



## **A ETERNA CRISE FISCAL DOS MUNICÍPIOS: DA QUEDA DA RECEITA E FALTA DE PLANEJAMENTO PÚBLICO**

Tadeu Vaz Pinto Pereira<sup>1</sup>

### **Resumo**

A crise financeira dos municípios não é novidade. Segundo dados disponibilizados pela FIRJAN, no seu anuário Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), considerando dados do exercício fiscal de 2015, diagnostica que os municípios brasileiros estão à beira da insolvência financeira. Contudo, apesar da crise fiscal ser latente, estariam estes municípios aptos a gerirem suas receitas e despesas? De que maneira se vem realizando o planejamento público municipal nos últimos? Objetivo deste trabalho é refletir sobre a crise fiscal dos municípios, pensada através das condições nos quais se realiza o planejamento público municipal. Para tal, este trabalho elege os municípios de São Paulo para sua análise e reflexão. Observa-se que o planejamento público municipal é ainda muito incipiente, e fica claro que, independente do porte municipal, a tarefa do planejamento público não é prioridade por parte das prefeituras paulistas. Grande parte dos municípios não possui equipe técnica específica e destinada a este fim, tampouco toma medidas efetivas para realização de um razoável planejamento, além de não prever nenhum tipo de participação popular, o que coloca ainda mais em xeque a questão fiscal municipal: tanto na “riqueza” quanto na “pobreza”, sem planejamento, a crise fiscal continua.

**Palavras-chave:** crise fiscal; planejamento público municipal; pacto federativo; municipalismo

### **1 Introdução**

A crise financeira dos municípios não é novidade. Segundo dados disponibilizados pela FIRJAN<sup>2</sup>, no seu anuário Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), considerando dados do exercício fiscal de 2015, diagnostica que os municípios brasileiros estão à beira da insolvência financeira, sendo que muitos já estão descumprindo os limites de despesas previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); o relatório alerta que não estão em jogo apenas “riscos fiscais”, mas também há riscos político-institucionais.

O mesmo relatório afirma que a situação dos municípios piorou muito desde 2006, quando o IFGF foi iniciado. Em 2015, o documento aponta que 87,4% dos municípios brasileiros foram diagnosticados em situação fiscal difícil ou crítica.

Entre os motivos elencados para situação delicada dos municípios, destaque para alto gasto com pessoal, dificuldade em gerir / arrecadar seus impostos próprios, além da alta dependência dos municípios brasileiros serem dependente de transferências governamentais de outros entes federativos, como União e Estados da Federação, e queda generalizada nos investimentos públicos.

<sup>1</sup> Economista e cientista político. Professor da Universidade São Francisco.

<sup>2</sup> Ver Firjan (2016)



Contudo, apesar da crise fiscal ser latente, estariam estes municípios aptos a gerirem suas receitas e despesas? De que maneira se vem realizando o planejamento público municipal nos últimos? Estariam os municípios brasileiros aptos a também enfrentar a “bonança” de receitas de maneira eficiente?

Objetivo deste trabalho é refletir sobre a crise fiscal dos municípios, pensada através das condições nos quais se realiza o planejamento público. Para tal, este trabalho elege os municípios de São Paulo para sua análise e reflexão.

Este trabalho foi dividido em 5 partes, sendo que na primeira e segunda parte é realizada uma breve contextualização acerca do Pacto Federativo e competência tributária, bem como o papel das peças orçamentárias no planejamento público.

Já terceira parte é apresentado o problema do planejamento municipal, e na quarta parte apresentado dados decorrentes das condições do planejamento público municipal nos municípios paulistas, nos anos de 2014 e 2015. O trabalho termina com as considerações finais.

## **2 Pacto Federativo e Competência Tributária**

O Estado e todo seu aparelho são fundamentais para o bom desenvolvimento econômico e social de toda sociedade: seja as ideologias mais liberais, que limitam consideravelmente os papéis e funções do Estado tanto na economia quanto na vida social, quantos as ideologias políticas mais abrangentes, que ampliam a função e o papel estatal, o Estado sempre se mantém presente, sendo responsável pela regulação econômica, proteção da propriedade privada, dentre outras funções.

Com a promoção do Estado do Bem-Estar Social no início da segunda metade do século XX e ampliação dos direitos universais do homem, o Estado passou atuar muito além da regulação econômica e jurídica, passando atuar diretamente em políticas públicas de promoção da justiça social e de caráter mais universal, tais como políticas de promoção e difusão da educação e saúde pública.

