

IFGF 2023

Índice Firjan de Gestão Fiscal



Panorama da situação
fiscal dos municípios e
seus principais desafios

IFGF 2023: Índice Firjan de Gestão Fiscal / Firjan. – Rio de Janeiro:
Firjan, 2013- v. : graf. color. – (Estudos e Pesquisas)

Publicação bienal

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

CDD 330.981



Firjan – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

Presidente

Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira

1º Vice-Presidente Firjan

Luiz César Caetano

2º Vice-Presidente Firjan

Carlos Erane de Aguiar

1º Vice-Presidente CIRJ

Carlos Fernando Gross

2º Vice-Presidente CIRJ

Raul Eduardo David de Sanson

Presidente do Conselho Empresarial de Economia

Carlos Frederico Aguiar

Diretor de Competitividade Industrial e Comunicação Corporativa

João Paulo Alcantara Gomes

Diretor Executivo Firjan SENAI SENAI

Alexandre dos Reis

Diretora de Gestão de Pessoas (interina)

Adriana Torres

Diretora de Compliance e Jurídico

Gisela Pimenta Gadelha

Diretora de Finanças e Serviços Corporativos

Luciana Costa M. de Sá

Diretor de Educação

Vinícius Cardoso

GERÊNCIA GERAL DE COMPETITIVIDADE

Gerente Geral de Competitividade

Luis Augusto Carneiro Azevedo

Gerente de Estudos Econômicos

Jonathas Goulart

Equipe Técnica

Adriana Baca

Allan Oliveira

Camila Rocha

Glenda Neves

Janine Pessanha

Jefferson Silva

Marcio Afonso

Nayara Freire

Apoio

Antônio Carvalho

Raphaella Chagas

PROJETO GRÁFICO

GERÊNCIA GERAL DE REPUTAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Gerente Geral de Reputação e Comunicação

Karla de Melo

Gerente de Comunicação Corporativa e Eventos

Amanda Lacerda

Gerente de Publicidade e Marca

Fernanda Marino

Gerente de Imprensa e Conteúdo

Gisele Domingues

Equipe Técnica

Amanda Zarife

Ana Claudia de Souza

Caroline Wolguemuth

Paola Filgueiras

Vanessa Raposeiro

OUT. 2023

www.firjan.com.br

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

Sumário

PANORAMA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E PRINCIPAIS DESAFIOS.....	3
A SITUAÇÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS	4
O ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL.....	5
IFGF Autonomia.....	6
IFGF Gastos com Pessoal	8
IFGF Liquidez.....	10
IFGF Investimentos	11
CAPITAIS.....	12
CAMINHOS PARA A GESTÃO FISCAL EFICIENTE	13
Distribuição dos recursos.....	13
Obrigações orçamentárias.....	14

Panorama dos municípios brasileiros e principais desafios

Após dois anos de superávit nas contas públicas, a projeção para o ano de 2023 é de déficit fiscal. Diante desse cenário, é de extrema importância o debate sobre a situação fiscal dos municípios brasileiros.

A retrospectiva dos últimos anos mostra que desde a pandemia da covid-19, alguns elementos colaboraram para que houvesse um retrato positivo das contas do setor público - em 2022, os três níveis de governo juntos acumularam saldo superavitário de R\$ 126 bilhões, o melhor desempenho desde 2011. Entretanto, no acumulado dos primeiros oito meses de 2023, o resultado fiscal foi de déficit de R\$ 79 bilhões.

A reversão do resultado positivo evidencia que mudanças estruturais precisam ser debatidas e concretizadas para que se tenha uma melhora fiscal de forma permanente. No âmbito municipal, por exemplo, muitas são as demandas das prefeituras por suporte financeiro do Governo Federal.

Por isso, o Índice Firjan de Gestão Fiscal - IFGF pretende mais uma vez contribuir com o debate sobre a situação fiscal dos municípios brasileiros. O estudo traz à luz os principais gargalos que ainda impedem a eficiência do Federalismo Fiscal.

Nesta edição, o IFGF analisa dados de 2022, últimos disponíveis, e avalia as contas de 5.240 cidades, onde vive 97,1% da população brasileira¹. 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, que assumem o mesmo peso para o cálculo do índice geral: **IFGF Autonomia**, **IFGF Gastos com Pessoal**, **IFGF Liquidez** e **IFGF Investimentos**. A tabela abaixo resume a metodologia de cada indicador²:

Indicadores do IFGF

Autonomia	Gestão com pessoal	Liquidez	Investimentos
Capacidade de financiar a estrutura administrativa	Grau de rigidez do orçamento	Cumprimento das obrigações financeiras	Capacidade de gerar bem-estar e competitividade
Receita Local - Estrut. Admin	Gastos com Pessoal	Caixa - Restos a Pagar	Investimentos
Receita Corrente Líquida	Receita Corrente Líquida	Receita Corrente Líquida	Receita Total

A leitura dos resultados é bastante simples: a pontuação varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próxima de 1 melhor a situação fiscal do município. Com o objetivo de estabelecer valores de referência que facilitem a análise, foram convenionados quatro conceitos para o IFGF:

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

1 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 11 de julho de 2023, os dados de 328 prefeituras não estavam disponíveis ou apresentavam inconsistências que impediram a análise.

