

Análise da gestão de recursos públicos no município de São Francisco de Itabapoana entre os anos de 2013 e 2020

Analysis of public resource management in the city of São Francisco de Itabapoana in the years between 2013-2020

Hiata Anderson Carvalho de Moura Preto

Graduado em Ciências Econômicas pela UFF

Tatiana Acar

Doutora em Economia pela UFF. Professora Adjunta da UFF

Alan Figueiredo de Arêdes

Doutor em Economia Aplicada pela UFV. Professor Adjunto da UFF

Vanuza da Silva Pereira Ney

Doutora em Produção Vegetal pela UENF. Professora Associada da UFF

Resumo: A Lei de Responsabilidade Fiscal, criada no ano de 2000, tem como sua principal característica estabelecer o equilíbrio das contas públicas. Tal lei funciona como um código de conduta para os gestores de todas as esferas de governo, onde estes devem administrar as finanças públicas de maneira transparente e equilibrada. Diante disso, o presente estudo tem como objetivo analisar a trajetória da gestão fiscal do município de São Francisco de Itabapoana, situado na região Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 2013 e 2020. Ao utilizar indicadores de gestão disponibilizados pelo site da Firjan e dados orçamentários, com foco na receita e despesas do município de São Francisco de Itabapoana, os resultados apontam que a situação fiscal do município é difícil ou crítica, seguindo o Índice de Gestão Fiscal da Firjan. O estudo é de grande importância, uma vez que se espera que o bom gerenciamento das contas públicas impacta diretamente no bem-estar da comunidade.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional. Gestão Pública. Lei de Responsabilidade Fiscal. Gestão pública.

Abstract: In 2017, Brazil had 5570 municipalities, of which 30% were not financially sustainable, that is, they did not generate enough revenue to maintain the administrative structure. The Fiscal Responsibility Law, created in 2000, has as its main characteristic to establish the balance of public accounts. This law works as a code of conduct for managers at all levels of government, where they must manage public finances in a transparent and balanced way. By using management indicators available on the Firjan website and budget data, focusing on revenue and expenses in the municipality of São Francisco de Itabapoana, located in the North Fluminense region of the state of Rio de Janeiro, this study sought to understand the path of fiscal management of the municipality between 2013 and 2020. The results shows that the fiscal situation of São Francisco de Itabapoana is difficult or critical, according to the Firjan fiscal management index.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Public Management. Regional Development.



1 Introdução

O desafio de gerenciar uma cidade de forma equilibrada, na qual a qualidade de vida da população seja satisfeita através de uma ampla oferta de serviços públicos, infraestrutura, segurança e saúde, e que os recursos obtidos sejam suficientes para financiar as despesas públicas, ainda é uma realidade distante para muitas cidades do Brasil. Mais de um terço dos municípios brasileiros não arrecadam o necessário para o pagamento dos salários dos funcionários ativos e inativos, sendo necessário, para o funcionamento de tais cidades, repasses da União e dos Estados (FIRJAN, 2019).

Dentre estes repasses da União e Estados a Municípios, destaca-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é uma transferência constitucional¹ da União para os Estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Este rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios, em um sistema que acaba gerando incentivos para o uso pouco eficiente do dinheiro público.

Segundo Santos (2014), a captação de recursos próprios pelas prefeituras é pouco incentivado, uma vez que os recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) acabam sendo mais atrativos, levando com que muitos municípios eventualmente realizem menores esforços de arrecadação, dada a vantagem de poder receber estes recursos financeiros de forma facilitada e sem a necessidade de realização de investimentos e compromisso com a fiscalização e regulação.

Outro fator que prejudica a autonomia do município em investir de forma satisfatória é a rigidez orçamentária imposta pela

¹ Constituição Federal de 1988, Art. 159, I, b.

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que foi criada no ano de 2000 com o objetivo de reequilibrar as contas públicas.

Segundo o Art. 167 da CF/888, são vedadas operações de crédito superiores e em montante superior às despesas de capital, que são ligadas à manutenção de máquinas, equipamentos, realização de obras, etc. Com isso, caso a arrecadação de impostos e outras receitas correntes seja baixa, o município fica sem recursos a serem aplicados em investimentos essenciais à população. A baixa capacidade de geração de receita para financiar o município, além da alta rigidez orçamentária – considerando que a maior parte das receitas públicas são destinadas ao financiamento das despesas obrigatórias – dificulta o planejamento eficiente e penaliza investimentos.

A baixa capacidade de geração de recursos próprios geram baixos índices de autonomia financeira, e a hipótese deste trabalho é que a ausência de autonomia financeira limita o desenvolvimento regional, uma vez que a obrigação de arcar os custos de manutenção e o funcionamento da máquina pública (como salários/aposentadorias do funcionalismo e encargos da dívida pública) ocasiona pouco espaço fiscal para as despesas discricionárias - aquelas que estão relacionadas com investimento em infraestrutura e manutenção de políticas públicas. O presente trabalho utiliza o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), que tem como proposta analisar o cenário de gestão fiscal do município de São Francisco de Itabapoana no período de 2013 até 2020.

Localizado na Região Norte Fluminense, São Francisco de Itabapoana ganhou sua autonomia em janeiro do ano de 1995, elevando-o à categoria de município pela Lei Estadual N.º 2379. Atualmente, é o quinto maior município em extensão territorial do Rio de Janeiro. Sua principal atividade econômica é a agropecuária, que corresponde de 80% a 95% de toda sua arrecadação própria, seguido pelo setor de turismo, ao se utilizar dados da Secretaria Geral de Planejamento (TCE-RJ).

2 Referencial teórico

O debate sobre o déficit público e os mecanismos para encontrar a sustentabilidade fiscal divide os economistas entre os ortodoxos, que seguem a cartilha do neoliberalismo, e os heterodoxos, adeptos das ideias e postulados de Keynes (1936), que defendeu a participação do Estado na economia.

Superávits primários maiores, para os ortodoxos, significam que o governo controlará seus gastos e conterá o seu viés inflacionário, levando o mercado a confiar na sua capacidade de pagamento da dívida e, por isso, exigirá menores taxas de juros para a sua rolagem. Dessa forma, a mesma ortodoxia que pede superávit primário para, via redução dos gastos públicos, conter a inflação de demanda, prescreve também superávit primário maior para, via aumento de credibilidade, reduzir taxas de juros, reduzindo o déficit nominal (LOPES; MOLO, 2011).

No debate sobre a relação entre déficit público e inflação, encontra-se o argumento presente em Sargent e Wallace (1982), em que, na sua aritmética monetarista, admite-se que a autoridade monetária, diante de uma restrição imposta pela demanda por títulos do governo, tende a financiar, via senhoriagem, o restante da receita necessária para satisfazer a demanda da autoridade fiscal. Nessa concepção, o déficit público causa inflação devido a forma de financiamento do endividamento público. O provável resultado é um círculo vicioso com o aumento do déficit em decorrência da elevação dos gastos e da taxa de inflação proveniente da emissão monetária pelo Banco Central.

Ao contrário do pensamento ortodoxo, o superávit primário na prescrição heterodoxa advém da redução dos juros. Quando os juros baixam, a dívida diminui, e o PIB cresce impulsionado pelo crédito mais barato que estimula não só o consumo, mas também os investimentos. Assim, a redução na taxa de juros desestimula aplicações de curto prazo, liberando parte da poupança disponível para o financiamento dos investimentos de média e longa

maturação. Com o crescimento do PIB, aumenta a arrecadação do governo, e, assim, ocorre o aumento do superávit primário, consequência natural dessa cadeia de eventos positivos, e não condição para a zeragem do déficit nominal. A origem da divergência, claro, é o papel que o Estado deve cumprir na concepção pós-keynesiana (Davidson, 1991 e Carvalho, 1999).

