

# Gestão fiscal e a transparência eletrônica em Mato Grosso do Sul

*Luciana Virginia Mario Bernardo*

Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)

*Jandir Ferrera de Lima*

Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)

*Maycon Jorge Ulisses Saraiva Farinha*

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Recebido: 22/04/2017 Versão revisada (entregue): 22/06/2018 Aprovado: 26/06/2018

## Resumo

Neste artigo analisam-se o comportamento do conhecido Índice FIRJAN de Gestão Fiscal e a transparência eletrônica municipal para o Estado de Mato Grosso do Sul. Não foram identificados artigos publicados sobre o assunto para esta unidade da federação. Assim, justifica-se a escolha do assunto devido às contribuições que a pesquisa pode trazer para a literatura. A metodologia utilizada incluiu o método dedutivo e a análise descritiva dos dados. Os resultados indicaram que as microrregiões de Mato Grosso do Sul podem melhorar seus Índices FIRJAN de Gestão Fiscal, que, na maioria dos casos, se encontram classificados ou em “gestão em dificuldade” ou em “gestão crítica”. Com relação à transparência eletrônica, percebe-se que a maioria dos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul não adota adequadamente o procedimento e 64% deles publicam somente até 40% das informações.

**Palavras-chave** | Desenvolvimento regional; equilíbrio fiscal; gestão fiscal; Mato Grosso do Sul; transparência eletrônica.

**Código JEL** | H83 M48 R51.

## FISCAL MANAGEMENT AND ELECTRONIC TRANSPARENCY IN MATO GROSSO DO SUL

This paper analyze the behavior of the FIRJAN Fiscal Management Index and the local electronic transparency for the state of Mato Grosso do Sul in Brazil. No published articles on the subject have been identified for this state. Thus, their choice is justified due to the contributions that this research can bring to the literature. The used methodology was the deductive method and the descriptive analysis of the data. The results indicated that the microregions of the state can improve their FIRJAN Management Indexes, which in most cases are classified as "management in difficulty" or "critical management". Regarding to electronic transparency, it is noticed that most of the evaluated municipalities fail to publish the same elements and 64% of these same municipalities publish up to 40% of the information.

**Keywords** | Electronic transparency; fiscal balance; fiscal management; Mato Grosso do Sul; regional development.

**JEL-Code** | H83 M48 R51.

## **GESTIÓN FISCAL Y LA TRANSPARENCIA ELECTRÓNICA EN MATO GROSSO DO SUL**

### **Resumen**

Este artículo analiza el comportamiento del Índice FIRJAN de Gestión Fiscal y la transparencia electrónica municipal en el Estado de Mato Grosso do Sul. No se han identificado artículos publicados sobre el asunto en dicho estado. Así, la elección del tema de esta investigación se debe a la posibilidad de contribuir a la literatura especializada. La metodología utilizada incluyó el método deductivo y el análisis descriptivo de los datos. Los resultados indicaron que las microrregiones de Mato Grosso do Sul pueden mejorar sus Índices FIRJAN de Gestión Fiscal, que, en la mayoría de los casos, se clasifican en “gestión en dificultad” o “gestión crítica”. Respecto a la transparencia electrónica, se constató que la mayoría de los municipios evaluados no adoptan adecuadamente el procedimiento y el 64% de ellos publican solamente hasta el 40% de las informaciones.

**Palabras-clave** | Desarrollo regional; equilibrio fiscal; gestión fiscal; Mato Grosso do Sul; transparencia electrónica.

**Código JEL** | H83 M48 R51.

### **Introdução**

No Brasil, a responsabilidade fiscal foi inserida na Constituição Federal de 1988 no que se refere aos orçamentos governamentais (BRASIL, 1988) e na Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na qual estão estabelecidas normas direcionadas à gestão fiscal. Nela há exigências de planejamento e de transparência no intuito de prevenir riscos que possam influenciar as contas públicas referentemente às metas e aos limites sobre as receitas, despesas com pessoal, entre outras atividades a serem administradas (BRASIL, 2000).