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

A Situação Fiscal dos Municípios

Desde 2020, a questão sanitária exigiu dos gestores públicos uma atuação rápida e eficiente, não só para sanar as urgências na área da saúde, como também para proteger a atividade econômica e o emprego da população. Os estímulos à produção e ao consumo foram fatores fundamentais para a superação da queda de 3,3% do Produto Interno Bruto (PIB) naquele ano. Os dados evidenciam que a economia brasileira cresceu 8,0% entre 2020 e 2022. O forte crescimento da atividade econômica contribuiu para a melhora da arrecadação dos entes públicos. Ademais, a alta taxa de inflação do período³ também foi um importante motor para o crescimento da receita.

Para os municípios, esses fatores estão presentes na alta liquidez das contas em 2022. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM), principal fonte de receita para a grande maioria dos municípios brasileiros, alcançou

R\$ 146 bilhões⁴, o maior valor da série histórica. Além disso, em um contexto de alta inflação e juros⁵, houve maior ganho de remuneração de capitais e maior arrecadação de impostos. Esses elementos permitiram que os municípios tivessem maior liquidez no ano de 2022 e aplicassem mais recursos em investimentos.

A despeito dos dados positivos de 2022, o quadro fiscal favorável não permaneceu. São muitos os pleitos por mais transferências de recursos para arcar com as obrigações financeiras e para o cumprimento das atribuições locais. Distribuir mais receitas, na maioria das vezes, tem sido o atalho mais rápido para equilibrar as contas públicas municipais. Entretanto, este é um momento oportuno para discutirmos medidas que de fato solucionem a vulnerabilidade fiscal dos municípios. O Índice Firjan de Gestão Fiscal - IFGF é um importante instrumento para o cumprimento desse objetivo.



3 Entre 2020 e 2022, houve inflação de 16,4%. Este resultado tem forte influência dos efeitos da pandemia, sobretudo, devido ao desarranjo das cadeias produtivas globais e a elevação do nível de preços de commodities.

4 O FPM é formado por 24,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Em 2022, a arrecadação do fundo foi fortemente influenciada pelo aumento do IR, que cresceu 17,2% em relação a 2021, em termos reais.

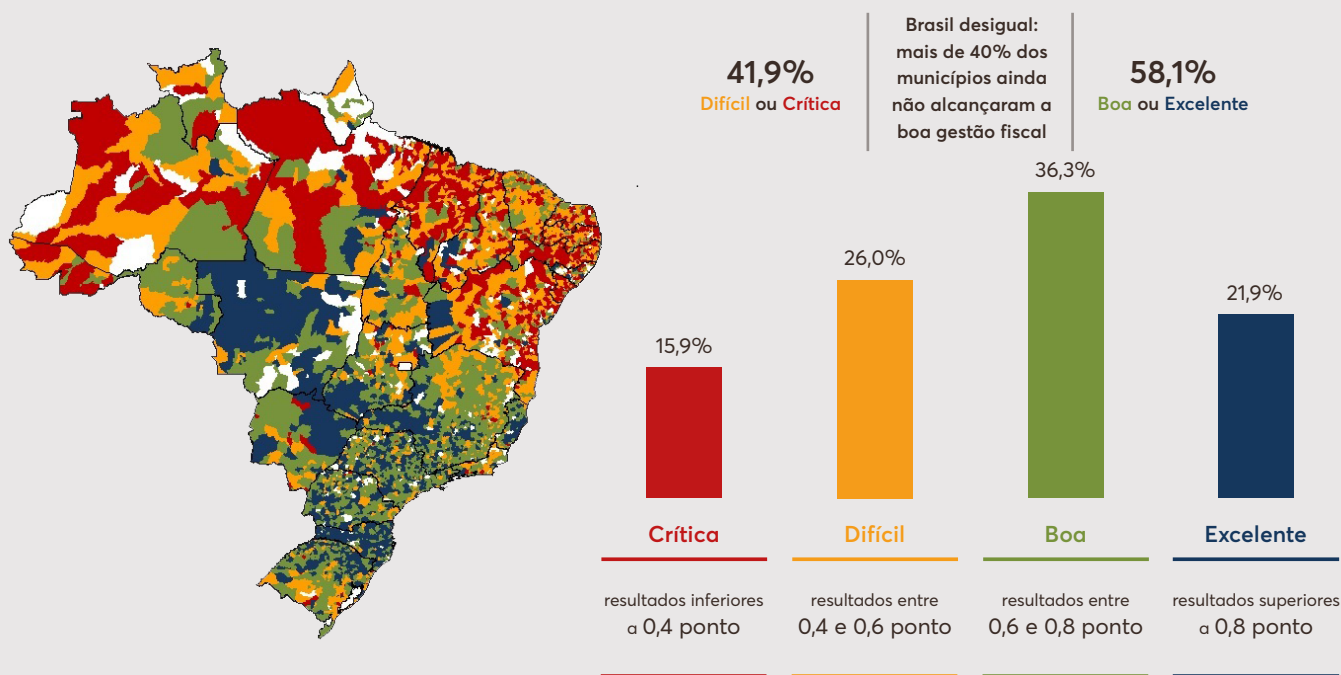
5 A meta da taxa Selic terminou em 13,75% em 2022, o que contribuiu para crescimento da remuneração de depósitos bancários e aplicações financeiras. Esses fatores resultaram em aumento da Receita Patrimonial dos municípios.

