identificação do panorama geral das potencialidades e desafios da Gestão Fiscal nos municípios paranaenses e elaboração do embasamento teórico a respeito da LRF, bem como a apresentação da metodologia e dos critérios utilizados no cálculo do IFGF.

Na sequência, foram coletados os dados dos IFGF, anos 2006 e 2011, publicados no *site* do Sistema FIRJAN, para análise do desempenho dos municípios do Paraná, comparando o resultado do ano de 2006 e de 2011. Dentre os 399 municípios paranaenses, o IFGF 2011 analisou a situação de 393 municípios, pois Santa Cecília do Pavão, Salto do Itararé, Guaraqueçaba, Ribeirão do Pinhal, Cerro Azul e Araucária apresentavam inconsistências ou estavam com os dados indisponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional. Já o IFGF 2006 analisou a situação de 397 municípios, pois Guaraqueçaba e Inajá não estavam com os dados disponíveis.

Para melhor explicar o desempenho da administração pública municipal no Paraná, foi realizada pesquisa exploratória documental a respeito das Finanças

Públicas do Paraná. Assim, é possível apresentar quais as prováveis razões do resultado apresentado no IFGF.

### 3 RESULTADOS

Nesta seção, serão apresentados os resultados da pesquisa, que estão divididos em duas subseções: finanças públicas no Paraná e a análise dos resultados do IFGF.

#### 3.1 FINANÇAS PÚBLICAS NO PARANÁ

As receitas públicas administradas pelo Paraná possuem algumas particularidades. Suzuki Jr. (2010, p. 5), ao comentar sobre o tema, afirma que:

Em primeiro lugar, verifica-se que a representatividade do Paraná nas receitas tributárias do conjunto das unidades da Federação, o que não inclui as transferências intergovernamentais para as referidas esferas subnacionais, é inferior à participação regional no PIB brasileiro. Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Estado respondeu por 5,4% do total dos impostos arrecadados pelos 27 entes federativos em 2008, abaixo do seu peso relativo de 5,9% no valor final dos bens e serviços produzidos pelo País, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Isso acontece devido à combinação de fatores econômicos com as diferenças apresentadas nas legislações de cada estado referentes a um mesmo tributo.

As limitações quanto às receitas tributárias são agravadas pela inexpressiva participação que o estado tem nas transferências realizadas pela União por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE), conforme os critérios da legislação vigente. De acordo com o artigo publicado por Ribeiro (2013), esses critérios foram revistos pelo Senado em 2013, mas as mudanças efetuadas entrarão em vigor somente em 2016.

Os critérios utilizados têm por objetivo reduzir as desigualdades regionais, realizando uma partilha que favorece as regiões menos desenvolvidas. Entretanto, os dados utilizados para distribuição utilizando estatísticas regionais estão desatualizados. Assim, essa revisão dos parâmetros de divisão representa uma possibilidade de reduzir as distorções que vêm penalizando o Paraná, viabilizando o aumento da fatia de recursos transferidos pela União destinados ao Estado, garantindo um reforço fiscal e maior retorno econômico (SUZUKI JR., 2010).

Por outro lado, Lourenço (2014) informa que as “estatísticas do Banco Central (BC) permitem identificar um desenho fiscal e financeiro menos desconfortável do tesouro paranaense, contrariando alguns diagnósticos emitidos recentemente por parcela da comunidade política local”. De acordo com os dados publicados, até o final do terceiro trimestre de 2013, o superávit primário do Paraná correspondeu a 3,3% da arrecadação líquida, sendo que o Brasil teve 3,1%, São Paulo 5,4%, Santa Catarina 14,9% e déficit de 1,4% em Minas Gerais no mesmo período.

A dívida líquida do governo paranaense totalizou 14,8 bilhões nesse período, mantendo o montante semelhante ao de 2010 (14,7 bilhões), sendo a sexta maior do país. Como proporção da receita corrente líquida, o endividamento se torna menos preocupante, visto que o Paraná ocupa a nona posição no país com 61,5%. Se comparado a outros estados e a média nacional, o Paraná se encontra melhor que a média brasileira (78,4%). O volume da dívida estagnado e a relativa participação na receita significa que existe uma sangria de ingressos fiscais face aos encargos do endividamento, dando margem para novos financiamentos (LOURENÇO, 2014).

A deterioração das finanças públicas demonstra a particularidade estrutural desfavorável da contabilidade dos estados brasileiros que não foi solucionada na renegociação de passivos perante a União em meados de 1990. Lourenço (2014) afirma que:

Nem mesmo a instituição de regras rígidas para o gerenciamento financeiro dos diferentes governos, por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), editada em maio de 2000, foi capaz de frear a ampliação da participação dos dispêndios com salários dos servidores, entre as unidades federativas brasileiras, o que, por decorrência, ocasionou retração da massa de recursos dirigida à cobertura de inversões em recuperação, modernização e aumento dos empreendimentos e serviços públicos.