Conforme Canterbury (2015), três definições são atribuídas ao termo austeridade. A primeira se refere à severidade ou simplicidade, severidade de disciplina, regime, expressão ou desenho. A segunda diz respeito a uma medida econômica, como uma poupança, economia ou ato de autonegação, especialmente em relação a algo que é considerado um luxo. E a terceira está relacionada a uma poupança forçada, como política de um governo, com acesso ou disponibilidade restrita ao consumo de bens. As medidas visam reduzir o déficit orçamentário, nas receitas e despesas públicas. Isso reduz o montante de empréstimos necessários e pode demonstrar a disciplina fiscal do governo aos credores e agências de classificação de risco e, portanto, tornar o empréstimo mais fácil ou mais barato.

A despeito do equilíbrio e controle das contas públicas, as políticas nacionais de austeridade preconizadas pelos neoliberais são criticadas por alguns economistas chamados desenvolvimentistas, onde enxergam que os gastos do governo são importantes para promover a atividade econômica, principalmente durante a crise financeira, e medidas contracionistas prejudicam a economia familiar, incluindo trabalhadores e famílias de baixa renda (VIEIRA *et al.*, 2018). Para estes, ao aplicar tais medidas, o governo reduz os investimentos necessários ao desenvolvimento - como gastos com infraestrutura, educação, saúde e bem-estar social. Portanto, o impacto desses cortes pode até ter o efeito oposto e agravar uma eventual crise econômica.

No que se refere a arrecadação ótima do governo, Laffer (1979) argumenta que quanto maior a taxa de imposto do governo, maior a propensão da economia a evadir impostos, resultando em

receitas mais baixas. Nesse sentido, a chamada Curva de Laffer demonstra que o governo poderia reduzir o déficit orçamentário aumentando a arrecadação e diminuindo a carga tributária.

Dados apresentados por Lima e Rezende (2019) mostram que o Brasil possui uma das maiores cargas tributárias do mundo, atingindo quase 40% do PIB e elevando, dessa forma, o custo dos produtos e serviços produzidos. Utilizando como base a curva de Laffer, segundo Romer e Romer (2010), uma carga tributária superior a 33% pode ter um efeito negativo nas finanças públicas, atingindo seu máximo nesse valor. Portanto, a otimização das finanças públicas ocorre em 33% da carga tributária.

3 Visão geral municípios brasileiros

Foram dois os principais picos de criação de municípios no Brasil. O primeiro deles teve início três anos após o Golpe de Estado de 1937, durante o Estado Novo de Getúlio Vargas. Até então, o Brasil utilizava o modelo centralizador, quando os prefeitos eram nomeados pelos governadores, e não eleitos. Na Constituição de 1946, destaca-se o viés descentralizador dado pela autonomia política, administrativa e financeira dos entes municipais, quando a Federação transfere parte de seus impostos e tributos dos estados para os municípios. Até 1940, o Brasil tinha apenas 1.574 municípios, aumentando para 1.889 municípios em 1950 e para 2.766 municípios em 1960, sendo quase 1.200 novos municípios no intervalo de 21 anos, aproximadamente.

Já a partir da década de 1970, nota-se o lento crescimento na criação de municípios, pois com o advento do governo militar e a Constituição de 1967 houve a restrição à criação de novos municípios com o estabelecimento de novas normas, embora tenha mantido o princípio da autonomia municipal.

O segundo pico de municipalizações no Brasil foi devido à Constituição Federal de 1988, quando foi transferida para as cidades brasileiras a mais ampla autonomia política da história.

Além de garantir que outros impostos sejam transferidos para os municípios, a constituição também reconhece o poder de auto-organização e reafirma o poder do governo por meio de um referendo, como resultado, ocorreu a criação de mais de 1.000 municípios apenas na década de 1990. Em consequência disto, o governo federal elaborou a Emenda Constitucional nº 15, no dia 12 de setembro de 1996:

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (BRASIL, 1996).

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 15 em 1996, a criação de novos municípios tem se limitado à decisão do órgão judicial. Assim, notou-se uma queda significativa na criação de novos municípios. Entre os anos 2000 e 2010, foram registrados apenas 62 novos municípios no país.

Tabela 1. Crescimento no número de municípios no Brasil de 1940 a 2010

Ano	Municípios (Nº)
1940	1.574
1950	1.889
1960	2.766
1970	3.952
1980	3.974
1991	4.491
2000	5.507
2010	5.565

Fonte: Atlas Nacional do Brasil (2016)

O crescimento no número de municípios no país entre 1940 a 2010 pode ser visto na Tabela 1. Segundo o último censo de 2010, durante esse período, o Brasil criou 3.996 novos municípios (IBGE, 2010). Tendo como referência o ano de 1950, houve um aumento aproximado de 194,5% em comparação ao ano de 2010. De acordo com o IBGE (2010), verifica-se também que 70% dos municípios

brasileiros (3.810) tem menos de 20 mil habitantes, e que, até o último dado levantado pelo Tribunal Superior Eleitoral, apenas 95 municípios brasileiros (de um total de 5.570 até 2017) possuem mais de 200 mil eleitores.

4 Índice de Desenvolvimento Humano

De acordo com os padrões estabelecidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador resumido do progresso da medição de três parâmetros básicos do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH é contrastar com outro indicador amplamente utilizado, o produto interno bruto (PIB), que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento (ONU, 2022).

Dados do IBGE (2010) sobre o IDH do município de São Francisco de Itabapoana apresentam valores de 0,344 para o ano de 1991; 0,503 para o ano de 2000 e 0,639 para o ano de 2010, sendo, uma medida geral e sintética de valores referentes a renda, longevidade (saúde) e educação, quando mais próximos o valor da média se aproximar de 1 (um), melhor será a perspectiva de desenvolvimento e qualidade de vida.

Analisando de forma isolada, constatamos um crescimento considerável no desenvolvimento do município de São Francisco do Itabapoana ao longo das décadas de 1991, 2000 e 2010. Porém, quando analisado no mesmo período os demais municípios da Região Norte Fluminense - Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, São Fidélis, São João da Barra, Carapebus, Conceição de Macabu, Macaé e Quissamã -, São Francisco de Itabapoana permanece em último lugar da região em termos de IDH.

5 Desenvolvimento municipal e cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal

Para atender às necessidades públicas, o estado extrai alguns ativos privados da sociedade na forma de impostos. Essa é a principal fonte de recursos com a qual o país deve apoiar as ações governamentais. Portanto, a tributação é a base do desenvolvimento sustentável do país. A despesa pública será financiada por meio de impostos. No caso da tributação, os rendimentos derivados referem-se aos rendimentos provenientes de bens pessoais, em caráter obrigatório, pois são gerados por lei e, portanto, não dependem da vontade das pessoas físicas, mas no âmbito da legalidade, ambos a coleta, protegendo os contribuintes da tributação excessiva e do abuso tributário (FERNANDES, 2014).

Até o início da década de 1990, o arranjo institucional e legal das finanças públicas no Brasil prejudicava a condução da política macroeconômica devido ao desalinho na gestão fiscal, fato que gerava graves as políticas monetária e cambial, além de possuir pouca transparência, o que dificultava uma ação fiscalizadora eficaz do Congresso e da sociedade. Diante deste panorama de desequilíbrio das contas públicas, o Fundo Monetário Internacional (FMI) passa a apresentar instrumentos e mecanismos para a contenção do endividamento dos países, incluído o Brasil, tais como punição de irresponsabilidades e prevenção de riscos que pudessem afetar o equilíbrio das contas públicas, tornando-se obrigatórios para o relacionamento com a entidade internacional e com o mercado internacional (CARDOSO, 2011). Neste contexto surge, no ano de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tendo como principal objetivo a promoção da disciplina fiscal do governo federal, estados e municípios (MENEZES, 2005).