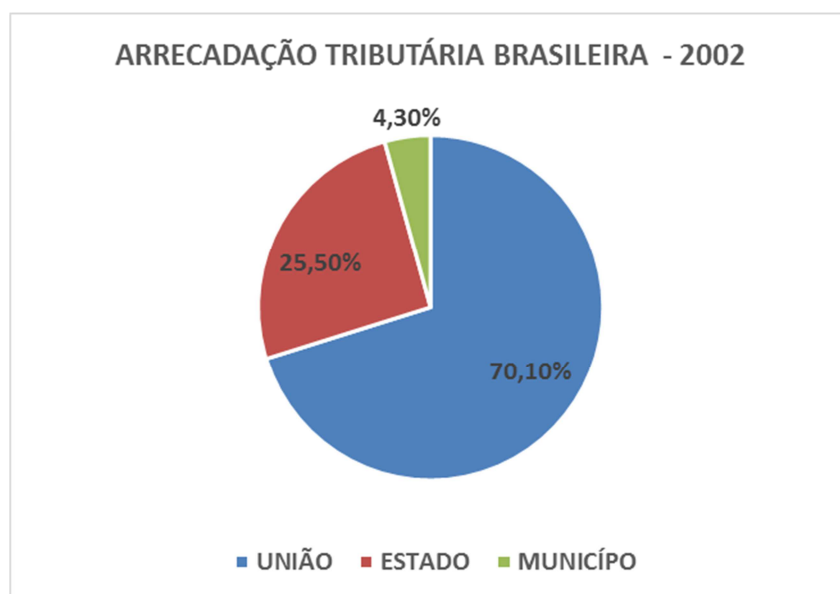
Diante deste papel cada vez mais crescente, o Estado precisa se financiar, i.e., arrecadar recursos financeiros para fazer frente as suas diversas funções. Os impostos são divididos basicamente em dois tipos, impostos diretos que incidem sobre a renda (tais como IPTU – Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana e Imposto de Renda), e os impostos indiretos que incidem sobre consumo, tais como



ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e ISS – Imposto sobre Circulação e Serviços.

O Estado Brasileiro é um Estado Federativo, dividido em três entes: União, Estado e Municípios. Segundo a Constituição de 1988, todos os são interdependentes, possuem autonomia política e orçamentária (podem, dentro da legalidade, decidir acerca de seus gastos e formas de programação política – eleger / gerir suas políticas públicas).

De acordo com Arretche (2006), o regime de separação de fontes tributárias é bem desigual: os cinco principais impostos são responsáveis por mais de 70% da arrecadação total, sendo quatro deles arrecadados pela União. O imposto mais importante é arrecadado pelos estados é o ICMS.



*Figura 1- Arrecadação Tributária Brasileira por Ente Federativo – 2002. Fonte: Arretche (2006); adaptado*

De acordo com a figura 1, a União era responsável por aproximadamente 70,1% do total arrecadado, seguido pelo estado 25,5% e pelos municípios 4,3%, o que demonstra a desigualdade e a concentração da arrecadação tributária por parte da União.

A tabela 1 lista os principais tributos arrecadados pelos entes federativos, e a correspondência de parte desses tributos que fazem parte de receitas que são constitucionalmente transferidas, independente ou não da vontade dos agentes



públicos.

TABELA 1- COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIA E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS			
ENTE FEDERATIVO	TRIBUTO	INCIDÊNCIA	TRANSFERÊNCIAS
UNIÃO	IMPOSTO DE RENDA	RENDA	FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS (21,5% DO IR + IPI); FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (22,5% DO IR+IPI); FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (NO, NE E C.O.). 3% DA RECEITA DO IR + IPI
	IPI	PRODUÇÃO INDUSTRIAL	
	IOF - I. S/ OPERAÇÕES FINANCEIRAS	OPERAÇÕES FINANCEIRAS	-
	ITR - I. TERRITORIAL RURAL	PROPRIEDADE RURAL	50% DA RECEITA DO ITR ATRIBUÍDA AOS MUNICÍPIOS
	IMPOSTO SOBRE IMPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO	-
	IMPOSTO SOBRE EXPORTAÇÃO	EXPORTAÇÃO	FUNDO DE RESSARCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES (10% DO IPI)
	COFINS - CONTRIB. P/ A SEGURIDADE SOCIAL	FATURAMENTO (CONTRIB. SOCIAL)	-
	CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	FATURAMENTO (CONTRIB. SOCIAL)	-
	CSLL - CONTRIB. SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	LUCRO (CONTRIB. SOCIAL)	-
ESTADO	ICMS	CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS	25% DO ICMS ATRIBUÍDO AOS MUNICÍPIOS
	ITCMD	TRANSMISSÃO DE PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA CAUSA-MORTIS	-
	IPVA	PROPRIEDADE DE VEÍCULOS	50% DO IPVA ATRIBUÍDO AOS MUNICÍPIOS
MUNICÍPIO	ISS	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	-
	IPTU	PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA URBANA	-
	ITBI	TRANSMISSÃO DE PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA INTER-VIVOS	-

Fonte: Arretche (2006); adaptado

Diante da excessiva concentração de receitas por parte da União, a Constituição de 1988 criou a obrigatoriedade de transferências de recursos tanto pela União quanto do Estado para os municípios.

Entre as transferências mais importantes, temos o FPM – Fundo de



Participação dos Municípios e a cota-parte do ICMS, como demonstra a tabela 1. Estas receitas orçamentárias, individualmente, são as principais receitas que os municípios têm a sua disposição para financiamento de seus programas e ações.

Cada um desses fundos possuem uma regra própria de distribuição. O FPM é transferido pela União através do Tesouro Nacional, e a regra de partilha é basicamente a população do município. Contudo, o FPM leva em consideração outros fatores, tais como a renda per capita: localidades que têm uma renda per capita inferior tendem a receber proporcionalmente mais recursos que aquelas cidades com maior poder aquisitivo.