A LRF oferece contribuições ao crescimento e desenvolvimento municipal, pois auxilia no planejamento dos recursos investidos em cada município. Dessa forma, práticas qualitativas de gestão fiscal resultam em atividades e em serviços que auxiliam no desenvolvimento socioeconômico. A transparência das etapas da gestão fiscal pode indicar vantagens para estados e municípios, na atração de investimentos (SOUZA et al., 2013). Quanto maior a transparência, maior a

facilidade para angariar recursos e, conseqüentemente, aumentar a arrecadação (ARAÚJO, 2009). Esses motivos auxiliam na geração de confiança com relação ao município e podem, assim, influenciar nos investimentos. Tendo em vista a importância da gestão fiscal para o desenvolvimento socioeconômico, foi criado o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF). Tal índice avalia cada município e estado em relação aos indicadores de receita própria, gastos com pessoal, investimentos, liquidez e custo da dívida pública. E classifica cada esfera política em quatro conceitos – A, B, C, D –, sendo A indicador de maior desempenho e D, de menor desempenho na gestão fiscal. Dessa forma, o objetivo desta pesquisa é analisar o comportamento do IFGF e a transparência eletrônica municipal para o estado de Mato Grosso do Sul. Não foram identificadas publicações que tratem sobre assunto no estado, assim pretende-se contribuir para sanar essa lacuna da literatura.

### **Características da Gestão Fiscal**

Em 2000, a promulgação da LRF estabeleceu as normas para que as finanças públicas passassem a ser aplicadas com características de gestão fiscal. Para isso, as ações públicas devem ser pautadas em planejamento e transparência no intuito de prevenir riscos em relação a desvios. Além disso, estabelece limites aos gastos públicos e às metas para receitas e despesas (BRASIL, 2000). No Brasil, na história da administração pública, principalmente em tempos anteriores à LRF, existiram práticas reduzidas de responsabilidade fiscal na aplicação dos recursos públicos. Essas poucas práticas implicaram déficits orçamentários em diferentes regiões brasileiras. Sendo assim, a LRF foi e é um marco para que os recursos públicos sejam melhores aplicados (POMPEO; PLATT NETO, 2014).

Para a existência de práticas de gestão fiscal, destacam-se alguns aspectos necessários: o planejamento fiscal, considerado ser uma das mais importantes ferramentas para a gestão fiscal, devendo ser realizado através do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual; restrição ao aumento nos gastos públicos no último ano de mandato, por isso há uma limitação estipulada pela LRF quanto a restos a pagar, despesas com funcionários e ações oriundas de crédito – os limites são de 50% e 60% da receita corrente líquida<sup>1</sup> com gastos com pessoal para União (50%), Estados (60%) e Municípios (60%); o terceiro aspecto é a obrigatoriedade de realização de audiências públicas para a

---

<sup>1</sup> Somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidos: a) União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação legal e outras contribuições do art. 195, e art. 239 da Constituição; b) Estados, as parcelas entregues aos Municípios; c) A contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira (BRASIL, 2000).

elaboração orçamentária e divulgação de relatório fiscal, com o propósito de garantir a participação da população (LUQUE; SILVA, 2004).

Com o objetivo de mensurar a qualidade da gestão fiscal praticada nas prefeituras brasileiras, a FIRJAN criou, em 2007, o índice que avalia essa qualidade a partir dos componentes: receita própria, gastos com pessoal, investimentos, liquidez e custo da dívida. A receita própria, segundo Leite Filho e Fialho (2014), relaciona-se à capacidade do município de gerar as suas receitas. Gastos com pessoal referem-se ao valor do pagamento dos profissionais que atuam na administração pública. Investimentos são os valores convertidos em produtos e serviços realizados com recursos municipais. A liquidez indica se os recursos em caixa são suficientes para o pagamento das obrigações no curto prazo. O custo da dívida refere-se ao pagamento de juros e de amortizações para o governo federal.

### ***A Gestão Fiscal e a Transparência Eletrônica Municipal***

A administração pública no Brasil está baseada em princípios descritos na Constituição Federal. Dentre esses princípios destaca-se o da publicidade (BRASIL, 1988). Todavia, Grau (2000) identifica que, na América Latina, a maioria dos países tem dificuldades para divulgar informações sobre administração pública. Além disso, as esferas governamentais não sofriam punições por não evidenciarem suas informações. Para Cruz, Silva e Santos (2009), a transparência na gestão pública deve estar associada a todas as atividades dos gestores. Isso significa que as informações publicadas sobre Municípios, Estados, Distrito Federal e União, devem ser acessíveis e compreensíveis a todo cidadão. Considerando a função política de representação dos indivíduos, os portais eletrônicos de transparência possibilitam acompanhamento do uso dos recursos públicos.