Junto às mudanças ocorridas perante a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), destaca-se o impacto positivo encontrado ao longo do tempo no âmbito de desenvolvimento dos municípios, pois, servindo como ponto de atuação para os

administradores públicos, visando aprimorar a gestão das contas públicas, dar transparência e equilíbrio à gestão pública, tomar medidas preventivas para corrigir eventuais desvios que possam afetar o equilíbrio do patrimônio público e estabelecer limites e condicionantes. A LRF formulou normas que apontam como os gestores públicos devem agir para não serem penalizados por infrações durante o mandato. Nestes procedimentos, pode-se destacar a definição de determinados limites de despesas e endividamento, bem como algumas decisões foram fortalecidas, como o cumprimento de percentuais mínimos constitucionais relativos a recursos para saúde e educação.

O estudo de Souza *et al.* (2013) consistiu em usar dados de 373 municípios no período de cinco anos (2005-2009) com o objetivo de investigar os efeitos no desenvolvimento municipal decorrentes do cumprimento das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Os autores concluíram que o cumprimento da LRF no que se refere ao endividamento, suficiência de caixa, gasto com pessoal e superávit primário proporciona uma significativa melhora no desenvolvimento econômico-social dos municípios. O resultado permitiu observar uma relação positiva entre a responsabilidade fiscal e o desenvolvimento municipal.

Fontes (2015) verificou se os municípios fluminenses cumpriram os limites impostos pela LRF, garantindo o equilíbrio fiscal das contas públicas durante o período em questão. O autor concluiu que as regras de contenção impostas pela LRF representaram mecanismos capazes de garantir o equilíbrio fiscal das contas públicas dos municípios fluminenses. Além disso, a análise dos dados demonstrou que, de forma consolidada, os limites com as despesas com pessoal e endividamento foram cumpridos pelos municípios do estado do Rio de Janeiro.

6 Situação das contas municipais de São Francisco de Itabapoana

Esta seção apresenta uma análise das contas municipais de São Francisco de Itabapoana.

6.1 Receitas das contas municipais

O imposto é um tributo obrigatório para que o Estado tenha condições de manter a prestação de serviços para sociedade de forma geral. Através dele, ocorre a transferência de recursos dos contribuintes, para assegurar saúde, educação, segurança, entre outros, para o uso coletivo da população. No Brasil, os impostos federais representam cerca de 60% de toda a arrecadação do país, os impostos estaduais representam cerca de 27% e os municipais cerca de 5,5%.

Em nível de formação de receitas municipais próprias, os três principais impostos sob a competência dos municípios são: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Imposto sobre Transação Intervivos de Bens Imóveis (ITBI); Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS). Outras fontes de receita municipal são a receita patrimonial, que inclui valores mobiliários e remuneração de depósitos bancários, e receitas de contribuição para custeio do serviço de iluminação pública.

Há também as receitas oriundas de transferência de um percentual dos impostos arrecadados pela União e pelos Estados aos municípios, prevista na Constituição Federal de 1988. Em nível estadual, os impostos são: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Já em nível federal, a União transfere tributos para os municípios através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sendo: Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); Imposto de Renda (IR); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), além dos royalties relacionados à exploração de recursos naturais.

Os municípios também arrecadam receitas provenientes de transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – DETRAN; entre outros fundos/transferências, que são destinados exclusivamente para aplicação em áreas da Saúde, Educação, Segurança e Infraestrutura.

A tabela 2 mostra o total de receita auferida pelo município de São Francisco de Itabapoana entre 2013 e 2020, segmentadas por tipo de receita, sendo elas as receitas próprias, as receitas de repasses da União, Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e as receitas de repasses do Estado. Para aferir o impacto real do crescimento da arrecadação anual (visto na coluna 7), o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado foi usado nas análises. O IPCA é um dos principais indicadores econômicos e o principal indicador oficial da inflação no país, pois considera o aumento dos preços em relação ao consumo e ao custo de vida da população.

Tabela 2. Receitas acumuladas do município de São Francisco de Itabapoana, período de 2013 a 2020 (em valores absolutos em R\$)

Ano	Receita Própria	Repasses da União	Repasses dos Estados	Receita total	IPCA	Var. real da receita própria	Var. real dos repasses
2013	5.992.493	29.672.220	47.672.746	108.202.501	5,9%	-----	-----
2014	7.261.302	33.223.477	45.810.716	111.975.782	6,4%	21%	2%
2015	8.039.485	31.912.175	43.054.517	110.631.093	10,6%	6%	-6%
2016	7.474.275	34.710.328	39.938.180	114.163.263	6,3%	-3%	8%
2017	8.040.388	35.173.543	43.123.347	118.183.317	3,0%	11%	7%
2018	9.834.185	41.239.805	50.858.325	137.337.426	3,8%	21%	15%
2019	10.543.890	44.185.554	48.815.868	138.831.307	4,3%	7%	0%
2020	10.010.365	48.769.883	47.452.549	142.487.908	4,5%	-5%	3%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados disponibilizados pela Prefeitura municipal de São Francisco de Itabapoana (Portal da Transparência).

Em média, 25% da Receita própria do município corresponde a ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA), 20% de Contribuição de Iluminação Pública – COSIP, 18% de IPTU, 16% de Taxas Municipais (como taxas por serviços e expedição de certidões), 10% de IRRF e 9% de ITBI.

Em valores de porcentagem de participação ao total da receita no período de 01 de janeiro até 31 de dezembro do referido ano, observa-se, pela tabela 2, que cerca de 70% das Receitas municipais do referido município são provenientes de transferências de recursos da União e dos Estados, ao passo que a média do percentual de receitas próprias em relação ao total de é 7%, tendo atingido o máximo de participação com recurso próprio no ano de 2019, com 8%. Em levantamento da FIRJAN (2021), dos 5.239 municípios que declararam suas contas de 2020, 1.704 cidades não se sustentavam financeiramente, ou seja, não geravam receita suficiente para a manutenção da estrutura administrativa.

Em relação ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a partir da observação da tabela 3, leva-se em conta que apenas este recurso agrega uma parcela maior que todos os outros repasses da União, perdendo apenas no repasse de 2020. Com este fundo, o município tem uma maior liberdade para a gestão financeira, visto que, garantido pela constituição, não existem critérios específicos para a aplicação desses repasses.

A criação do FPM vem do artigo 159 da Constituição Federal de 1988, I, b. Acompanhando, a regulamentação aparece na lei complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, através das normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos, dos 9 artigos apresentados, nenhum deles dispõe de como o valor deve ser utilizado.

A despeito do percentual de repasses do FPM consideravelmente elevado, a baixa capacidade de geração de recursos próprios em relação ao total de receita demonstra a grande dependência do município em relação aos repasses federais e estaduais.

A taxa de crescimento real das receitas de repasses da União e Estados para o município não segue um padrão, tendo apresentado uma queda de 6% em 2015, e no ano de 2019, não houve nem aumento nem redução da receita, conseqüentemente, a variação dos repasses federais torna o controle orçamentário municipal imprevisível.

Dados gerais levantados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) por Mota (2020) indicam que por volta de 88% dos municípios que possuem 50 mil habitantes ou menos entre os anos de 2015 e 2019 tiveram uma arrecadação de impostos municipais abaixo de 10% das receitas totais, sendo dependentes dos repasses. Este fato torna a situação das finanças públicas dos municípios com menor população delicada, como o caso de São Francisco de Itabapoana.

6.2 Despesas das contas municipais

Despesas públicas são os recursos aplicados na prestação de serviços públicos pelo Estado, sejam despesas de manutenção pública, atendimento e serviços em geral, como para pagamento de salários, encargos sociais, restos a pagar, e outras despesas relacionadas ao poder público.