**TABELA 2- PRINCIPAIS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS**

<b>FUNDO</b>	<b>QUEM PARTILHA</b>	<b>FINANCIAMENTO</b>	<b>METODOLOGIA DE PARTILHA</b>
FPM	UNIÃO	22,5% DO IR+IPI	POPULAÇÃO E RENDA PER CAPITA
ICMS	ESTADO	25% DO ICMS	VARIA DE UF PARA UF. EM SÃO PAULO, VER TABELA
IPVA	ESTADO	50% IPVA	50% DO VALOR ARRECADADO DE IPVA NAQUELE MUNICÍPIO É RETORNADO ATRAVÉS DE COTA-PARTE

O FPM é uma das principais receitas orçamentárias dos municípios. Em São Paulo, no ano de 2011, representava cerca de 8% em relação a toda receita corrente municipal.

Já a cota-parte ICMS, a maior receita orçamentária individual, tem metodologia de partilha que varia de UF para UF. Em São Paulo, o método de distribuição leva em consideração 7 componentes. De modo geral, o ICMS é partilhado quase diretamente a participação do município em relação ao valor adicionado total do estado (75% de peso) e sua população (13% de peso).

Apesar de ter perdido participação nos últimos anos (em 1990 a cota-parte do ICMS representava cerca de 46% de toda Receita Municipal), ainda representa cerca de 23% de toda Receita Corrente Municipal, sendo, portanto, a principal fonte de



receitas dos municípios paulistas.

Em relação a cota-parte do IPVA, a partilha é mais simples: 50% do IPVA dos veículos são transferidos aos seus municípios de origem. Devido a popularização do automóvel nos últimos anos, a participação desta receita em relação ao total da receita corrente passou no ano de 1990 de aproximadamente 0,7% para cerca de 5,0% em 2011.

### 3 O Municipalismo Brasileiro e o Problema do Planejamento

A nova Constituição Federal de 1988, ao reger o novo pacto federativo no país, emergiu para condição de ente federativo o município, onde este pode criar sua própria Constituição (Leis Orgânicas Municipais), lhe garantindo mais autonomia e “controle” no seu processo de condução política e econômica.

A Constituição de 1988, no seu Artigo 18, compreende o município a condição de ente federativo autônomo, podendo reger sua organização (possibilidade de criarem suas próprias Leis Orgânicas), possuir sua própria arrecadação e decidir sobre a alocação de alguns de seus gastos.

No que se refere a questão tributária, em síntese, coube ao município competência tributária privativa associado a serviços públicos de caráter local e as leis de parcelamento do solo.

De acordo com Abrantes (2012), é no orçamento público (OP) que o governante, coloca em prática seu projeto e plano de governo: “(...) podemos afirmar que o orçamento público é um instrumento de planejamento que espelha as decisões políticas, estabelecendo as ações prioritárias para o atendimento das demandas da sociedade”<sup>3</sup>, define Abrantes (2012).

Segundo Carvalho (2010), a Constituição de 1988 inovou ao estipular conceitos e regras para elaboração do processo orçamentário, intensificando o que se concebe como orçamento-programa, isto é, um instrumento de planejamento que permite integrar os programas de trabalho e planejamento dos governos.

De acordo com Sanches (2006), a Constituição de 1988 introduziu uma série de mudanças significativas, integrando o planejamento no orçamento, através de três peças: Plano Plurianual de Investimento (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

---

<sup>3</sup> Abrantes, 2012:66.



e Lei Orçamentária Anual (LOA) – ver tabela 3.

Abrantes (2012) considera que as peças orçamentárias previstas na Constituição Federal podem ser consideradas como um instrumento de programação e planejamento que o ente federativo tem a sua disposição para alocar os recursos nas áreas e programas prioritários definidos pelo chefe Poder Executivo, permitindo assim possibilidade de alcançar planos racionais de governo a longo, médio e curto prazo.

**TABELA 3- PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS - RESUMO**

PEÇA ORÇAMENTÁRIA	DEFINIÇÃO	VALIDADE / ABRANGÊNCIA
Plano Plurianual de Investimentos (PPA)	Estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada.	quatro anos
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Lei que estabelece as metas e prioridades da Administração para o exercício subsequente, metas estas que se encontram contempladas no PPA.	1 ano (ações e despesas que são fundamentais à Administração Pública para o ano seguinte)
Lei Orçamentária Anual (LOA)	Lei que tem como objetivo de concretizar os objetivos e metas estabelecidos no PPA e priorizados na LDO para aquele exercício. Prevê a arrecadação e receitas e fixa a despesa para o exercício financeiro.	Exercício Financeiro (1 ano)

Fonte: Sanches (2006)

Sanches (2006) afirma que o ciclo orçamentário pode ser entendido como uma série de fases etapas, que se repetem em períodos prefixados, nos quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas.