Nesse sentido, percebe-se que, na atualidade, o cidadão faz maiores exigências com relação à qualidade dos serviços públicos e às informações que são divulgadas sobre tais serviços (CARNEIRO, 2010). Além disso, Campos, Paiva e Gomes (2013) consideram que a população espera de seus governantes o uso da ética e da transparência em suas ações, principalmente daquelas em que os recursos públicos são utilizados. Sendo a transparência acessível a todo e qualquer interessado, desde eleitores a outros políticos, essa acessibilidade às informações permite detectar intenções não explicitadas na política fiscal em relação às tomadas de decisão dos gestores e os resultados a curto e a longo prazo (ALT; LASSEN; ROSE, 2006). A transparência na gestão pública pode dar suporte à cooperação entre as esferas públicas e auxiliar em problemas coletivos (FINEL; LORD, 1999).

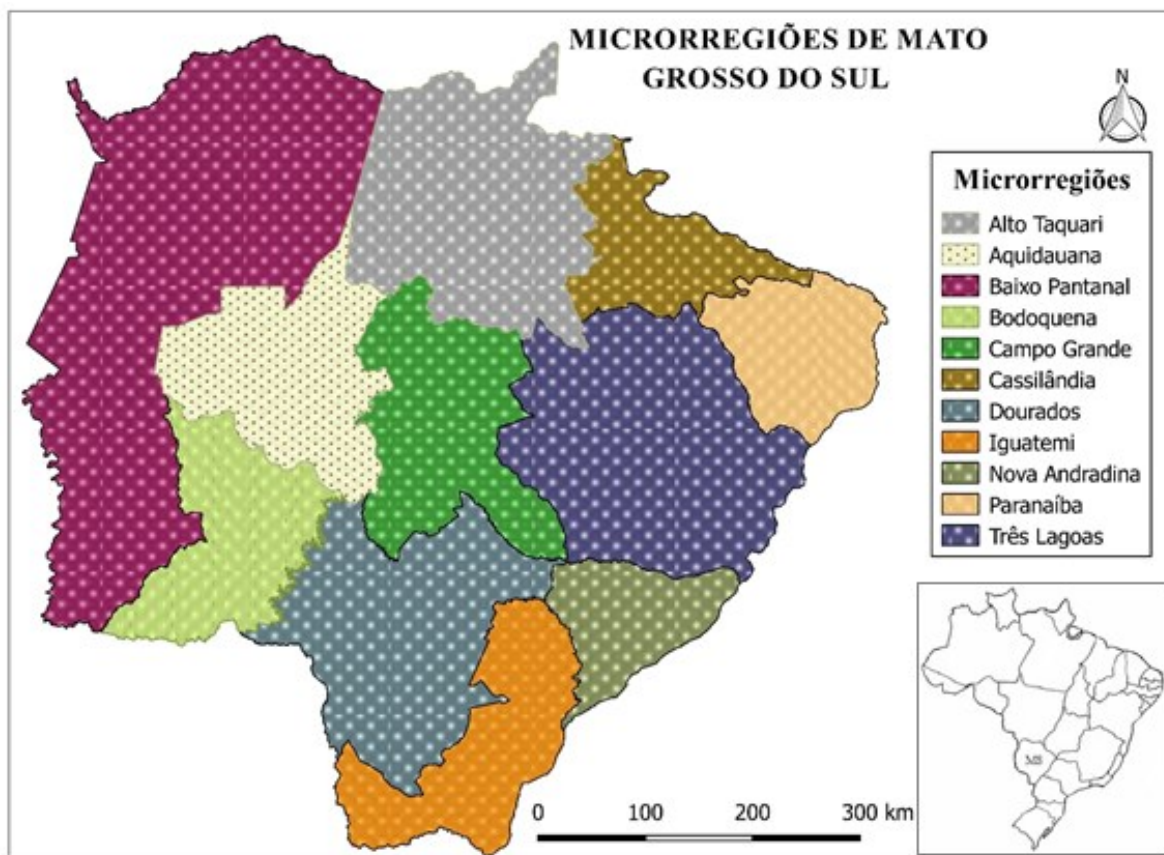
Zuccolotto e Teixeira (2014) evidenciam que as condições fiscais e socioeconômicas dos estados brasileiros influenciam na transparência desses entes