Despesas com conta pagamento de salários (despesas com funcionalismo público) mantém o controle sobre a folha de pagamentos dos servidores municipais, assegurando que os recursos estarão disponíveis para a prestação de serviços (pagamento em dia) e não irão interferir em outras áreas com o remanejamento de verbas.

Despesas por Restos a Pagar são aquelas despesas empenhadas e liquidadas, mas que, até o fim do período de exercício contábil, não foram pagas. Um dos problemas relacionados a esta conta é ela não ser contabilizada no ano que ocorreu o fato, entrando no passivo do município como uma dívida no exercício seguinte, afetando a gestão financeira e o equilíbrio

das contas públicas seguintes. Já as despesas extra-orçamentárias são despesas que não se enquadram na lei orçamentária nem em qualquer outra Lei específica para este fim.

A tabela 3 mostra, de forma discriminada, as despesas anuais do município de São Francisco de Itabapoana.²

Tabela 3. Despesas acumuladas de São Francisco de Itabapoana, período de 2013 a 2020 (em valores absolutos)³

Ano	Despesas com funcionalismo	Restos a pagar	Despesas Extra Orçamentárias	Despesas totais	Despesas em relação à receita
2013	51.245.068,70	3.000.027,61	4.285.766,83	98.426.557,00	91%
2014	54.053.323,98	6.956.734,10	4.638.415,08	119.583.852,37	107%
2015	70.405.332,06	6.390.550,58	5.504.713,59	122.697.908,67	111%
2016	67.854.675,91	6.446.352,40	5.724.538,89	113.763.678,18	100%
2017	67.990.066,40	2.028.984,94	5.541.846,38	119.247.523,18	101%
2018	75.929.545,89	7.719.515,53	5.588.031,34	138.135.236,65	101%
2019	70.248.325,73	11.736.389,59	5.628.366,91	134.060.531,76	97%
2020	74.065.590,84	5.326.359,62	5.061.015,32	144.504.336,80	101%

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (2021).

A Lei Complementar Federal nº 101/2000 prevê em seu § 1º do artigo 4º, Seção II da Lei de Diretrizes Orçamentárias (BRASIL, 2000):

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

De forma simplificada, as metas fiscais servem para manter o equilíbrio fiscal e devem balizar o planejamento das despesas do município de acordo com as expectativas de receita.

Conforme a tabela 3, o município de São Francisco de Itabapoana apresentou uma relação entre despesa e receita de 91%

² Dados relativos às despesas da Câmara Municipal não se encontram disponíveis até o momento (novembro/2021), e por este motivo, não será incluído na tabela 3.

³As contas de 2013 foram aprovadas com ressalvas pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), sendo elas a não consolidação das demonstrações contábeis, inconsistências entre o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais, Déficit Orçamentário entre outras.

no ano de 2013, ou seja, as despesas foram menores que as receitas, gerando superávit primário.

No entanto, no ano de 2014, ocorreu o inverso, tendo sido registrado um déficit fiscal, com as despesas equivalentes a 107% das receitas. O mesmo ocorreu no ano de 2015, em que o município teve uma baixa arrecadação, atingindo a marca de 111% de gastos com despesas em relação às receitas. Deste modo, São Francisco de Itabapoana já sinalizava que não iria seguir a Lei Orçamentária Anual (LOA)⁴ e as metas presentes na LDO. Nota-se, portanto, que a elaboração do orçamento esteve sempre acima da capacidade real de arrecadação do município. Também foi verificada a ausência de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro do município.

No ano de 2016, se apenas observado o valor final da despesa e receita, percebe-se um resultado primário positivo porém significativo, visto que, ao longo do período contábil em questão, a arrecadação foi superior às despesas totais. Porém, o Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro (TCE) optou por reprovar as contas do município por falta de clareza na prestação de contas, como uma baixa arrecadação própria não condizente com o plano de metas estabelecido pelo município, despesas sem o devido registro contábil, não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro ao longo dos anos, etc.

Segundo o relatório de contas do Estado, o município de São Francisco de Itabapoana desrespeitou em 2017 o limite máximo de despesa com pessoal, tendo por volta de 59,3% de gastos com este grupo, obrigando o município a reduzir o percentual excedente nos dois anos seguintes.

Em 2018, ocorreu uma melhora significativa na transparência e na prestação de contas do município, porém, o TCE recomendou

⁴ A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o orçamento realizado anualmente pela União, Estados e Municípios, e nela são estimadas as receitas para o ano seguinte, e a expectativa de despesas ao longo do período.

novamente um parecer contrário à aprovação das contas, pedindo que fosse realizado um correto registro dos saldos do superávit/déficit financeiro apurados ao final do exercício e recomendando um uso mais consciente e responsável dos recursos dos royalties, priorizando na aplicação de programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local.

A respeito do grande valor atribuído ao grupo “restos a pagar” de 2019, referem a valores lançados erroneamente em duplicidade no sistema contábil e são referentes a exercícios anteriores, de acordo com a nota do município.

Sobre os Royalties, ao se comparar os Royalties de São Francisco de Itabapoana e de São João da Barra, município vizinho também localizado na região norte fluminense, São João da Barra recebeu, no ano de 2018, cerca de 170 milhões de reais, enquanto São Francisco de Itabapoana, não confrontante e sem instalação de embarque/desembarque recebeu 11 milhões de reais (o que corresponde a 7% do município vizinho).

Neto e Vieira (2018) confrontam as influências dos royalties no desenvolvimento socioeconômico dos municípios, e chegam à conclusão que essa maior arrecadação não se traduziu, até o momento, em melhores indicadores de desenvolvimento socioeconômico. Tendo em vista a baixa influência desta fonte de arrecadação no município, esta rubrica não será incluída como fator de cálculo nas futuras tabelas deste trabalho.

7 Índices Firjan de Gestão Fiscal

O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF)⁵ é elaborado através de um estudo anual que tem por objetivo fortalecer a cultura da responsabilidade administrativa ao fornecer subsídios para uma gestão pública eficiente e democrática. Os dados utilizados são extraídos dos resultados fiscais que as prefeituras declararam à Secretaria do Tesouro Nacional e revelam onde foram alocados os

⁵ O Índice Firjan de Gestão Fiscal Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>.

recursos arrecadados. Por esse motivo, o índice é considerado uma ferramenta de controle social capaz de aprimorar a gestão fiscal dos municípios.

A matéria-prima do IFGF vem de quatro grandes grupos de indicadores: receita própria, gastos com pessoal, investimentos, liquidez e custo da dívida. Com base neles é atribuída, para cada município, uma pontuação que vai de zero a um e que determina seus respectivos conceitos: Gestão de excelência, com valores superiores a 0,8 pontos; Boa gestão, com resultados entre 0,6 e 0,8 pontos; Gestão em dificuldade, com resultados entre 0,4 e 0,6 pontos e Gestão crítica, com resultados inferiores a 0,4 pontos.

Em relação ao ano de 2020, ressalta-se que a interpretação dos resultados foi feita de forma ponderada devido o evento da pandemia da Covid-19 e a necessidade de auxílio financeiro para a população, a flexibilização de regras de responsabilidade fiscal, a suspensão do pagamento de dívidas e a priorização de gastos em prol da saúde pública. Estes fatos influenciaram na avaliação do estudo e no resultado final do IFGF deste ano.