Em sua condição de instrumento político, como assinala o professor Jesse Burkhead, “o orçamento se desenvolveu como instrumento de controle democrático sobre o Executivo. O poder financeiro veio fixar-se no Legislativo, com o fim de impedir que o Executivo viesse a instituir impostos arbitrariamente”. A partir dessa base suas funções foram sendo gradativamente ampliadas, com vistas a assegurar que os recursos fossem aplicados segundo um conjunto de princípios orientados para a boa gestão da coisa pública. E em razão disso as várias etapas do ciclo orçamentário envolvem ampla participação das esferas decisórias mais elevadas do Estado e se processam sob a



atenta vigilância das instituições da sociedade (Sanches, 2006: 187-188).

Sanches (2006) compreende que o ciclo orçamentário é em um conjunto de quatro grandes fases, cujo a materialização se estende por vários anos. Segue abaixo as fases descritas pelo autor:

- I. **ELABORAÇÃO E APRESENTAÇÃO:**, atividades visando a formulação do programa de trabalho, diagnóstico de problemas, a formulação de alternativas e a tomada de decisões e a montagem da proposta a ser submetida à apreciação do Legislativo.
- II. **AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA:** tramitação da proposta de orçamento no Poder Legislativo e sua revisão;
- III. **PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO:** o orçamento é programado (isto é, são definidos os cronogramas de desembolso – ajustando o fluxo de dispêndios às sazonalidades da arrecadação), executado, acompanhado e parcialmente avaliado, sobretudo por intermédio dos mecanismos de controle interno e das inspeções realizadas pelos órgãos de controle externo;
- IV. **AVALIAÇÃO E CONTROLE:** são produzidos os balanços, segundo as normas legais pertinentes à matéria. Estes são apreciados e auditados pelos órgãos auxiliares do Poder Legislativo (Tribunal de Contas e assessorias especializadas) e as contas julgadas pelo Parlamento. Integram também essa fase as avaliações realizadas pelos órgãos de coordenação e pelas unidades setoriais com vistas à realimentação do processo de planejamento

No entanto, como observa Biderman (2004), na média, 88% da renda dos municípios brasileiros são provenientes de transferências de entes federativos superiores, tanto federais e estaduais, diminuindo assim a capacidade de os mesmos obterem autonomia nas execuções de suas políticas públicas municipais (PPM's).

A Constituição de 1988 transferiu para os municípios uma série de obrigações sem uma contrapartida financeira correspondente, que engessou e tirou uma parte da autonomia relativa que os municípios teriam na promoção de suas PPM's relativas do desenvolvimento, somadas ainda a rígida "Lei da Responsabilidade Fiscal" criada na segunda metade dos anos 1990, que exige uma série de obrigações fiscais, atrelando uma série de obrigações das entidades pública, diminuindo consideravelmente a





capacidade de endividamento público, piorando ainda mais a autonomia orçamentária dos municípios.

Diante dessa realidade de falta de orçamento e de ser responsável pela execução de políticas públicas, o município, na grande maioria das vezes, não possui orçamento e nem tampouco pessoal técnico qualificado para elaborar, avaliar e implementar políticas públicas de qualidade e mais efetivas.

De acordo com dados disponibilizados pelo SEADE, verificamos o peso da Receita Tributária Própria em relação ao total da Receita Corrente, verificamos que no estado de São Paulo, no período dos anos 2000 a 2011, aproximadamente 1/3 da Receita Corrente era proveniente da Receita Tributária Municipal, cerca de 15% de Transferências da União e 30% do Estado.

Biderman (2004) analisa que a autonomia dos municípios é colocada em xeque, devido ao fato de que mais de 2/3 da Receita Orçamentária Municipal é oriunda de transferências constitucionais tanto da União quanto do Estado, diminuindo consideravelmente a autonomia dos municípios em promover e gerir suas políticas públicas.

#### **4 O Problema do Planejamento Municipal**

Contudo, o problema fiscal municipal não decorre exclusivamente da queda das transferências constitucionais das receitas, mas também das condições em que se realizam o planejamento público.

Elegendo o estado de São Paulo como análise, de acordo com dados disponibilizados pela SEADE, de 2002 e 2011 a Receita e Despesa Total Municipal, cresceu a níveis reais, 93 e 82% respectivamente, enquanto o PIB Brasileiro e Valor Adicionado Fiscal de São Paulo no mesmo período expandiu 42% e 26%, respectivamente.