No que se refere ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é composto por uma parcela de 22,5% da arrecadação do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) repassado pelo Governo Federal aos municípios, este é distribuído de acordo com número de habitantes. Santana (2013) afirma que “alguns problemas comumente constatados é a disparidade constante nos valores de repasse de um período para outro, ou mesmo, de um mês para outro”.

Além da necessidade de um repasse de FPM mais justo, equânime e regular, outro problema enfrentado é quando o governo federal diminui o IPI, visando incentivar o consumo de determinados bens. Essa redução impacta na transferência dos recursos ao município, visto que a arrecadação sofre uma queda, prejudicando os municípios que sobrevivem basicamente desses repasses (SANTANA, 2013).

Komarcheski (2014) relata uma situação de descaso na aplicação do imposto predial e territorial urbano (IPTU) pelos municípios paranaenses:

No momento em que grandes municípios do país discutem a implantação do IPTU progressivo para combater imóveis vazios ou subutilizados, a maioria das cidades brasileiras e paranaenses ainda ignora ou subestima o imposto sobre imóveis e terrenos como mecanismo de planejamento urbano. [...] A arrecadação de IPTU só supera o repasse de IPVA em 46 dos 395 municípios do Paraná (11%) levantados pelo Tesouro Nacional (o estado tem 399 cidades). Em 165 deles, ou 40% dos casos, a cota-parte de IPVA é maior do que a soma do IPTU com o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR) e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis por Atos Intervivos (ITBI), os três tributos relativos à propriedade imobiliária.

Dessa forma, verifica-se outra falha na gestão fiscal da maioria dos municípios paranaenses. A receita obtida advinda de tributos municipais é uma fonte importante para a manutenção dos logradouros, limpeza e ordenamento urbano. A falta de revisão dos valores para a aplicação desses tributos, bem como deixar de arrecadar um montante que é devido, torna o município mais dependente financeiramente do governo estadual e federal e, por sua vez, limita os investimentos nas cidades.

### 3.2 ANÁLISE DO RESULTADO DO ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL (IFGF) NOS ANOS 2006 E 2011

De acordo com as informações do site do Sistema FIRJAN (2014), foi elaborada a TAB. 1, sobre o resultado do IFGF, com a quantidade de municípios que obtiveram conceito A, B, C e D, bem como o percentual que representam dentre os municípios avaliados por esse índice no período analisado.

TABELA 1 – Resultado do índice FIRJAN de gestão fiscal (IFGF)

Conceito	Resultado em 2006		Resultado em 2011	
	Quantidade de Municípios	Valor em Percentual (%)	Quantidade de Municípios	Valor em Percentual (%)
A - Gestão de Excelência	5	1,259446	5	1,272265
B - Boa Gestão	94	23,677582	139	35,368957
C - Gestão em Dificuldade	232	58,438287	210	53,435115
D - Gestão Crítica	66	16,624685	39	9,923664

FONTE: Os autores (2015, a partir de dados do Sistema FIRJAN, 2014)

Conforme a tabela apresentada, verificou-se que, no ano de 2006, 58,44% dos municípios obteve o conceito C, ou seja, 232 dos 397 municípios avaliados teve gestão em dificuldade. Na sequência, observou-se 23,68% dos municípios com boa gestão e 16,62% com gestão crítica. A maioria dos municípios paranaenses não atingiu 0,6 pontos, mantendo-se com conceito C e D, o que corresponde a 75% da amostra avaliada.

Comparando o ano de 2006 com o ano de 2011, houve melhora geral no desempenho da gestão fiscal dos municípios paranaenses, pois o percentual de gestão em dificuldade reduziu de 58,44% para 53,43% e de gestão crítica diminuiu de 16,62% para 9,92%, tendo como contrapartida o aumento de 23,68% para 35,37% na quantidade de municípios com conceito B – boa gestão. Mesmo com essa evolução no IFGF, dos 75% avaliados com conceito C e D em 2006, ainda permanece uma maioria de 60% do Estado com gestão em dificuldade ou crítica.

O município de Maringá, que apresentava uma pontuação de 0,6115 em 2006 no IFGF, ocupando a 82ª posição dentre os municípios paranaenses, passou a ocupar a 1ª posição, com melhor IFGF do Estado e pontuação de 0,8785.

Em contrapartida, o município de Entre Rios do Oeste, que ocupava a primeira posição no *ranking* paranaense, sofreu uma queda para 277ª posição do Estado. Isso se deve a uma grande redução nos indicadores de Receita Própria e Investimentos, passando de uma Gestão de Excelência para uma Gestão em Dificuldade.