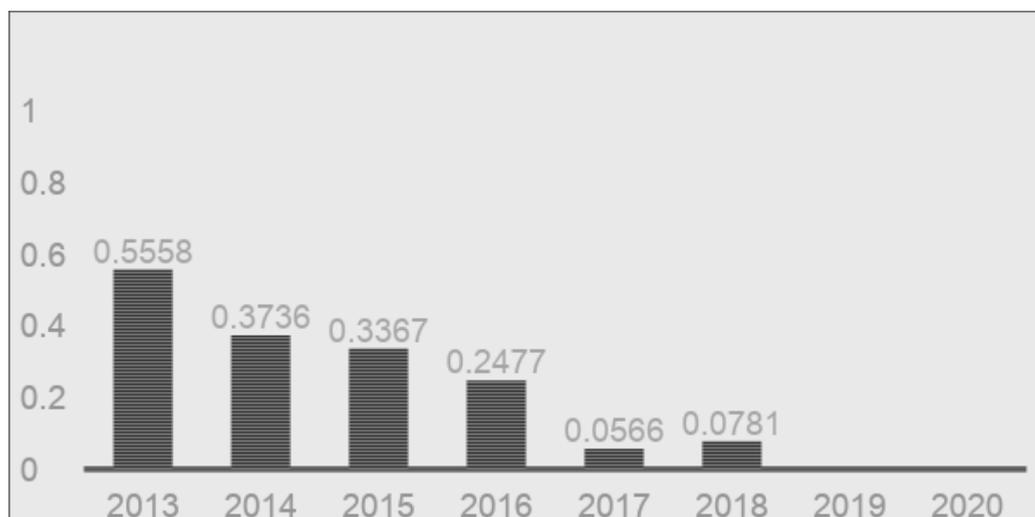
7.1 Índice Firjan - Autonomia

O índice de Autonomia da Firjan demonstra a capacidade de financiar a estrutura administrativa do município, analisa a relação entre as receitas oriundas da atividade econômica do município e os custos para financiar sua existência. Nota-se que o município perde pontos se, mesmo aumentando sua receita própria, sua despesa administrativa continue a aumentar a níveis superiores nos próximos anos.

A nível deste trabalho, pode ser considerado o indicador mais importante, pois, partindo-se do princípio que o município de São Francisco de Itabapoana desejou sua emancipação, presume-se que ele disponha de reserva financeira mínima necessária para suprir as necessidades de funcionamento e o bem-estar de sua população. O

IFGF Autonomia de São Francisco de Itabapoana entre os anos de 2013 e 2020 é apresentado no gráfico 1.

Gráfico 1. IFGF Autonomia de São Francisco de Itabapoana entre 2013 e 2020



Fonte: Elaborado pelos autores com base no Relatório anual Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF).

É natural que, ao atender as necessidades do cidadão, parte dos recursos municipais seja consumida, por conta disso, a autonomia é fundamental para o planejamento das contas e da administração dos custos de se manter uma cidade em funcionamento. No entanto, como pode ser visto no site oficial da Firjan⁶, 1.704 prefeituras não se sustentam, ou seja, não geram receita suficiente para a manutenção da estrutura administrativa.

Conforme os resultados apresentados no gráfico 1, o IFGF Autonomia de São Francisco de Itabapoana apresentou no ano de 2013 um valor aproximado de 0,56, sendo considerado uma gestão em dificuldade, de acordo com a escala classificatória da Firjan mencionada na seção anterior. A princípio, é indicado pela dificuldade em geração de receita própria e a rigidez orçamentária em arcar com as despesas da máquina pública.

A partir de 2014, a gestão passa a ser classificada como crítica, com um declínio do índice ao longo dos anos. Entre os anos de 2016 e 2017, o declínio foi ainda mais acentuado, e supõe-se que seja

⁶ Informação disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>.

pelas contas rejeitadas pelo TCE e o período de eleições municipais, onde ocorreu a troca de representantes municipais. Este fato pode ser notado também nos próximos indicadores.

O índice de Autonomia para o ano de 2019 e de 2020 foi zero, pois as receitas geradas no município não foram suficientes para custear as despesas com a estrutura administrativa e para o ano de 2020 foi relacionada pela ausência de componente de dado para avaliação.

Em suma, no período considerado, em nenhum ano a gestão foi considerada “gestão de excelência” ou “boa gestão” no índice autonomia. Apenas no ano de 2013 foi avaliado como “gestão em dificuldade”, para todos os outros de 2013 até 2020, foram classificados como “gestão crítica”.

7.2 Índice Firjan - Gastos com Pessoal

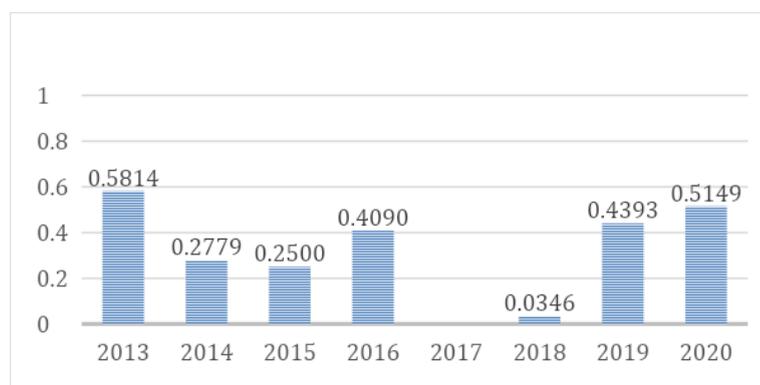
O pagamento de salários e aposentadorias dos servidores públicos representa o principal item de despesa do setor público. Caso este item represente um percentual elevado em relação à receita total auferida pelo município, as despesas discricionárias são comprometidas, afetando as políticas públicas.

O indicador IFGF Gastos com Pessoal recebe nota zero, caso ultrapasse o grau de comprometimento com gastos com pessoal acima do estabelecido por lei, e nota um, quanto melhor o uso dos recursos. O gráfico 2 apresenta os resultados do referido índice para o município de São Francisco de Itabapoana entre os anos de 2013 e 2020.

Em 2013, o índice teve a pontuação de 0,5814 por comprometer 50,19% da receita com o pagamento de seus funcionários. Os anos de 2014 e 2015 ficaram respectivamente com 0,2779 e 0,2500 de notas, tendo o limite de gastos de 53,02% e 53,67%. O ano de 2016 teve a nota de 0,4090 e o ano de 2017 apresentou um índice igual a zero, razão pela qual estava com 59,34% da receita comprometida com despesas com funcionalismo

público. Além disso, o ano de 2018 apresentou valor de 0,0346. Como mencionado acima, o TCE indicou uma violação no percentual de despesas relacionadas a salários, e provavelmente, este é o motivo da avaliação pior do que a média do período, sendo necessário o longo do período de 2018 para os devidos ajustes e em 2019 e 2020 o índice elevou, sendo de 0,4393 e 0,5149.

Gráfico 2. IFGF Gastos com Pessoal de São Francisco de Itabapoana entre os anos de 2013 e 2020



Fonte: Elaborado pelos autores com base no Relatório anual Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF).

Em resumo, nenhum ano apresentou uma “gestão de excelência” ou “boa gestão” em termos de gasto com pessoal. Os anos de 2013, 2016, 2019 e 2020 foram avaliados como “gestão em dificuldade” e os anos de 2014, 2015, 2017 e 2018 foram classificados como “gestão crítica”.

Segundo o site da Firjan, mais de 1/3 das 5.565 prefeituras analisadas no país estão em situação crítica, ou seja, os municípios gastam mais de 54% da receita com pessoal.