O Índice Firjan de Gestão Fiscal

Em um contexto de maior volume de receitas, na média, os municípios brasileiros apresentaram uma boa situação fiscal em 2022. O IFGF atingiu **0,6250 ponto**. Entre os 5.240 municípios analisados, 58,1% (3.045 cidades) registraram quadro fiscal favorável em 2022. Por isso,

tiveram classificação boa ou excelente no IFGF. Apesar do resultado majoritariamente positivo, para mais de 40% dos municípios, o quadro foi negativo: 2.195 cidades apresentaram situação fiscal difícil ou crítica. O gráfico a seguir distribui esses resultados:

Distribuição das prefeituras brasileiras de acordo com a situação fiscal em 2022



Os dados evidenciam que ainda existem questões estruturais que impedem um quadro positivo disseminado. Entre os fatores, cabe elencar:

- Baixa autonomia: 1.570 municípios (30,0% do total) não foram capazes de gerar localmente recursos suficientes para arcar com as despesas da estrutura administrativa;
- Vulnerabilidade frente ao ciclo econômico: 1.066 cidades (20,3% do total) gastaram mais de 54% da receita com pessoal;
- Dificuldade de cumprir obrigações financeiras: 1.591 prefeituras (30,4% do total) tiveram planejamento financeiro ineficiente;
- Desigualdade socioeconômica: 2.229 municípios (42,5% do total) registraram baixo nível de investimentos, em média, investiram menos de 5% da receita.

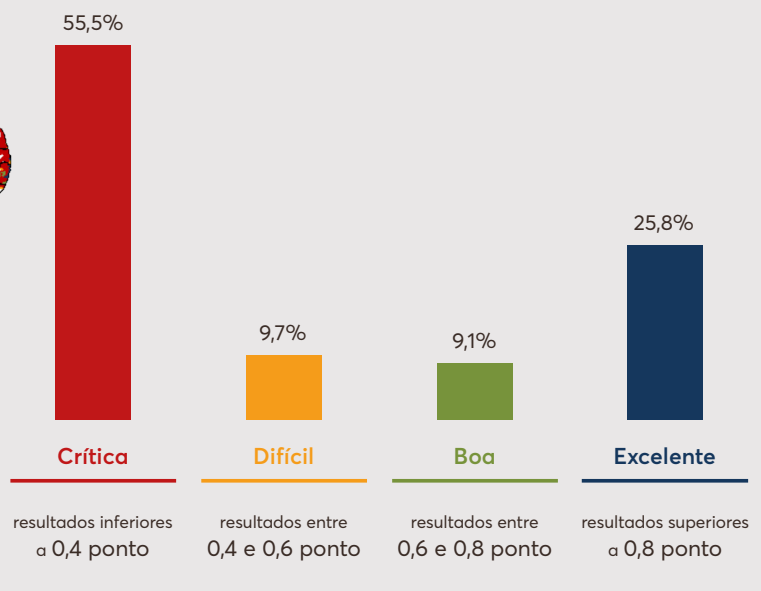
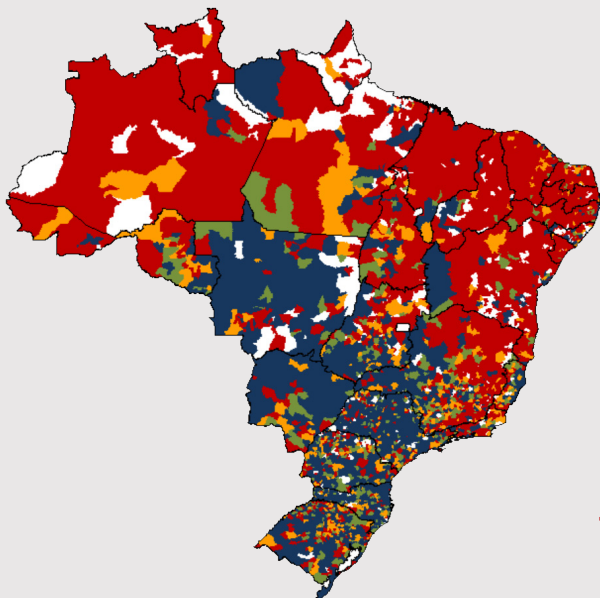
A análise histórica mostra que as contas públicas municipais continuam expostas ao ciclo econômico. Em momentos de mais recursos disponíveis, na média, há melhora na situação fiscal: menor rigidez orçamentária, cumprimento de obrigações financeiras, mais investimentos. Por outro lado, em momentos de menor receita disponível, o quadro fiscal se agrava e afeta a sustentabilidade das contas públicas e dos investimentos. Apesar do contexto econômico ter sido positivo para a receita dos entes subnacionais em 2022, as questões estruturais expõem a vulnerabilidade fiscal dos municípios. A seguir serão apresentados os resultados dos quatro indicadores que compõem o IFGF. Além de resumir o quadro fiscal de 2022, os indicadores abordam os principais entraves enfrentados pelas prefeituras na gestão dos recursos públicos.

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.

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

Distribuição do IFGF Autonomia - 2022



A baixa geração de receitas pelas economias municipais ainda se configura como o principal entrave à eficiência na gestão fiscal dos municípios brasileiros. É o que mostra o **IFGF Autonomia**, que apresentou o pior desempenho entre os indicadores: em média, as prefeituras brasileiras pontuaram **0,4088** no indicador em 2022.

Essa análise é fundamental para ilustrar o real quadro fiscal das cidades brasileiras. 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. Entre essas receitas são consideradas apenas aquelas que resultam do esforço tributário da prefeitura e do potencial econômico do município. Isso significa que não são considerados, por exemplo, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), os royalties do petróleo ou os ganhos de remuneração de capital⁶.