Da mesma forma que o município de Entre Rios do Oeste, constatou-se que dos 249 municípios, correspondentes aos 60% do Estado com gestão em dificuldade ou crítica no ano base de 2011, 97,19% deles apresenta uma pontuação abaixo de 0,6 no indicador de Receita Própria, 79,92% no indicador de Investimentos e 47,80% no indicador de Liquidez.

A provável razão desse resultado deve-se ao fato da maioria dos municípios não ser autossuficiente nas arrecadações de tributos municipais, o que os torna dependentes dos repasses do governo estadual e federal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os municípios paranaenses possuem diversas formas de potencializar a gestão fiscal. Dentre elas, encontram-se a atualização das tabelas para cálculo do IPTU e do cadastro de contribuintes do ISS, bem como a criação de políticas de atração e retenção de empresas.

Com a entrada em vigor da LRF, os órgãos públicos alcançados por essa norma passaram a ser fiscalizados de forma mais rígida, buscando o maior controle dos gastos públicos. Por meio dos instrumentos de controle (PPA, LDO e LOA) da LRF, aumentaram as restrições orçamentárias, visando proteger a situação fiscal dos entes federativos, manter a saúde financeira e garantir a aplicação adequada dos recursos públicos.

De acordo com o Sistema FIRJAN (2012), ano base 2011, embora Maringá tenha o melhor IFCG do Estado e esteja em 12º no ranking nacional, cerca de 60% dos municípios paranaenses ainda têm uma gestão fiscal difícil ou crítica em relação ao resultado apresentado em 2006. Isso acontece devido ao alto custo da dívida e aos baixos investimentos.

Com a oscilação nos repasses de recursos federais e estaduais para os municípios, somada a falha na arrecadação de tributos municipais e a fraca administração dos recursos públicos, surge a necessidade de melhorias na gestão fiscal dos municípios, explorando melhor as potencialidades da economia de cada região e levantando os desafios a serem trabalhados em cada administração municipal.

## REFERÊNCIAS

BRANCO, F. C. et. al. Mais um ano de baixo crescimento para a economia brasileira. **Informe Conjuntural**, Brasília, v. 28, n. 4, ed. esp. Economia brasileira, dez. 2012. Disponível em: <[http://www.fiemt.com.br/arquivos/1090\\_economia\\_brasileira\\_2012.pdf](http://www.fiemt.com.br/arquivos/1090_economia_brasileira_2012.pdf)>. Acesso em: 4 dez. 2014.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lcp%20101-2000?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lcp%20101-2000?OpenDocument)>. Acesso em: 17 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 17 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 40**, de 20 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=221525>>. Acesso em: 17 dez. 2015.

BURKHEAD, J. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

CARVALHO, E. F. de; LEPIKSON, J. A. P. **Uma revisão do histórico recente das políticas fiscal e monetária brasileiras**, 2006. Disponível em: <[http://www.nec.ufba.br/artigos/Inflacao\\_Politica\\_Monetaria\\_e\\_Fiscal/2006/2006.10%20-%20Uma%20revis%C3%A3o%20do%20hist%C3%B3rico%20recente%20das%20pol%C3%ADticas%20fiscal%20e%20monet%C3%A1ria%20brasileiras.pdf](http://www.nec.ufba.br/artigos/Inflacao_Politica_Monetaria_e_Fiscal/2006/2006.10%20-%20Uma%20revis%C3%A3o%20do%20hist%C3%B3rico%20recente%20das%20pol%C3%ADticas%20fiscal%20e%20monet%C3%A1ria%20brasileiras.pdf)>. Acesso em: 7 nov. 2014.

CORBARI, E. C. et al. **Os efeitos da Lei da Responsabilidade Fiscal no endividamento municipal**: uma análise de dados em painéis. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/web/artigos92009/324.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

DESAFIOS DA GESTÃO MUNICIPAL. **Desempenho da gestão pública das maiores cidades brasileiras**, ago. 2013. Disponível em: <<http://www.macroplan.com.br/Documentos/EstudoMacroplan20131021163811.pdf>>. Acesso em: 4. dez. 2014.

ECONOMIA BRASILEIRA, v. 28, n. 4, dez. 2012. Disponível em: <[http://www.fiemt.com.br/arquivos/1090\\_economia\\_brasileira\\_2012.pdf](http://www.fiemt.com.br/arquivos/1090_economia_brasileira_2012.pdf)>. Acesso em: 4 dez. 2014.

ECONOMIA brasileira surpreende no fim do ano e avança 2,3% em 2013. **Veja**, São Paulo, fev. 2014. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/economia-brasileira-surpreende-no-fim-do-ano-e-avanca-23-em-2013>>. Acesso em: 4 dez. 2014.