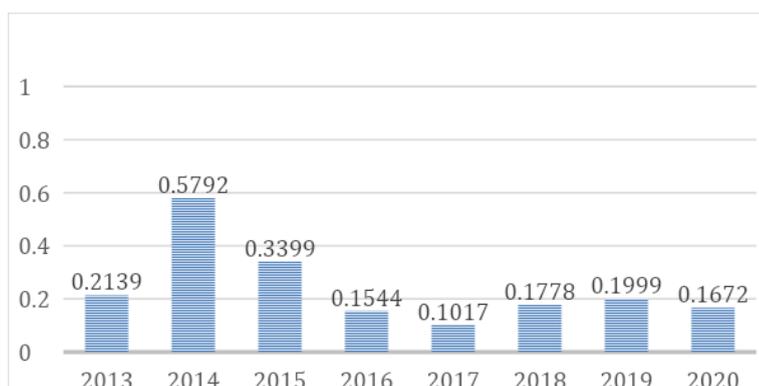
7.3 Índice Firjan - Investimentos

O índice de Investimentos da Firjan mede a parcela da receita total dos municípios destinada aos investimentos, aqueles que geram bem-estar à população e melhoram o ambiente de negócios. Utilizando como parâmetro a parcela de 12% da Receita Total para investimentos municipais, sendo considerado um excelente compromisso para com a cidade, ou seja, atingindo a meta de 12%

ou mais da receita realizada com investimentos, o município recebe nota 1. Conforme o grau da parcela for diminuindo, é atribuída uma nota menor no final do estudo para este devido indicador.

Para Correia *et al.* (2018) o investimento público é uma ferramenta importante para ser usada como uma força motriz para o desempenho econômico. Isso estimula o investimento privado e o crescimento da produtividade do setor público, melhorando o capital humano, incentivando a inovação tecnológica e criando empregos. Na expectativa de recolher benefícios no futuro, como forma de gerar maiores rendimentos e produzir riqueza.

Gráfico 3. IFGF Investimento de São Francisco de Itabapoana entre 2013 e 2020



Fonte: Elaborado pelos autores com base no Relatório anual Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF).

O gráfico 3 apresenta o IFGF Investimentos do município de São Francisco de Itabapoana entre os anos de 2013 e 2020. No período analisado, o melhor desempenho ocorreu no ano de 2014, quando o indicador recebeu a nota de 0.5792, embora ainda menor do que 0,6 pontos, assim, dentro da categoria “Dificuldade”. Nos demais anos, a gestão foi “Crítica”, com notas inferiores a 0,4 pontos. Assim, indicando que o município teve um baixo investimento para seu próprio desenvolvimento, não chegando a 6% de sua receita total.

Pode-se fazer o contraponto com a dificuldade em geração própria de receita, gasto com o funcionalismo público e dificuldades de gerir a verba pública como possíveis causas da grande

dificuldade em investir. Dificuldades em aprovar projetos de investimentos de longo prazo também podem ter natureza política.

O Brasil é marcado por grande disparidade, de acordo com o relatório final da Firjan de 2020, 2.672 municípios (aproximadamente 48%) têm baixo nível de investimentos, em média, investem apenas 4,6% da receita.

7.4 Índice Firjan - Liquidez

A origem da conta de restos a pagar é fazer com que o encerramento do exercício seja compatível com a continuidade da administração pública, pois algumas despesas pertencentes a um ano serão naturalmente postergadas para o ano seguinte. O problema começou quando os municípios passaram a utilizá-lo como forma de financiamento, diferindo as taxas já contratadas em outros anos, o que criou problemas de liquidez com o passar do tempo (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

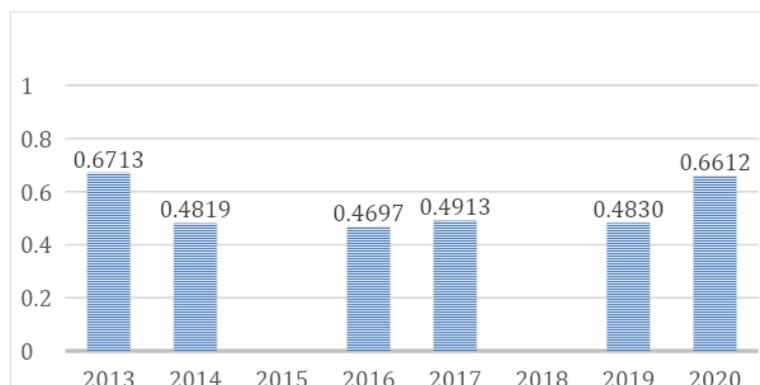
A Lei de Responsabilidade Fiscal estipula que, no último ano de sua vigência, o governo municipal tenha recursos financeiros suficientes para custear a prorrogação para o ano seguinte. Embora essa condição legal só se aplique aos anos de transição governamental, as dívidas com fornecedores no primeiro ano são mais do que recursos de caixa, o que é uma questão que afeta a gestão financeira municipal e a credibilidade.

Dessa forma, no cálculo do índice apresentado pela Firjan, caso o município inscreva mais restos a pagar do que recursos em caixa no ano em questão sua pontuação será zero. O índice também é ponderado pela Receita Corrente Líquida (RCL).

O IFGF Liquidez de São Francisco de Itabapoana para o período de 2013 a 2020 é mostrado no gráfico 4. Nos anos de 2013 e 2020 as notas foram de 0,6713 e 0,6612, estando no intervalo entre 0,6 e 0,8 pontos, sendo a gestão classificada como “boa gestão”. Nos anos de 2014, 2016, 2017 e 2019, as notas estiveram no intervalo entre 0,4 e 0,6 pontos, e a gestão foi classificada na categoria de

“gestão em dificuldade”. Nos anos de 2015 e 2018, o município obteve nota zero no IFGF Liquidez, visto que encerrou o exercício com mais restos a pagar do que recursos em caixa para cobri-los, sendo classificados na categoria de “gestão crítica”.

Gráfico 4. IFGF Liquidez de São Francisco de Itabapoana entre 2013 e 2020



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Relatório anual Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF).

Segundo a FIRJAN (2021), 563 prefeituras brasileiras entraram no ano de 2020 no “cheque especial”, o que significa que terminaram o ano de 2020 sem recursos em caixa para cobrir as despesas postergadas para o ano seguinte. Portanto, neste quesito, o município de São Francisco de Itabapoana encontra-se acima da média, tendo uma boa gestão de restos a pagar.

7.5 Gestão Fiscal

O Índice de Gestão Fiscal (IFGF) foi obtido com base nos 4 indicadores apresentados anteriormente, a fim de atribuir a nota geral da Gestão Fiscal do município de São Francisco de Itabapoana, tendo cada indicador assumido o mesmo peso (25%) para o cálculo do índice geral. A análise é importante, pois é uma ferramenta para que os cidadãos exerçam o papel de social de controle sobre a gestão dos recursos e um excelente controle dos investidores sobre o rating do ambiente de negócios.

A partir da observação do gráfico 5, nota-se que os anos de 2013 e 2014 tiveram as maiores notas, com 0,5056 e 0,4281 pontos,

ainda assim, na escala classificatória, ficaram na categoria “Gestão em dificuldade”. Também é notável que com o passar dos anos, não foram realizadas as devidas correções no âmbito de investimentos, responsabilidade fiscal, *etc.*, tendo os indicadores notas inferiores a 0,4 e a gestão classificada como “Gestão crítica”.

Gráfico 5. IF Gestão Fiscal de São Francisco de Itabapoana entre 2013 e 2020



Fonte: Elaborado pelos autores com base no Relatório anual Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF).

Em resumo, o ano de 2018 teve a menor nota Índice de Gestão Fiscal (IFGF). Com 0,0726 pontos, São Francisco de Itabapoana apresentou resultado crítico em todos os indicadores, com destaque para a nota zero no gráfico 4, e próxima à zero no gráfico 2 e no gráfico 1. A falta de planejamento e controle foi algo a ser notado, pois, não foi ano de eleições municipais e não foram encontrados relatos de crise econômica grave no ambiente nem quaisquer outros motivos externos que possam explicar o fato.

A gestão fiscal crítica está também associada aos anos de 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020. Ao revisar o ano de 2014, não foi possível encontrar valores concretos para explicar o declínio da avaliação fiscal do município, visto que, não houve significativas mudanças no controle das secretarias municipais.