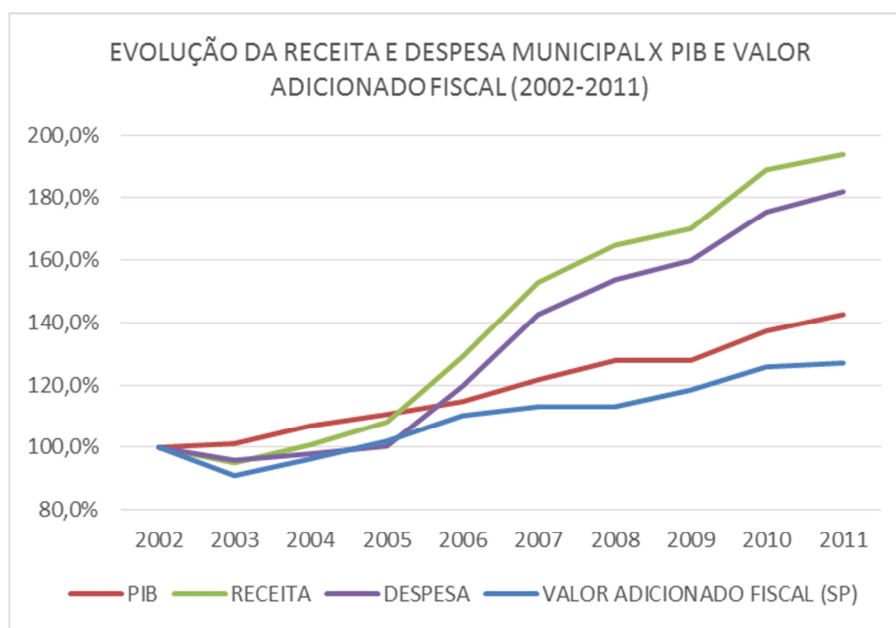


Figura 2- Evolução da Receita e Despesa Pública - Municípios Paulistas

Os municípios paulistas, apesar de terem aumentado em níveis reais suas receitas neste período, aumentaram quase que proporcionalmente suas despesas, e assim, mesmo em período de “incremento da receita”, o dilema da falta de recursos permanece.

Vale ressaltar a importância da Administração Pública Municipal na economia dos municípios, em especial os de porte pequeno e muito pequeno<sup>4</sup>. De acordo com dados do SEADE, a participação da administração pública no total do valor adicionado de municípios destes portes no ano de 2014 foi de cerca de 16,7% e 23,5%, respectivamente (ver figura 3), o que indica os efeitos nocivos de uma crise fiscal dos pode causar nas economias destes municípios.

<sup>4</sup> A classificação dos municípios por porte utilizada pelo IEGM é a seguinte: Porte Grande: acima de 200.000 habitantes; Porte Médio: entre 20.001 e 200.000 habitantes; Porte Pequeno: entre 5.001 e 20.000 habitantes; Porte Muito Pequeno: até 5.000 habitantes. Ver Tribunal de Contas de São Paulo (2015).

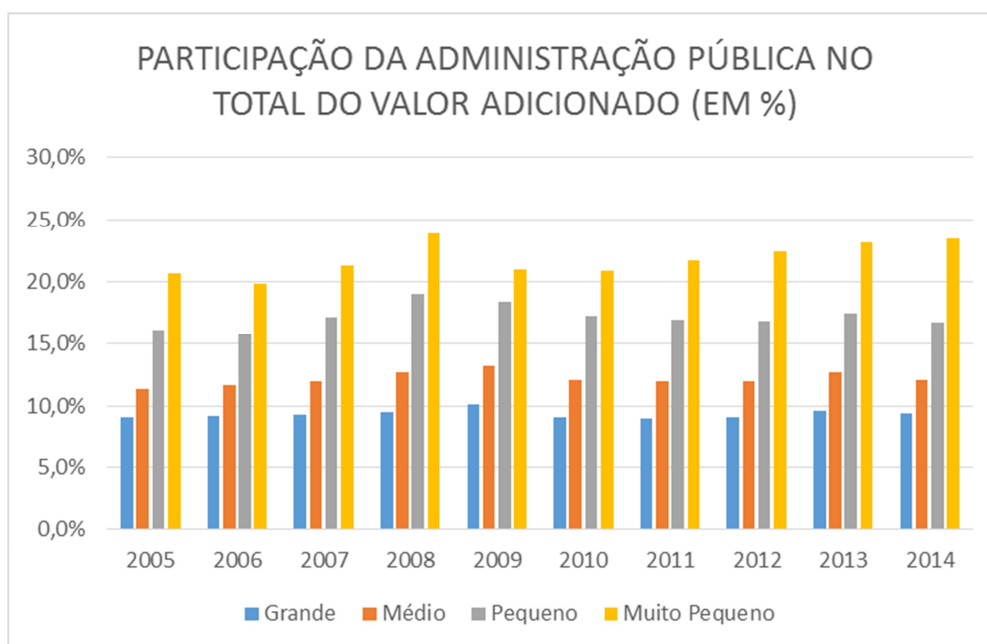


Figura 3- Participação Da Administração Pública No Total Do Valor Adicionado (Em %)

De acordo com dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), no mesmo período de 2002 a 2011, as Câmaras Municipais de municípios paulistas aprovaram orçamentos que autorizaram suas prefeituras (Poder Executivo) a modificar em média 27% do orçamento público, livremente, sem necessidade de prévia autorização legislativa, descaracterizando, em muito, o planejamento público decorrente das peças orçamentárias.

Analisando casos isolados, é fácil encontrar municípios que autorizaram o Poder Executivo a modificar em até 100% do orçamento público sem autorização do legislativo, desprovido a municipalidade de qualquer tentativa de planejamento e controle fiscal.

Indicadores sobre a gestão pública confirmam esta dificuldade de planejamento dos municípios. O próprio TCE-SP lançou recentemente o IEGM – índice Efetividade da Gestão Municipal, que de acordo com órgão, o índice é um “ (...) valioso instrumento de aferição de resultados, correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento”<sup>5</sup>.