Os dados mostram que a receita local cresceu, influenciada pelo forte crescimento econômico do país e pela alta inflação. No entanto, ainda não foi suficiente para garantir um bom nível de autonomia dos municípios. Para ilustrar o quão crítico é o quadro de insustentabilidade, basta observar que em 1.570 prefeituras (30,0% 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\$ 6,0 bilhões em transferências para suprir esses custos da Câmara Municipal e da estrutura administrativa da prefeitura. Em outras palavras, a receita gerada localmente não é suficiente para arcar com os custos de existência do município. Com isso, em 2022, R\$ 6,0 bi-

lhões foram direcionados para custear a estrutura administrativa e deixaram de ser alocados em outras funções de atendimento básico à população, como habitação e saneamento.

Além dos 1.570 municípios com nota zero no indicador, outras 1.337 cidades apresentaram baixo nível de autonomia. Esse grupo de 2.907 prefeituras (55,5% do total de municípios analisados) se destacou pela situação crítica no **IFGF Autonomia**, como mostra o gráfico acima. O mapa georreferenciado mostra que na prática a baixa geração de receitas locais, frente aos custos com a estrutura administrativa, divide o Brasil em dois. Nas regiões Nordeste e Norte, as proporções de municípios com nota zero atingem 62,4% e 42,4% do total analisado, respectivamente. Essa realidade contrasta com o quadro das demais regiões do país: na região Sul apenas 5,9% das prefeituras analisadas não se sustentaram. No Centro-Oeste foram 11,4% e no Sudeste 15,0% nessa situação.

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, em grande parte do país, a receita gerada na esfera local não é suficiente para arcar com os custos mínimos de existência do município. Dessa forma, instaurou-se um grave quadro de dependência de transferências redistributivas⁷. Com esses recursos comprometidos em suprir as despesas administrativas da Câmara e Prefeitura, sobra pouco espaço para atender a outras demandas que são essenciais para a população.

6 O FPM e as receitas provenientes da remuneração de capital foram umas das principais influências para o crescimento da receita total dos municípios em 2022. É importante destacar que essas receitas não dependem do esforço da prefeitura para serem arrecadadas, diferentemente dos impostos, por exemplo. O IFGF autonomia evidencia a dependência dos municípios por transferências, especialmente o FPM para arcar com seus custos mínimos de existência.

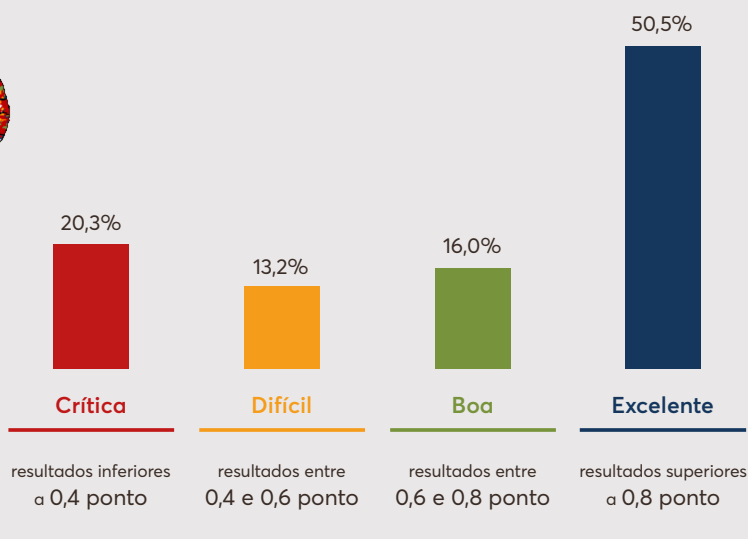
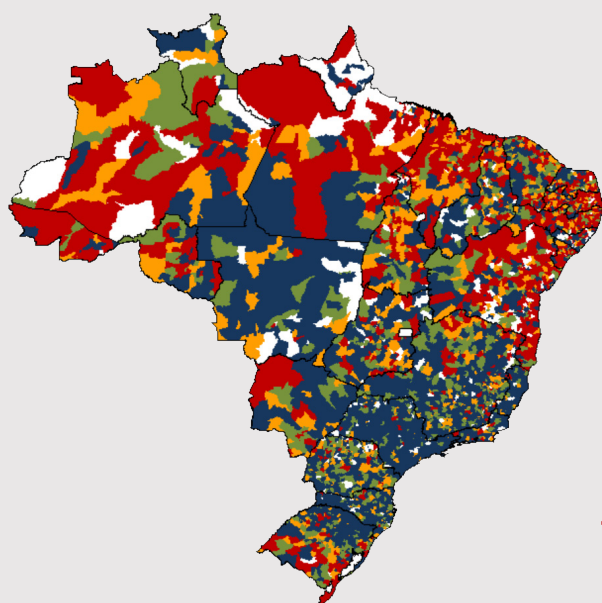
7 A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) define as transferências redistributivas como os recursos entregues aos Entes Federativos, visando a promoção do equilíbrio socioeconômico entre eles. No caso dos municípios, o principal exemplo é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

IFGF Gastos com Pessoal

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

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

Distribuição do IFGF Gastos com Pessoal - 2022



Além da dependência por transferências de outros entes para arcar com suas despesas mínimas, a história das contas municipais é marcada por outra grande dificuldade para o planejamento eficiente das finanças: a alta rigidez das despesas.