7.6 Comparação com municípios da região Norte Fluminense

A tabela 4 apresenta Índice de Gestão Fiscal (IFGF) aplicados aos municípios do Norte Fluminense: Campos dos Goytacazes,

Cardoso Moreira, Carapebus, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra. Para fins de comparação, temos os seguintes valores, destacados por cor, a fim de auxiliar no entendimento, representando verde como “bom” (indicador com nota entre 0,6 e 1), amarelo como “regular” (indicador com nota entre 0,41 e 0,59) e vermelho para “crítica” (indicador com nota entre 0 e 0,4).

Tabela 4. Resultados do IFGF dos municípios do Norte Fluminense entre 2013 a 2020

Cidades	População	IFGF 2013	IFGF 2014	IFGF 2015	IFGF 2016	IFGF 2017	IFGF 2018	IFGF 2019	IFGF 2020
Campos dos Goytacazes	511.168	0,6693	0,7500	0,4999	0,2883	0,2795	0,4683	0,2831	0,2547
Carapebus	16.039	0,2774	0,2629	0,1116	0,1278	0,0339	0,2215	Dados n. disp.	Dados n. disp.
Cardoso Moreira	12.821	0,4901	0,3216	0,2940	0,2800	0,1829	0,4579	0,3129	0,4664
Conceição de Macabu	23.398	0,3586	0,8441	0,7081	0,6923	0,7613	0,7135	0,6941	0,5750
Macaé	261.501	0,6895	0,7794	0,6412	0,4173	0,4119	0,7061	0,5946	0,6824
Quissamã	24.246	0,6042	0,3976	0,3886	0,4582	0,4707	0,4590	0,4524	Dados n. disp.
São Fidélis	38.710	0,5309	0,5086	0,6056	0,4033	0,3478	0,4457	0,4138	0,3586
S. Francisco Itabapoana	42.210	0,5056	0,4281	0,2317	0,3202	0,1624	0,0726	0,2805	0,3358
S. João da Barra	36.423	0,5230	0,4971	0,2630	0,2423	0,5717	0,6617	0,6738	0,7763

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Relatório Anual Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF).

Começando pela análise do município de Campos dos Goytacazes, sendo o município com maior número de habitantes, até o ano de 2014 apresentava “boa gestão”. Apesar da baixa Receita Própria, o município tinha três conceitos “Gestão de excelência”: Gastos com Pessoal, Investimento e Liquidez. Conforme o passar dos anos, seus índices foram caindo até 2020 onde terminou sem recursos em caixa suficiente para cobrir as despesas,

apresentando alta rigidez orçamentária e baixo nível de investimentos (Tabela 4).

O município de Macaé, também com conceito “Boa gestão”, é o segundo município mais populoso da região norte, apresenta excelente arrecadação própria e possui recursos em caixa suficientes para honrar suas obrigações de curto prazo. Em 2018 teve destaque com nota máxima no IFGF Autonomia e gestão excelente no IFGF Gastos com Pessoal (Tabela 4).

O município de São Fidélis tem situação fiscal “regular” nos anos de 2013, 2014, 2016, 2018 e 2019. A Situação fiscal recebeu o conceito “bom” para o ano de 2015 e “crítica” para os anos de 2017 e 2020. Os investimentos públicos exerceram a principal influência negativa nas contas de 2020.

O município de São João da Barra terminou os anos de 2015 e 2016 como “regular” e terminou os anos de 2013, 2014 e 2017 como “regular” situação fiscal. Já os anos de 2018, 2019 e 2020 tiveram as maiores pontuações, classificadas como “bom” desempenho fiscal. Em 2020 apresentou nota máxima em três indicadores do IFGF e por isso ocupou a 7ª posição do ranking fiscal estadual.

O município de Conceição de Macabu teve um início crítico e seus indicadores eram categoria Gestão crítica, com exceção a IFGF Liquidez. A partir de 2014, o município se destaca com a maior nota entre os municípios em razão da associação da nota máxima no IFGF Gastos com Pessoal, bom planejamento financeiro e boa autonomia. Finalizando 2020 em C (gestão em dificuldade) pelo motivo do baixo nível de IFGF Investimentos. Entretanto, vale o destaque para o município que no longo prazo foi o que apresentou índices mais consistentes.

O município de Cardoso Moreira apresentou situação fiscal “regular” nos anos de 2013, 2018 e 2020. E situação fiscal “crítica” nos anos de 2014 a 2017 e no ano de 2019.

O município de Quissamã embora tivesse um indicador com conceito “bom” desempenho fiscal em 2013, em 2014 e 2015 o

desempenho foi “crítico”. Apresentou uma situação “regular” entre 2016 e 2019. Para o ano de 2020 os dados não foram disponibilizados.

O município de Carapebus é o município com a trajetória mais crítica no sentido de gestão fiscal do grupo norte fluminense, tem níveis críticos no IFGF Investimentos, IFGF Liquidez e, sobretudo, IFGF Gastos com Pessoal. Com o passar dos anos continuou exibindo gestão fiscal crítica em todos os indicadores, com exceção do IFGF Liquidez com situação difícil. Em 2019 e 2020 não teve como continuar a avaliação por falta de dados.

No panorama geral, o município de São Francisco de Itabapoana aparece em penúltimo lugar do grupo.

Diante do exposto, melhores resultados a nível de saúde fiscal poderiam ser promovidos por meio de: i) maior transparência fiscal, por meio de um controle mais acurado da contabilidade orçamentária do município e de maior comunicação, de modo aumentar o poder fiscalizatório da sociedade civil e possibilitar melhorias na gestão fiscal, aumentando a eficiência da administração pública; ii) o estabelecimento de um plano diretor municipal menos abrangente, que possa caminhar em consonância com a LDO e as Metas Fiscais, priorizando gastos fundamentais para a sociedade, repensando o uso de recursos públicos. iii) No lado da geração de receitas, a busca por maior atratividade da produção agropecuária, do comércio e do turismo poderiam elevar o potencial arrecadatório, contribuindo para redução do déficit orçamentário.

Os desafios atuais para a gestão dos recursos públicos são cada vez mais latentes, e concentram-se principalmente em uma mudança de posicionamento acerca da priorização do uso dos recursos. O desenvolvimento sustentável de longo prazo exige um projeto orçamentário voltado para o futuro, e isto torna-se um grande obstáculo a ser superado, pois há a necessidade de maior autonomia financeira e a realocação dos recursos, que devem ser voltados para políticas públicas eficientes em prol da saúde, da

educação, da infraestrutura sustentável e do desenvolvimento regional.

8 Conclusão

A gestão fiscal no município de São Francisco de Itabapoana é um tema de extrema importância, dado o agravamento na gestão de recursos públicos nos últimos anos. O objetivo deste trabalho foi compreender como são utilizados e administrados os recursos públicos captados pelos impostos, repasses estaduais e afins para benefício de desenvolvimento do município.

À despeito da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), através de seus mecanismos de contingenciamento, ter sido capaz de promover o equilíbrio fiscal dos municípios fluminenses, nota-se, a partir da condição fiscal de São Francisco de Itabapoana, que os rígidos padrões da LRF são incompatíveis com o arcabouço financeiro definido para os municípios, no qual a maior parte dos recursos precisam ser destinados ao pagamento de despesas que servem apenas para manter o funcionamento do município, que não geram bem-estar para a população como o fornecimento de serviços. Os municípios precisam adequar seus gastos e receitas em relação aos limites impostos pela LRF, e quando à ausência de receitas próprias, não resta espaço fiscal para políticas públicas.