federativos, tendo em vista que condições fiscais mais favoráveis influenciam em possibilidade de melhores sistemas informacionais. Ocorre, contudo, que, segundo Eidt e Ferrera de Lima (2007), após a Constituição Federal de 1988, o rateio dos recursos com origem tributária do Brasil passou a ser distribuído de forma diferente. Os municípios conseguiram um recebimento maior das receitas tributárias arrecadadas pela União, todavia passaram a arcar com o pagamento de despesas que antes eram da União e dos estados. Isso é corroborado por Matos Rocha, Ferreira de Lima e Piacenti (2011) ao constatarem que a participação da União nos gastos sociais realizados no Brasil está sendo reduzida, aumentando a participação dos municípios no custeio do sistema de proteção social.

### **Procedimentos Metodológicos**

Neste estudo está sendo utilizado o método dedutivo. Para isso foi analisado o IFGF para a região Centro-Oeste (publicação 2016) e, sequencialmente, para o estado de Mato Grosso do Sul em suas microrregiões (anos de 2007 e 2016). A Figura 1 traz as divisões das microrregiões do estado:

Figura 1 - Microrregiões de Mato Grosso do Sul – 2016



Fonte: adaptado de SEMADE (2016).

Observa-se que o território do Mato Grosso do Sul está distribuído em 11 microrregiões. A coleta de dados sobre o índice utilizado foi realizada no *site* da FIRJAN. Com relação ao IFGF, sua metodologia resulta em valores no intervalo [0,1]. É estabelecida a classificação em quatro níveis: Conceito A (Gestão de Excelência [0,8; 1,0]); Conceito B (Boa Gestão [0,6;0,8]); Conceito C (Gestão em Dificuldade [0,4;0,6]) e Conceito D (Gestão Crítica [0; 0,4]). Essa classificação se baseia nas variáveis: receita própria, gastos com pessoal, investimento, liquidez e custo da dívida. Para a transparência eletrônica municipal utilizaram-se os dados expostos na Tabela 1:

**Tabela 1 - Modelo de investigação dos níveis de transparência fiscal eletrônica dos municípios**

Nº	Questão de Investigação	Pts
1	O Município está divulgando o Plano Plurianual (PPA) via internet?	1
2	O Município está divulgando a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) via internet?	1
3	O Município está divulgando a Lei Orçamentária Anual (LOA) via internet?	1
4	O Município está divulgando a sua Prestação de Contas via internet?	1
5	O Município está divulgando os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária via internet?	6
6	O Município está divulgando os Relatórios de Gestão Fiscal via internet?	3
7	A divulgação dos instrumentos de transparência fiscal eletrônica é tempestiva?	6
8	O Município está divulgando a versão simplificada do PPA via internet?	1
9	O Município está divulgando a versão simplificada da LDO via internet?	1
10	O Município está divulgando a versão simplificada da LOA via internet?	1
11	O Município está divulgando a sua Prestação de Contas na versão simplificada via internet?	1
12	O Município está divulgando as versões simplificadas dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária via internet?	6
13	O Município está divulgando as versões simplificadas dos Relatórios de Gestão Fiscal via internet?	3
14	A versão simplificada dos instrumentos de transparência fiscal eletrônica apresenta uma preocupação com uma linguagem adequada para melhor compreensão por parte do cidadão?	6
15	O Município está divulgando via internet o calendário das audiências públicas quadrimestrais para avaliação das metas fiscais?	1
16	O Município está divulgando via internet as apresentações das audiências públicas quadrimestrais para avaliação das metas fiscais?	3
17	O Município incentiva a participação popular via internet durante o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA?	3
18	O <i>site</i> do Município apresenta a ferramenta "MAPA DO <i>SITE</i> " para facilitar a busca de informações por parte do cidadão?	1
19	O <i>site</i> do Município divulga um e-mail ou formulário de contato institucional?	1
20	O <i>site</i> do Município divulga o e-mail ou formulário de contato com o prefeito?	1
21	O Município divulga o parecer prévio do Tribunal de Contas dos Municípios, referente às prestações de Contas via internet?	3
<b>Total de Pontos</b>		<b>51</b>

**Fonte:** Adaptado de Antonello (2016).

A Tabela 1 foi utilizada para criar uma classificação dos municípios sul-mato-grossenses em relação à transparência eletrônica, de maneira a identificar a facilidade de acesso às informações pelos cidadãos, para os municípios com redução do IFGF publicado em 2016. Foram excluídos 9 municípios que não possuem valor para o índice no respectivo ano. Para a coleta das informações foram realizados acessos aos *sites* dos municípios, recebendo a pontuação total quando a informação estava disponível; a metade da pontuação quando incompleta e; zero quando inexistente.