Em 2022, mesmo no contexto de alta receita, o número de municípios com alto comprometimento do orçamento ainda é alarmante: 1.066 prefeituras gastaram mais de 54% da Receita Corrente Líquida (RCL) com a folha de salário do funcionalismo público. Ou seja, ultrapassaram, no mínimo, o limite de alerta definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Entre essas cidades, 310 comprometeram mais de 60% da receita com esse tipo de despesa, ou seja, ultrapassaram o limite máximo para gasto com pessoal determinado pela LRF.

Por outro lado, em um contexto de altas receitas, mais da metade dos municípios analisados apresentaram em 2022 baixo comprometimento do orçamento com despesas do funcionalismo público e excelente nível de flexibilidade orçamentária. Por isso, essas cidades se destacaram no **IFGF Gastos com Pessoal**. De fato, esse indicador, com pontuação média de **0,7031**, apresentou o segundo melhor resultado entre os indicadores do IFGF. O mapa georreferenciado mostra os municípios com mais dificuldade na gestão da folha de salário. Essas cidades estão concentradas principalmente nas regiões Nordeste e Norte do país, onde mais de 40% das prefeituras avaliadas estavam em situação crítica. No sentido contrário, entre as prefeituras com desempenho excelente no indicador, o Sudeste é a região com o

maior percentual (71,9%), seguido pelo Sul (61,6%) e pelo Centro-Oeste (58,3%).

Os municípios são responsáveis pelo atendimento de importantes funções sociais, como a assistência básica de saúde e a provisão da educação infantil. Para atendimento dessas funções, exige-se a contratação de um quadro de pessoal. Sem dúvidas, esse tipo de gasto é necessário para a boa prestação de serviços municipais. Porém, alguns elementos ainda são pontos de atenção para a sustentabilidade fiscal:

- i. **Caráter obrigatório:** as despesas de pessoal são de caráter obrigatório, uma vez que não podem ser reduzidas e possuem seus valores fixados em lei. O alto comprometimento do orçamento com essas despesas obrigatórias é a razão pela qual grande parte das prefeituras está presa em uma armadilha quando se trata de ajuste fiscal. Ao longo das últimas décadas, em períodos de crescimento das receitas, existe um ambiente oportuno para expansão das despesas com pessoal. Entretanto, nos períodos de queda das receitas, não há mecanismos para redução dessas despesas obrigatórias;
- ii. **Influência de decisões tomadas em âmbito federal:** os gastos com a folha de salários e benefícios previdenciários sofrem forte influência de decisões tomadas fora do âmbito municipal. Um exemplo está na política de valorização do salário mínimo e a imposição de pisos salariais para diversas carreiras com impactos na administração municipal⁸;
- iii. **Desequilíbrio previdenciário:** do total de 5.570 municípios brasileiros, 2.119 possuem um regime de previdência próprio. Apesar do quadro de desequilí-

brio previdenciário, apenas 688 aplicaram as regras da reforma previdenciária aprovada em 2019⁹. Esses municípios acumulam dívida previdenciária de R\$ 41 bilhões¹⁰. Entre os municípios que não possuem um regime de previdência próprio, seus beneficiários estão ligados ao regime geral de previdência. Nesse grupo, também há grande dificuldade para arcar com os encargos necessários para custear os beneficiários do regime previdenciário. Estima-se que esses municípios acumulam dívida de R\$ 124 bilhões junto ao INSS¹¹. O não pagamento dessa dívida pode representar em bloqueio de transferências constitucionais, como o FPM.

Em suma, esses três elementos corroboram para que grande parte das prefeituras tenha vivido nos últimos anos uma verdadeira armadilha fiscal. Nos períodos de forte crescimento da receita as contas parecem equilibradas e nos períodos de redução há insustentabilidade e demanda por mais transferências de recursos para cumprir com as despesas obrigatórias infladas. No ano de 2022, o contexto econômico corroborou para que houvesse maior equilíbrio fiscal nos municípios. Mesmo que tenha ocorrido forte crescimento das despesas de pessoal¹² (em média cresceram 14,2% acima da inflação), o expressivo avanço das receitas no ano (em média cresceram 15,4% acima da inflação) garantiu maior flexibilidade orçamentária para as prefeituras. Com isso, em 2022, em média, as prefeituras comprometeram 47,9% de sua receita com despesas de pessoal. Esse percentual já alcançou 55,4% em períodos de baixa arrecadação.

8 A aprovação de Leis Federais sobre o piso salarial de algumas categorias de trabalho representa um grande impacto na folha de salário dos municípios, visto que esses entes são obrigados a seguir o piso e seus reajustes para determinar a remuneração de seus servidores. É o caso, por exemplo, do reajuste do piso salarial de professores, que em 2023 foi de 14,95%, determinado pelo Ministério da Educação. De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), este reajuste pode representar um custo adicional de R\$19,4 bilhões por ano para os municípios.