Dos nove municípios que fazem parte do Norte Fluminense, apenas 2 apresentam uma população maior que 250 mil habitantes (Campos dos Goytacazes e Macaé). Logo, por ter uma faixa populacional parecida com os demais municípios vizinhos, e recebendo verbas do Estado e da União em um montante semelhante, era esperado resultados um pouco mais satisfatórios para São Francisco de Itabapoana em termos da boa gestão dos recursos públicos.

Mesmo não sendo o objetivo de estudo principal, é importante salientar a grande quantidade de pedidos de emancipação vindos da década de 1990. É notável que o agravamento da dificuldade fiscal seja

oriundo desse período, conforme observado em indicadores de outras regiões e vistos também no município avaliado neste trabalho.

Ao analisar os dados derivados de sua geração de receita com recursos próprios, nota-se que em nenhum momento do período analisado, o município atingiu 10% de recursos oriundos de fontes próprias, mantendo-se em níveis alarmantes em autonomia, sendo geralmente, destaque negativo ao decorrer dos anos, dentre os municípios do Norte Fluminense, segundo os relatórios anuais elaborados pela Firjan.

É possível notar que existe a relação entre a autonomia, investimentos e baixa atividade econômica local. A geração de receita própria foi perdendo força à medida que faltou incentivo público, isso explica a baixa atividade econômica local, tornando assim um ciclo de baixo desempenho econômico.

Referências

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. IDH ano 1991, 2000 e 2010. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/municipio/330475>. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996**. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. 1996.

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. 2000.

CANTERBERRY, E. R. **The rise and fall of global austerity**. London: World Scientific, 2015.

CARDOSO, L. G. M. **Mecanismos de governança do setor público brasileiro e o seu papel no combate à corrupção**. 2011. (Concurso de Artigos Científicos da ASBAN e do FOCO, 1). Disponível em: <http://www.prgo.mpf.mp.br/focco-go/artigos/LUDMILLA-GRAZIELLA-MARA-CARDOSO.pdf>. Acesso em: 16 de junho de 2022.

CARVALHO, F. J. C. Mercado, Estado e Teoria Econômica: uma breve reflexão. **Econômica**, Niterói (RJ), v. 1, n. 1, p. 9-25, 1999.

CORREIA, Ana Luísa *et al.* **Investimento público**. 2018. Disponível em: <https://medium.com/@isegjbc/investimento-p%C3%BAblico-7561b633c4f3>. Acesso em: 15 jan. 2022. Texto disponível no perfil no Medium da ISEG Junior Business Consulting da Lisbon School of Economics & Management.

DAVIDSON, P. The Neoclassical vs. Post Keynesian View of Government. In: _____. **Controversies in Post Keynesian Economics**. Aldershot [UK]: Edward Elgar, 1991

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Princípios do contraditório e da ampla defesa: especificidades na ação do controle externo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 46, n. 1, p. 57-69, jan./mar. 2014.

FIRJAN. **Mais de três mil cidades brasileiras têm situação fiscal difícil ou crítica, revela Índice Firjan de Gestão Fiscal**. 2021. Disponível em: <https://firjan.com.br/noticias/mais-de-tres-mil-cidades-brasileiras-tem-situacao-fiscal-dificil-ou-critica-revela-indice-firjan-de-gestao-fiscal.htm>. Acesso em: 12 mai. 2022.

FONTES, P. V. S. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Finanças Públicas: uma Análise para os municípios fluminenses (2000 a 2014)**. 2015. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Federal Fluminense, Campos Dos Goytacazes, RJ, 2015. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/6437>. Acesso em: 14 set. 2022.

FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO (CEPERJ). **Localização e extensão**. 2022. Disponível em: https://www.ceperj.rj.gov.br/?page_id=260. Acesso em: 20 jan. 2022.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso: 22 mar. 2021.

KEYNES, J. M. (1936). **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1985. (Coleção Os Economistas).

LAFFER, A. Statement prepared for the joint economic committee. In: LAFFER, A. B.; SEYMOUR, J. P. (Ed.). **The economics of the tax revolt: a reader**. Nova Iorque: Harcourt Brace Jovanovich, 1979.

LIMA, E. M.; REZENDE, A. J. Um estudo sobre a evolução da carga tributária no Brasil: uma análise a partir da Curva de Laffer. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 20, n. 1, p. 239-255, jan./mar. 2019.

LOPES, M. de L. M.; MOLLO, M. de L. R. O debate sobre a redução do déficit fiscal no Brasil: uma crítica pós-keynesiana. **Nova Economia** [online], v. 21, n. 1, 2011.

MENEZES, R. T. **Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os Componentes de Despesa dos Municípios Brasileiros**. Brasília: ESAF, 2005. Monografia premiada em 1º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional – 2005, Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, 2005.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei Complementar nº 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. Brasília: ESAF, 2002.

NETO, R. S.; VIEIRA, J. D. Rendas do petróleo e suas influências no desenvolvimento socioeconômico dos municípios de São João da Barra e São Francisco de Itabapoana. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, v. 16, n. 60, ago. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. PNUD. **Índice de Desenvolvimento Humano**. 2022. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>. Acesso em: 13 jul. 2021.

ROMER, C. D.; ROMER, D. H. The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks. **American Economic Review**, v. 100, n. 3, p. 763-801, jun. 2010, p. 799.

SANTOS, E. C. C. **O orçamento público e a importância na gestão pública**. 2014. Monografia (Especialização em Gestão Pública) - Universidade Cândido Mendes, Brasília, DF, 2014.

SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA (Prefeitura). **Informação de Finanças Públicas**. 2021. Disponível em: <http://138.59.40.26:8079/transparencia/>. Acesso em: 8 maio 2021.

SARGENT, T. J.; WALLACE, N. Some unpleasant monetarist arithmetic. **Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review**, v. 6, p. 1-17, 1982.

SOUSA, P. F. B.; LIMA, A. O.; NASCIMENTO, C. P. S.; PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V.; GOMES, A. O. Desenvolvimento municipal e cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise dos municípios brasileiros utilizando dados em painel. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, v.1, n. 1, p. 58-70, jan./jun. 2013.

VIEIRA, F. S. *et al.* **Políticas sociais e austeridade fiscal**: como as políticas sociais são afetadas pelo austericídio da agenda neoliberal no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro: CEBES, 2018.

Sobre os autores

Hiata Anderson Carvalho De Moura Preto

Graduou-se em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense (UFF) em Campos dos Goytacazes. É técnico em Logística e estudante de Licenciatura em Matemática pelo Instituto Federal Fluminense (IFF).

Email: hiata_carvalho@id.uff.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4950-3878>

Tatiana Acar

Graduou-se em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É mestre e doutora em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). É Professora Adjunta da UFF em Campos dos Goytacazes, atuando no Núcleo de Estudos em Economia Aplicada (NEEA) do Departamento de Ciências Econômicas.

Email: tatiana_acar@id.uff.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4527-7957>

Alan Figueiredo de Arêdes

Graduou-se em Ciências Econômicas e é mestre e doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). É Professor Associado da Universidade Federal Fluminense (UFF) em Campos dos Goytacazes, atuando no Núcleo de Estudos em Economia Aplicada (NEEA) do Departamento de Ciências Econômicas e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas (PPGDAP). Desde 2004, realiza estudos na área da economia e do gerenciamento do agronegócio.

Email: alanaredes@id.uff.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5788-5119>

Vanuza da Silva Pereira Ney

Graduou-se em Ciências Econômicas e é mestra em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). É doutora em Produção Vegetal pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). É Professora Associada da Universidade Federal Fluminense (UFF) em Campos dos Goytacazes, atuando no Núcleo de Estudos em Economia Aplicada (NEEA) do Departamento de Ciências Econômicas e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas (PPGDAP).

Email: vanuzasilva@id.uff.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1824-0673>

Histórico

Recebido em: 14/04/2022. Aprovado em: 14/09/2022. Publicado em: 20/10/2022.