O índice é composto pelos seguintes itens, ponderados e avaliados de acordo com metodologia publicada pelo TCE-SP:

<sup>5</sup> Ver Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2014).



TABELA 4-OS 7 ÍNDICES TEMÁTICOS – IEGM/TCE-SP		
ITEM	OBJETIVO	PESO
I-EDUC	mede o resultado das ações da gestão Pública Municipal nesta área por meio de uma série de quesitos específicos relativos à educação infantil e Ensino Fundamental, com foco em aspectos relacionados à infraestrutura escolar.	20%
I-SAÚDE	ações da gestão Pública Municipal neste tema por meio de uma série de quesitos específicos, com ênfase nos processos realizados pelas prefeituras relacionados à Atenção Básica, Equipe Saúde da Família, Conselho Municipal da Saúde, atendimento à população para tratamento de doenças como tuberculose, hanseníase e cobertura das campanhas de vacinação e de orientação à população.	20%
I-PLANEJAMENTO	verifica a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado, por meio da análise dos percentuais gerados pelo confronto destas duas variáveis.	20%
I-FISCAL	mede o resultado da gestão fiscal por meio da análise da execução financeira e orçamentária, das decisões em relação à aplicação de recursos vinculados, da transparência da administração municipal e da obediência aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.	20%
I-AMB	mede o resultado das ações relacionadas ao meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas. Este índice contém informações sobre resíduos sólidos, educação ambiental, estrutura ambiental e conselho ambiental.	10%
I-CIDADE	mede o grau de envolvimento do planejamento municipal na proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres.	5%
I- GOV TI	mede o conhecimento e o uso dos recursos de Tecnologia da informação em favor da sociedade.	5%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2014); elaboração própria;

Cada item acima relacionado tem sua pontuação e metodologia própria de análise, sendo que atribuído os conceitos: (A) Altamente efetiva; (B+) Muito efetiva; (B) Efetiva; (C+) Em fase de adequação; (C) baixo nível de adequação.

**TABELA 5- IEGM 2014-2015**

Rótulos de Linha	A	B	B+	C	C+	Total Geral
<b>2014</b>	<b>0,0%</b>	<b>63,0%</b>	<b>30,7%</b>	<b>1,6%</b>	<b>4,7%</b>	<b>100,0%</b>
Grande	0,0%	46,2%	33,3%	7,7%	12,8%	100,0%
Médio	0,0%	62,5%	32,7%	1,0%	3,8%	100,0%
Muito Pequeno	0,0%	62,2%	32,7%	0,0%	5,1%	100,0%
Pequeno	0,0%	66,8%	27,4%	2,1%	3,7%	100,0%
<b>2015</b>	<b>0,0%</b>	<b>67,4%</b>	<b>9,8%</b>	<b>5,4%</b>	<b>17,4%</b>	<b>100,0%</b>
Grande	0,0%	56,4%	17,9%	12,8%	12,8%	100,0%
Médio	0,0%	65,2%	13,3%	3,8%	17,6%	100,0%
Muito Pequeno	0,0%	67,1%	9,7%	5,8%	17,4%	100,0%
Pequeno	0,0%	71,3%	5,4%	5,4%	17,9%	100,0%

Fonte: TCE-SP; elaboração própria

De acordo com dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), nos anos de 2014 e 2015, grande parte das administrações municipais foram classificadas como “Efetivas”, como demonstra tabela 5 .

Contudo, o diagnóstico muda muito quando analisamos o item “I – Planejamento”, índice que mensura a capacidade do município na consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado.

**TABELA 6- I-PLANEJAMENTO - IEGM 2014-2015**

Rótulos de Linha	A	B	B+	C	C+	Total Geral
<b>2014</b>	<b>9,9%</b>	<b>17,4%</b>	<b>20,3%</b>	<b>37,6%</b>	<b>14,8%</b>	<b>100,0%</b>
Grande	2,6%	7,7%	2,6%	69,2%	17,9%	100,0%
Médio	4,3%	12,0%	19,2%	51,0%	13,5%	100,0%
Muito Pequeno	20,5%	23,7%	19,9%	20,5%	15,4%	100,0%
Pequeno	9,1%	19,5%	24,5%	32,0%	14,9%	100,0%
<b>2015</b>	<b>0,9%</b>	<b>25,2%</b>	<b>15,4%</b>	<b>47,5%</b>	<b>11,0%</b>	<b>100,0%</b>
Grande	0,0%	5,1%	5,1%	76,9%	12,8%	100,0%
Médio	0,5%	25,2%	10,0%	55,7%	8,6%	100,0%
Muito Pequeno	1,9%	27,7%	24,5%	33,5%	12,3%	100,0%
Pequeno	0,8%	26,7%	15,8%	44,6%	12,1%	100,0%

Fonte: TCE-SP; elaboração própria



Nos resultados apurados em 2014, apenas 9,9% dos municípios obtiveram classificação “A” – Altamente Efetiva, e mais da metade (aproximadamente 52% dos municípios paulistas) apresentaram conceitos “C+” e “C”, que indicam importantes fragilidades no processo de planejamento.