9 Emenda Constitucional 103 de 2019.

10 Estimativas da Confederação Nacional dos Municípios.

11 Estimativas da Confederação Nacional dos Municípios.

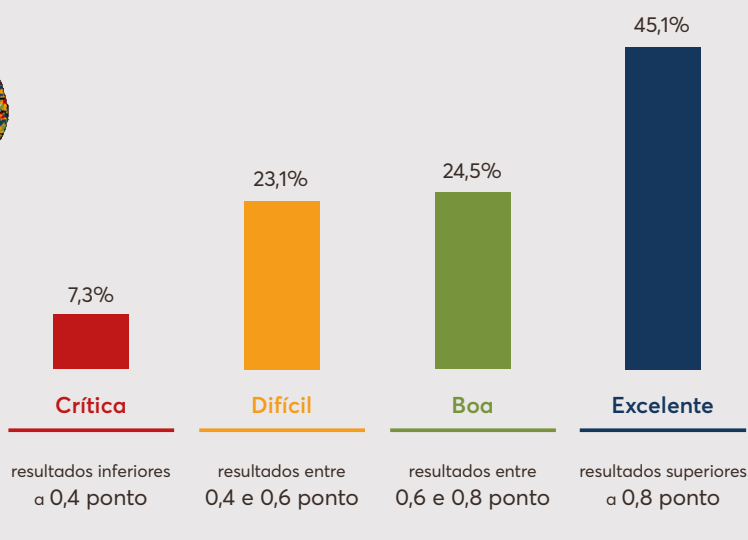
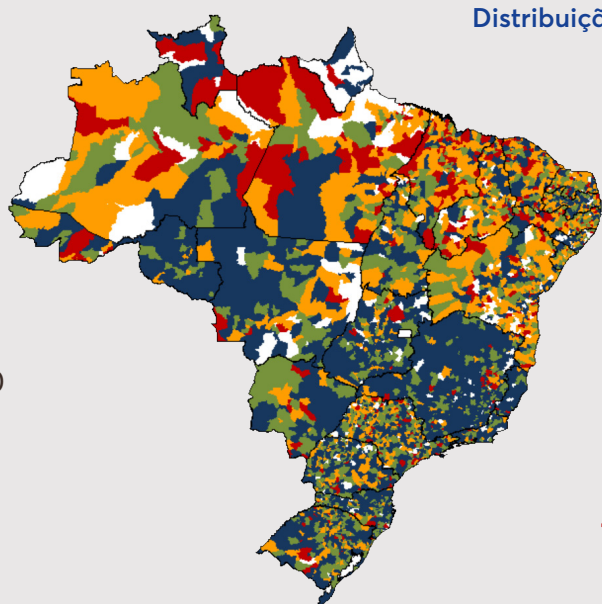
12 Ainda cabe destacar que no ano de 2020 algumas medidas foram tomadas no sentido de priorizar os gastos para questões relacionadas à pandemia e evitar o aumento irresponsável da despesa de pessoal. Nesse sentido, a criação de cargos públicos, a contratação de pessoal, a concessão de reajustes e os aumentos salariais foram limitados apenas para as situações vinculadas à situação de calamidade pública. Além disso, foi suspenso o recolhimento das contribuições patronais devidas aos regimes de previdência (Lei Complementar 173 de 2020). Parte dessas proibições duraram até dezembro de 2021 e resultaram na queda da despesa neste ano, em termos reais. No entanto, com o fim das proibições, as despesas voltaram a subir em 2022.

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.

382 prefeituras no "cheque especial": começaram o ano de 2023 sem recursos em caixa para cobrir as despesas não pagas.

Distribuição do IFGF Liquidez - 2022



O aumento das receitas contribuiu para que os municípios finalizassem o ano de 2022 com boa liquidez. O **IFGF Liquidez** teve a maior nota média entre os indicadores (**0,7198 ponto**). Aproximadamente 70% dos municípios brasileiros apresentou nível de liquidez bom ou excelente.

Apesar do cenário majoritariamente positivo, 1.591 municípios apresentaram nível de liquidez difícil ou crítico em 2022. Nesse grupo, destacam-se as 382 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 começaram o ano de 2023 "no vermelho".

A análise regional, ilustrada pelo mapa georreferenciado, mostra novamente um Brasil dividido em dois. Nas regiões Nordeste e Norte, a parcela de municípios com baixa liquidez é superior ao observado no restante do país: no Nordeste, 51,3%; no Norte 44,4% do total de municípios analisados. Esses municípios começaram 2023 com baixa liquidez para cumprir com as obrigações de curto prazo. No Sul, Sudeste e Centro-Oeste esse percentual não ultrapassa 20%.

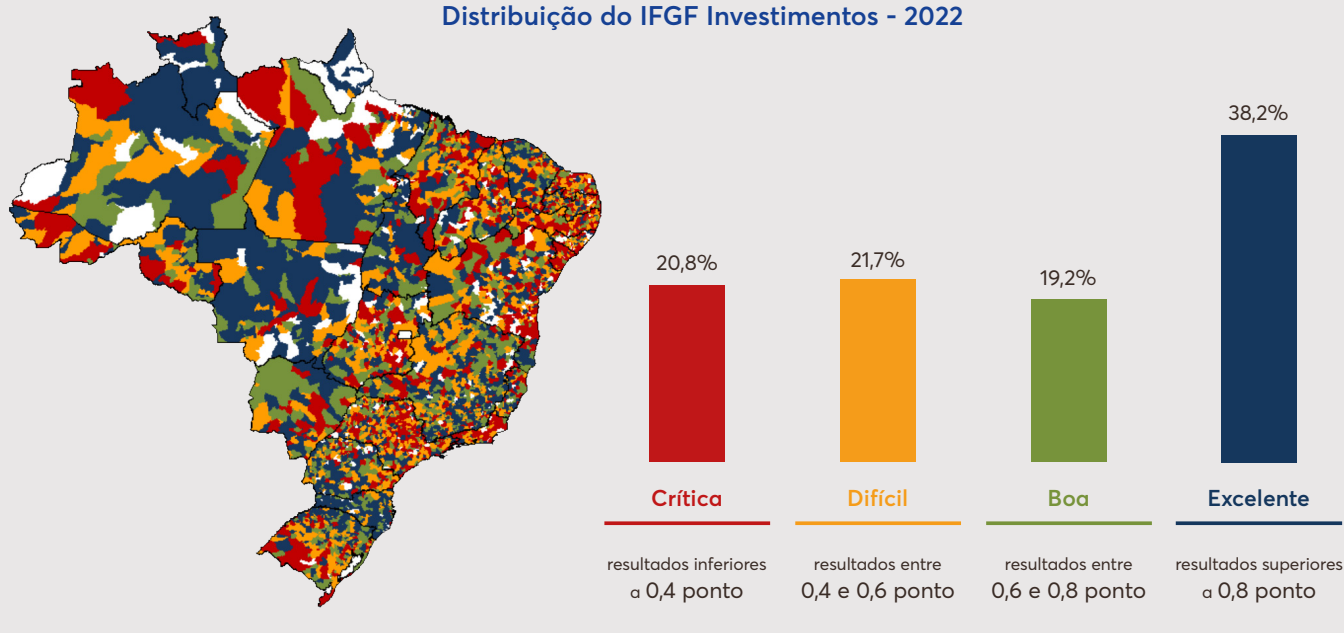
O planejamento é um fator fundamental não só para o atendimento às necessidades básicas da população como também para o cumprimento das obrigações com fornecedores e a atração de investidores. Sem isso, a geração de bem-estar e a melhoria do ambiente de negócios estão ameaçadas.