## Resultados e Discussão

A Tabela 2 informa sobre a média do IFGF para a região Centro-Oeste brasileira e indica que 57% de seus municípios se enquadram no conceito C. Destaca-se a questão da receita própria (conceito D), pois a maioria das prefeituras não conseguiu gerar sequer 30% de receitas no ano de 2015 (FIRJAN, 2016). Segundo Leite Filho e Fialho (2015), as receitas próprias precisam ser proporcionais às necessidades da população.

**Tabela 2 - Média do IFGF para a região Centro-Oeste – Ano 2016**

Estados	Receita Própria	Gastos com Pessoal	Investimentos	Liquidez	Custo da Dívida	IFGF
Goiás	0,3064	0,5058	0,3769	0,6463	0,8358	0,4965
Mato Grosso do Sul	0,3459	0,4708	0,3773	0,6939	0,8756	0,5123
Mato Grosso	0,3444	0,5958	0,4635	0,7207	0,9094	0,5689
<b>Média</b>	<b>0,3322</b>	<b>0,5241</b>	<b>0,4059</b>	<b>0,6870</b>	<b>0,8736</b>	<b>0,5259</b>
<b>Desvio-Padrão</b>	0,02	0,06	0,05	0,04	0,04	0,03

Fonte: FIRJAN (2016).

Sobre o custo da dívida, entende-se que a maioria das prefeituras, quanto às suas dívidas com a União, está enquadrada no conceito A. Para a FIRJAN (2016), os custos das dívidas dos municípios não se caracterizam como uma restrição orçamentária, porque dificilmente as prefeituras se inserem em mercados de crédito. Dessa forma, poucas prefeituras possuem empréstimos com a União. Aquelas que possuem esse tipo de despesa são representados por um percentual, em média, de 3% em relação à sua receita corrente líquida. Os gastos com pessoal têm uma média superior aos investimentos, todavia, ambas estão classificadas no conceito C. Essa característica pode ser pejorativa para os municípios, tendo em vista o possível alto comprometimento das receitas com a folha de pagamento e os baixos investimentos. A Tabela 3 aborda as informações sobre a média do IFGF.



**Tabela 3 - Média do IFGF para os municípios do Estado de Mato Grosso do Sul – Anos 2007 e 2016**

Mato Grosso do Sul	Receita Própria	Gastos com Pessoal	Investimentos	Liquidez	Custo da Dívida	IFGF
<b>Média 2007</b>	0,3227	0,7111	0,6070	0,6691	0,7957	0,5750
<b>Média 2016</b>	0,3463	0,4543	0,3716	0,8047	0,8737	0,5104
<b>Variação %</b>	<b>7,31</b>	<b>-56,53</b>	<b>-63,35</b>	<b>20,27</b>	<b>9,80</b>	<b>-12,66</b>