Interessante é que quando se observa os conceitos por porte do município, verificamos que os municípios de porte médio e grande que apresentaram os piores resultados: cerca de 64% dos municípios médios e 87% dos municípios de porte grande apresentaram conceitos de “C” e “C+”, o que evidencia que o problema de planejamento não é apenas de “estrutura administrativa” e “capacidade administrativa”, mas sim crônica e estrutural, independente do porte.

A situação do planejamento piorou nos resultados publicados de 2015: apenas 0,9% dos municípios paulistas conseguiram nota máxima no item i-planejamento, sendo que quase 2/3 das cidades foram classificadas entre C ou C+, conforme tabela 6. Mais uma vez, assim como verificado nos anos de 2014, verifica-se a tendência de cidades de grande e médio porte em realizar o planejamento.

## **5 Os Resultados do I-Planejamento**

A dificuldade de planejamento fica mais latente quando se analisa individualmente os questionários, parâmetros que foram considerados para composição do item “I-Planejamento”.

De acordo com dados divulgados pelo TCE-SP, em 2014 cerca de 40% dos municípios apresentaram distorção maior de 40% na coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e das metas das ações estabelecidas nas peças orçamentárias.

Apesar de mais de 50% dos municípios paulistas declararem que possuem “equipe estruturada” para elaboração das peças orçamentárias, e aproximadamente 70% ter em seu quadro de pessoal servidor efetivo responsável pela contabilidade municipal, não foi suficiente para evitar que 42% das administrações municipais apresentassem distorção de 40% no confronto entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações previstos nas peças orçamentárias e os recursos financeiros utilizados, e 104 municípios (16% do total) apresentaram distorção de mais de 30% no planejamento inicial.



Quando se analisa se a administração pública municipal possui na sua estrutura cargos efetivos de analistas ou técnicos de planejamento e orçamento, apenas 15% das prefeituras municipais possuem cargos específicos para realização de tais funções, e apenas 13% dos municípios paulistas tem servidores com dedicação exclusiva para realização do planejamento no mesmo período.

A descaracterização do orçamento (alteração do planejamento) é outro item que prejudica o planejamento. Cerca de 84% das administrações municipais permitiram com que os seus orçamentos fossem alterados por decreto, isto é, sem prévia alteração legislativa, e destas, 84% permitiam com que até 1/5 de seus orçamentos fossem alterados via decreto.

Outra característica interessante é se as prefeituras municipais paulistas levam em conta algum acompanhamento da política fiscal do governo estadual quanto federal: em 2015, 76% dos municípios paulistas não levam em consideração as realidades estaduais e federais para seu planejamento.

Outra pergunta que denuncia a dificuldade de planejamento das prefeituras paulistas é quando se analisa se a administração municipal faz algum tipo de levantamento prévio, para subsidiar o planejamento: cerca de 72% apontaram que realizam algum tipo de diagnóstico prévio, contudo, 65% destas prefeituras afirmaram que não levaram em conta estes levantamentos prévios para elaboração de suas peças orçamentárias.

**TABELA 7- RESULTADO FINANCEIRO POR PORTE DO  
MUNICÍPIO**

Rótulos de Linha	Déficit	Prejudicado	Superávit	Total
<b>2014</b>	<b>34,2%</b>	<b>0,8%</b>	<b>65,1%</b>	<b>100,0%</b>
Grande	17,9%	7,7%	74,4%	100,0%
Médio	28,8%	0,5%	70,7%	100,0%
Muito pequeno	31,4%	0,0%	68,6%	100,0%
Pequeno	43,2%	0,4%	56,4%	100,0%
<b>2015</b>	<b>40,5%</b>	<b>0,8%</b>	<b>58,7%</b>	<b>100,0%</b>
Grande	17,9%	3%	79,5%	100,0%
Médio	37,5%	1,4%	61,1%	100,0%
Muito pequeno	34,6%	0,0%	65,4%	100,0%
Pequeno	50,6%	0,4%	49,0%	100,0%

Fonte: TCE-SP; elaboração própria



O problema da dificuldade de planejamento é verificado em outros itens do IEGM, como o “I-Fiscal”, que mensura o resultado da gestão fiscal por meio da análise da execução financeira e orçamentária.

Resultados demonstram que em 2014, 34,2% dos municípios apresentaram déficit em seus resultados financeiros, situação esta que piorou no ano de 2015, no qual 40% das administrações municipais apresentaram déficits em suas contas.

De acordo com a tabela 7, os municípios de porte muito pequeno e pequeno que tiveram mais dificuldade em fechar suas contas. Em 2014, 31,4% dos de porte “Muito Pequeno” e 43,2% dos de porte “pequeno” apresentaram déficit, e em 2015 os valores passaram para cerca de 34,6% e 50,6%, respectivamente.

Outro fator preocupante é quando se analisa a participação popular no planejamento orçamentário. Em 2015, segundo o TCE-SP, cerca de 77% dos municípios paulistas não previram nenhuma margem destinada a inclusão de ações originárias da participação popular. Segundo o órgão, 81% das prefeituras não realizam nenhum tipo de pesquisa web acerca de sugestões populares a serem incluídas nas peças orçamentárias.