IFGF Investimentos

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

Brasil é marcado por grande disparidade: 2.229 municípios têm baixo nível de investimento, em média, investem menos de 5% da receita.

Distribuição do IFGF Investimentos - 2022



11

Os municípios apresentaram, na média, **IFGF Investimentos** de **0,6683 ponto**. Na média, 8,0% do orçamento foi destinado aos investimentos públicos em 2022.

O contexto de 2022 favoreceu para a elevação do nível de investimentos públicos nos municípios. Com alta receita disponível, as cidades apresentaram o maior nível de investimentos de toda a série histórica do IFGF. Cabe destacar que 1.260 prefeituras conquistaram nota máxima no indicador¹³.

Apesar dos resultados positivos, o Brasil ainda é um país marcado por grandes disparidades. Entre os municípios avaliados, 42,5% apresentaram situação difícil ou crítica.

ca. Essas 2.229 cidades destinaram, em média, somente 4,9% de suas receitas para os investimentos.

A análise regional mostra que o Nordeste foi a única região onde a maior parte dos municípios apresentou em 2022 baixo nível de investimentos: 58,8% das cidades estão com situação difícil ou crítica no **IFGF 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. No sentido oposto, nas regiões Sul e Norte mais da metade dos municípios apresentaram excelência no indicador.

¹³ Recebem nota máxima no IFGF Investimentos os municípios onde a proporção de investimentos sobre Receita Total é superior a 12%.

Capitais

Em 2022, na média, as capitais brasileiras apresentaram boa situação fiscal. De fato, o histórico das contas públicas das capitais mostra uma realidade diferente da maioria dos municípios, sobretudo com relação à capacidade de geração de receita própria para arcar com os custos da estrutura administrativa.

As capitais apresentaram em 2022 excelência no **IFGF Autonomia** (média de 0,9163 ponto), alto nível de flexibilidade orçamentária (**IFGF Gastos com Pessoal** médio de 0,8071 ponto) e boa capacidade de planejamento orçamentário (**IFGF Liquidez** médio de 0,7872 ponto). Em contrapartida, em média, esse grupo de 26 municípios destinou menos recursos para investimentos públicos. Enquanto na média nacional foram investidos o equivalente a 8,0% da receita, entre as capitais esse percentual foi de 5,2%. Com isso, a média do **IFGF Investimentos**

das capitais foi de 0,4701 ponto em 2022.

A análise individualizada mostra que o grande destaque é Salvador (BA), que assumiu a primeira posição no ranking ao registrar excelência em todos os indicadores do IFGF. Em seguida, outros quatro municípios completam o top 5 por apresentarem excelência em três dos indicadores avaliados: Manaus (AM), São Paulo (SP), Vitória (ES) e Curitiba (PR).

Na parte inferior do ranking, Campo Grande (MS) e Cuiabá (MT) apresentaram nota zero no **IFGF Liquidez**, ou seja, terminaram o ano de 2022 sem recursos em caixa suficientes para cobrir as despesas que não foram pagas. Ademais, Campo Grande também apresentou nível baixo de autonomia e, com isso, terminou 2022 em situação fiscal crítica. A capital de Mato Grosso do Sul está na última posição do ranking.