GERICK, W.; CLEMENTE, A. Influência da LRF sobre a gestão financeira: espaço de manobra dos municípios paranaenses extremamente pequenos. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15, n. 3, maio/jun. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-65552011000300009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552011000300009)>. Acesso em: 16 nov. 2014.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

KOMARCHESKI, B. Cidades do Paraná subestimam o IPTU. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 8 set. 2014. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1497123&tit=Cidades-do-Parana-subestimam-o-IPTU>>. Acesso em: 20 jan. 2015.



LOURENÇO, G. M. Visão estrutural das finanças do Paraná. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 1 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/conteudo.phtml?id=1451113>>. Acesso em: 21 set. 2014.

MORELLI, G. et al. **Desafios da gestão municipal**: a gestão das grandes cidades brasileiras; resultados e prática. Disponível em: <<http://www.macroplan.com.br/Documentos/EstudoMacroplan20131021163811.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2014.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei Complementar nº 101/2000**: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. atual. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2015.

NOVAIS, L. F. et al. PIB do Brasil no Pós-crise de 2008: indústria perde espaço e mercado interno avança. **Boletim de Economia**, São Paulo, n. 13, mar. 2012. Disponível em: <[http://www.fundap.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/03/boletim\\_economia\\_13\\_completo.pdf](http://www.fundap.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/03/boletim_economia_13_completo.pdf)>. Acesso em: 1 dez. 2014.

PEREIRA, J. M. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. São Paulo: Atlas, 1999.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD).

Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19177&Itemid=1](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19177&Itemid=1)>. Acesso em: 16 nov. 2014.

RIBEIRO, J. Senado aprova novos critérios para divisão do FPE. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 10 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,senado-aprova-novos-criterios-para-divisao-do-fpe,1019435>>. Acesso em: 5 nov. 2014.

ROCHA, C. A. A. **Dívida e dúvidas**: análise dos limites globais de endividamento de estados e municípios. Brasília: Senado Federal. Consultoria Legislativa do Senado Federal. 2007. (Textos para discussão n. 34). Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-34-dividas-e-duvidas-analise-dos-limites-globais-de-endividamento-de-estados-e-municipios>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

RODRIGUES, R de S; BASTOS, C. P. Análise recente das finanças públicas e da política fiscal do Brasil. Em: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 3., São Paulo. **Anais...** 2010. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2010/49.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2014.

SANTANA, R. **Modalidade de repasse do FPM reduz possibilidade de uma gestão municipal eficiente**, ago. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/22488/modalidade-de-repasse-do-fpm-reduz-possibilidade-de-uma-gestao-municipal-eficiente#ixzz2RsrMXzWf>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

SANTOLIN, R.; JAIME JR., F. G.; REIS, J. C. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 4, out./dez. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612009000400008&script=sci\\_arttext#back1](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612009000400008&script=sci_arttext#back1)>. Acesso em: 19 nov. 2014.

SISTEMA FIRJAN. **FIRJAN**: quase 65% dos municípios do país têm situação fiscal boa ou excelente, 4 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CEC30FD0D40136227FDC486FF4.ht>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Índice FIRJAN de gestão fiscal**. Disponível em: <[www.firjan.org.br/ifgf/consulta-ao-indice](http://www.firjan.org.br/ifgf/consulta-ao-indice)>. Acesso em: 14 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Índice Firjan de Gestão Fiscal**: IFGF Paraná – mais de 60% das cidades têm gestão fiscal difícil ou crítica. Disponível em: <<http://www.assessorpublico.com.br/gxpassessor/hgxpp001?5,102581,1414,O,P0,PAG;COND;1414;3;D;33975;1;PAG;MNU;E;116;26;MNU>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Índice Firjan de Gestão Fiscal**: Metodologia: n. 2, 2013. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908CEC4061424F014141B81B560D53>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal**: 2014 – Paraná tem 92% dos municípios na faixa de desenvolvimento alto ou moderado. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/ifdm/destaques/estados/estados-indice-firjan-de-desenvolvimento-municipal-6.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

SUZUKI JR., J. T. As Finanças públicas e a base produtiva paranaense. **Análise Conjuntural**, Curitiba, v. 32, n. 11-12, p. 5-7, nov./dez. 2010. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/bol\\_32\\_6b.pdf](http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/bol_32_6b.pdf)>. Acesso em: 21 set. 2014

TORRES, H. da G.; FERREIRA, M. P.; DINI, N. P. Indicadores sociais: por que construir novos indicadores como o IPRS. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, jul./dez. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392003000300009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392003000300009)>. Acesso em: 16 nov. 2014.