No que se refere a participação do prefeito na execução orçamentária, além do alto índice de remanejamento orçamentário via decreto, sem prévia autorização legislativo, através de Decreto, 90% dos municípios paulistas levam relatórios mensais ao conhecimento do chefe do executivo acerca da execução orçamentária.

## 6 Considerações Finais

O Pacto Federativo Brasileiro, apesar de considerar o município como ente autônomo, não concedeu autonomia tributária. Conforme mencionado anteriormente, grande parte da receita dos municípios é proveniente de recursos oriundos de outros entes federativos (estadual e federal), o que faz com que os municípios brasileiros fiquem refém de receitas de transferências.

O planejamento público municipal, decorrente de peças orçamentárias de longo prazo como o PPA, é ainda muito incipiente, ou melhor, apenas uma peça contábil para cumprir obrigações legais (e não reais de planejamento).

De acordo com dados disponibilizados pelo TCE-SP, fica claro que, independente do porte municipal, a tarefa do planejamento público não é prioridade.





Grande parte dos municípios não possui equipe técnica específica e destinada a este fim, tampouco toma medidas efetivas para realização do planejamento.

Além de não prever participação popular (que por si só, prejudica a efetividade do planejamento), grande parte dos municípios paulistas alteram suas verbas por vontade exclusiva do Executivo, via decreto, sem nenhuma permissão legislativo, o que descaracteriza por si só qualquer tentativa de planejamento.

A crise fiscal decorrente da falta de receitas é grave, e vem impactando fortemente a disponibilização de serviços básicos a população, principalmente aquela mais carente, contudo, conforme demonstrado anteriormente neste trabalho, o incremento real da receita municipal verificado nos últimos 10 anos não foi suficiente para resolver a crise fiscal, tampouco garantir um melhor uso dos recursos.

Fica latente a necessidade dos municípios em planejarem, de fato, suas políticas ações, para buscar uma autonomia federativa mais efetiva, bem como criar soluções para solucionar a dependência de recursos de transferência.

A falta efetiva de planejamento coloca ainda mais em xeque a questão fiscal municipal: tanto na “riqueza” quanto na “pobreza”, sem planejamento, a crise fiscal municipal continuará cada vez mais forte, e cada vez mais insolvente.

## Referências

ABRANTES, Luiz Antônio. **Gestão tributária**. 2. ed. Departamento de Ciências da Administração / UFSC. Brasília, CAPES : UAB, 2012.

ABREU, Alzira Alves de, & ARAUJO, Juliana Gagliardi de. “A federação brasileira - estados e municípios: estrutura e atribuições”. In A. A. d. Abreu (Ed.), **Caminhos da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2009

ANDERSON, G. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: FGV, 2009

ARRETCHE, Marta. “Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia”. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas públicas: coletânea**, Brasília: ENAP, 2006.

BIDERMAN, Ciro. Políticas Públicas locais no Brasil. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Orgs). Economia do Setor Público no Brasil.p. 462-492. Ed. Elsevier, Rio de Janeiro, 2004.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010



FIRJAN. **Índice Firjan De Gestão Fiscal: Ano-Base 2015**. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2016

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Rio de Janeiro, 2014.

LAHERA PARADA, E. Política e políticas públicas in: SARAVIA, E. **Políticas públicas; coletânea**. Brasília: ENAP, 2006

MENDES, M. Blog Brasil: **Economia e Governo**. Disponível em: < <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2013/11/21/criar-novos-municipios-e-prejudicial-ao-pais/>>. Acesso em: 03/06/2014

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **O Municipalismo Brasileiro e a Provisão Local de Políticas Públicas: o caso do serviço de saúde dos municípios paulistas**. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

SILVA, V. A. "Federalismo e articulação de competências no Brasil". In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), **Administração pública: Coletânea** (pp. 549-570). São Paulo, Brasília: UNESP, ENAP, 2010.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988 in: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs). **Planejamento e orçamento governamental; coletânea / Organizadores**: Brasília: ENAP, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**. Divisão de Auditoria Eletrônica - AUDESP. TCESP: São Paulo, 2014

\_\_\_\_\_. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal - 1º ANUÁRIO 2014**. Divisão de Auditoria Eletrônica - AUDESP. TCESP: São Paulo, 2015

VAZ, Tadeu. Autonomia Federativa e Gestão Tributária: Evolução E Estrutura dos Tributos Próprios Dos Municípios Paulistas (2003-2010). In: I Congresso De Gestão Publica, 2014, Ouro Preto - Mg. **Anais Do I Congresso De Gestão Pública (CONGEP)**. Ouro Preto - Mg: UFOP, 2014. V. 1. P. 24-24.

\_\_\_\_\_. Poder, Burocracia E Eficácia Em Jogo: As Tic's e o Tribunal De Contas Do Estado De São Paulo. In: VII Seminário De Pesquisa Interdisciplinar ? SPI, 2015, Florianópolis. **Anais Do VII Seminário De Pesquisa Interdisciplinar ? SPI**. Florianópolis-SC: Unisul, 2015.

ZIMMERMANN, Gustavo. **40 Anos de Finanças Municipais no Brasil**. Tese de Doutorado. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2009