Ranking da situação fiscal das capitais - 2022

Ranking Capitais	UF	Município	IFGF 2022	Autonomia	Gastos com Pessoal	Liquidez	Investimentos
Média das capitais			0,7452	0,9163	0,8071	0,7872	0,4701
Média Brasil			0,6250	0,4088	0,7031	0,7198	0,6684
1º	BA	Salvador	0,9823	1,0000	1,0000	1,0000	0,9294
2º	AM	Manaus	0,9145	1,0000	1,0000	0,7081	0,9499
3º	SP	São Paulo	0,8504	1,0000	1,0000	1,0000	0,4016
4º	ES	Vitória	0,8412	1,0000	1,0000	1,0000	0,3649
5º	PR	Curitiba	0,8350	1,0000	1,0000	1,0000	0,3400
6º	PE	Recife	0,8320	1,0000	1,0000	0,7282	0,6000
7º	SE	Aracaju	0,8116	1,0000	0,6507	0,9070	0,6887
8º	AC	Rio Branco	0,7998	0,9051	1,0000	1,0000	0,2941
9º	MG	Belo Horizonte	0,7996	1,0000	1,0000	0,7713	0,4272
10º	SC	Florianópolis	0,7913	1,0000	0,9243	0,7372	0,5037
11º	RS	Porto Alegre	0,7841	1,0000	1,0000	0,8084	0,3279
12º	AL	Maceió	0,7738	0,9442	0,9384	0,7822	0,4305
13º	MA	São Luís	0,7722	1,0000	1,0000	1,0000	0,0889
14º	GO	Goiânia	0,7664	1,0000	0,9378	0,9662	0,1617
15º	AP	Macapá	0,7567	0,0769	0,9499	1,0000	1,0000
16º	RJ	Rio de Janeiro	0,7562	1,0000	0,8016	0,6444	0,5788
17º	TO	Palmas	0,7301	1,0000	0,5612	0,9736	0,3856
18º	RR	Boa Vista	0,7211	0,4825	0,7443	1,0000	0,6579
19º	PA	Belém	0,6879	1,0000	0,9207	0,5968	0,2341
20º	CE	Fortaleza	0,6786	1,0000	0,5902	0,5791	0,5453
21º	PI	Teresina	0,6776	0,8826	0,7967	0,5834	0,4475
22º	RO	Porto Velho	0,6366	0,5334	0,6086	1,0000	0,4043
23º	RN	Natal	0,6280	1,0000	0,6340	0,6823	0,1958
24º	PB	João Pessoa	0,5992	1,0000	0,0960	1,0000	0,3007
25º	MT	Cuiabá	0,5578	1,0000	0,7342	0,0000	0,4972
26º	MS	Campo Grande	0,3906	1,0000	0,0948	0,0000	0,4675

Caminhos para a gestão fiscal eficiente

Mais uma vez os dados do IFGF evidenciam a importância de reformas estruturais que garantam a sustentabilidade das contas públicas municipais. O ano de 2022 contou com fatores conjunturais que contribuíram para que os municípios apresentassem bom nível de liquidez, boa flexibilidade orçamentária e bom nível de investimentos públicos.

Contudo, é importante evidenciar que, apesar dos dados positivos em 2022, não houve elementos suficientes que garantissem uma mudança estrutural nas contas públicas municipais. E as reivindicações das prefeituras

por mais recursos reforçam que existe urgência para a discussão sobre a eficiência do Federalismo Fiscal. Os dados do IFGF mostram que, sem a devida contrapartida de ajuste de contas, o aumento da transferência de recursos é um 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 para um ambiente de negócios competitivo.

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**, com potencial de aumento do consumo e dos investimentos, será fundamental para destravar o crescimento do país. Nesse sentido, a inclusão do Imposto sobre Serviços (ISS) será de extrema importância. Com isso, os municípios terão uma participação no Imposto sobre Valor Agregado (IVA), cuja arrecadação será no destino, ou seja, no local onde ocorre o consumo final. Essas mudanças podem contribuir para maior arrecadação da maioria das cidades brasileiras.
- **Regras de distribuição de receitas:** Apesar dos ganhos oriundos da simplificação trazida pela reforma tributária, é importante destacar que as regras de distribuição de receitas entre os entes ainda são pouco claras. 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)¹⁴, têm assumido papel relevante 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 populacional¹⁵, favorecendo cidades pequenas. Está por trás disso a ideia de que municípios pequenos são necessariamente pobres, o que não é sempre verdade. Com isso, até cidades com alta capacidade produtiva são beneficiadas com o fundo, o que gera grande distorção e vai contra o propósito de criação do FPM. Esse é um bom exemplo de que regras de rateio baseadas apenas no porte populacional são ineficientes e representam desestímulo para que gestores públicos busquem ampliar a arrecadação local. Nesse sentido, é urgente a revisão das regras de distribuição do FPM, incluindo especialmente a capacidade de geração de receita entre os critérios de rateio.

¹⁴ 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 competências municipais, como também as regras em torno das receitas de transferências, a destacar o Fundo de Participação dos Municípios.

¹⁵ 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, porque através dela os municípios terão mecanismos para adaptar seus custos com pessoal a sua realidade econômica e social. Isso é particularmente importante pois, como visto na análise do IFGF, em momentos de queda de receita, os municípios brasileiros têm grandes dificuldades para reduzir despesas com o funcionalismo público, muitas vezes por questões legais. A reversão desse cenário só ocorrerá se houver uma reforma administrativa ampla e com a inclusão de estados e municípios.

Nesse contexto, a **reforma previdenciária** também é essencial. A reforma federal aprovada em 2019 determinou prazos para que os 2.119 municípios que apresentam regimes de previdência próprio aprovassem suas reformas de forma individualizada. Atualmente, apenas 688 aplicaram as mudanças. Ademais, as prefeituras vinculadas ao regime geral de previdência acumulam dívida previdenciária de R\$ 124 bilhões junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). É fundamental discutir um caminho para a solução desses passivos.

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. É preciso revisar as regras de criação de municípios no Brasil, assim como avaliar os casos em que 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. Esse 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 leis¹⁶ 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 pode resultar em perda de mandato ou ainda em detenção ou reclusão. Para que as regras de responsabilidade fiscal 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 essencial que as boas práticas de responsabilidade fiscal sejam revisadas.

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