**Fonte:** FIRJAN (2007 e 2016).

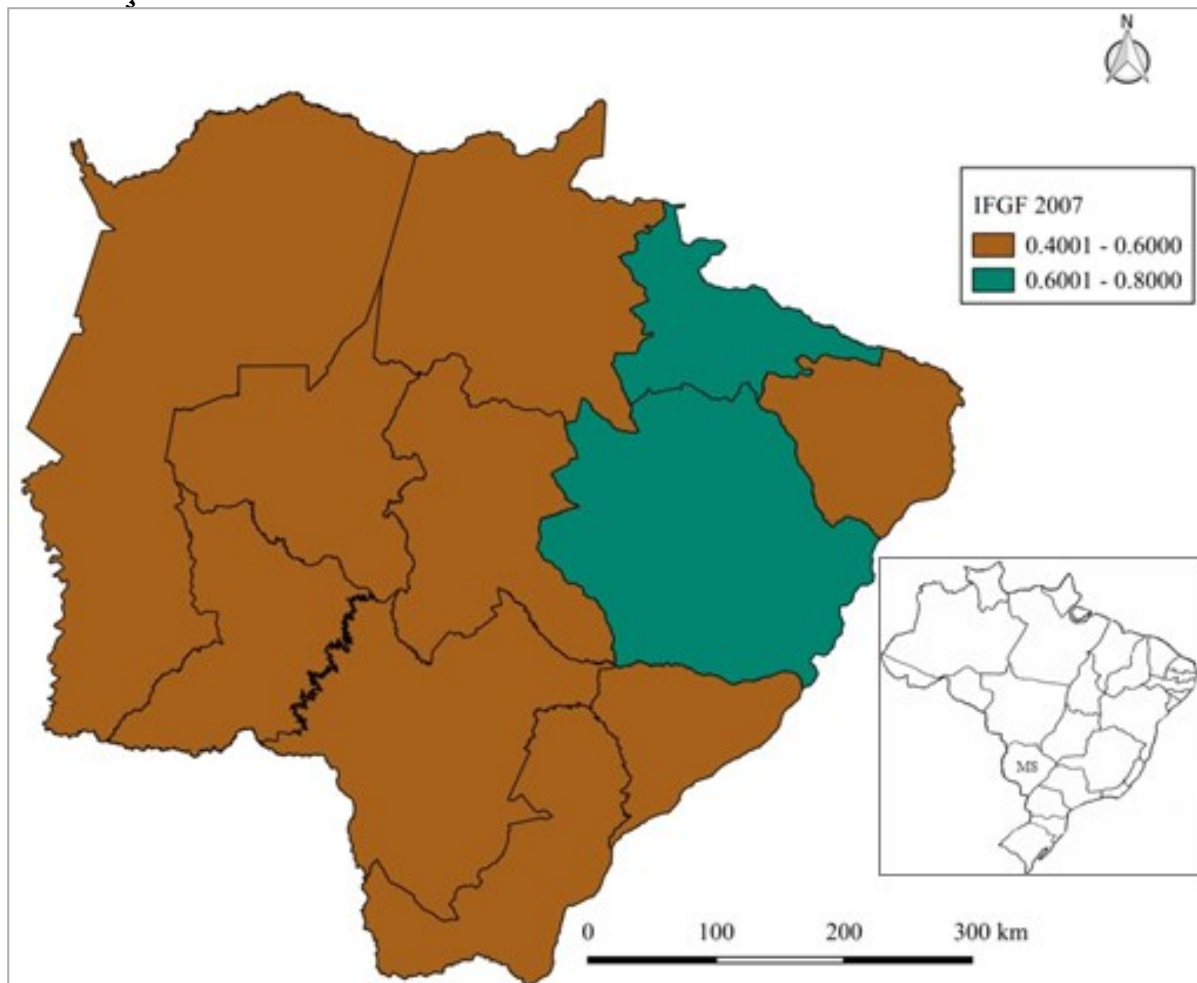
Observa-se uma redução maior que 12% no IFGF do estado. Esta redução expressa uma piora na Gestão Fiscal dos municípios. Os índices de receita própria, liquidez e de custo da dívida sofreram aumentos, porém a receita própria continua avaliada no conceito D. No tocante ao conceito de liquidez, ele altera de C para A e o custo da dívida, passa de B para A. Em relação aos gastos com pessoal e investimentos, os índices sofreram reduções superiores a 50%, uma perda para a maioria dos municípios, tendo em vista que eram classificados no conceito B e passaram para os conceitos C e D, respectivamente.

A FIRJAN (2016) considera que, no decorrer dos anos, as receitas de transferência dos governos federal e/ou estadual sofreram reduções e estão influenciando os índices que compõem o IFGF. Essa característica impactou positivamente a participação da receita própria no orçamento municipal e negativamente gastos com pessoal e investimentos, reduzindo os recursos disponíveis para ambos.

### *IFGF para as microrregiões de Mato Grosso do Sul*

A Figura 2 representa a média do IFGF para os anos 2007:

**Figura 2 - Média IFGF – Microrregiões de Mato Grosso do Sul – Anos de Publicação 2007**



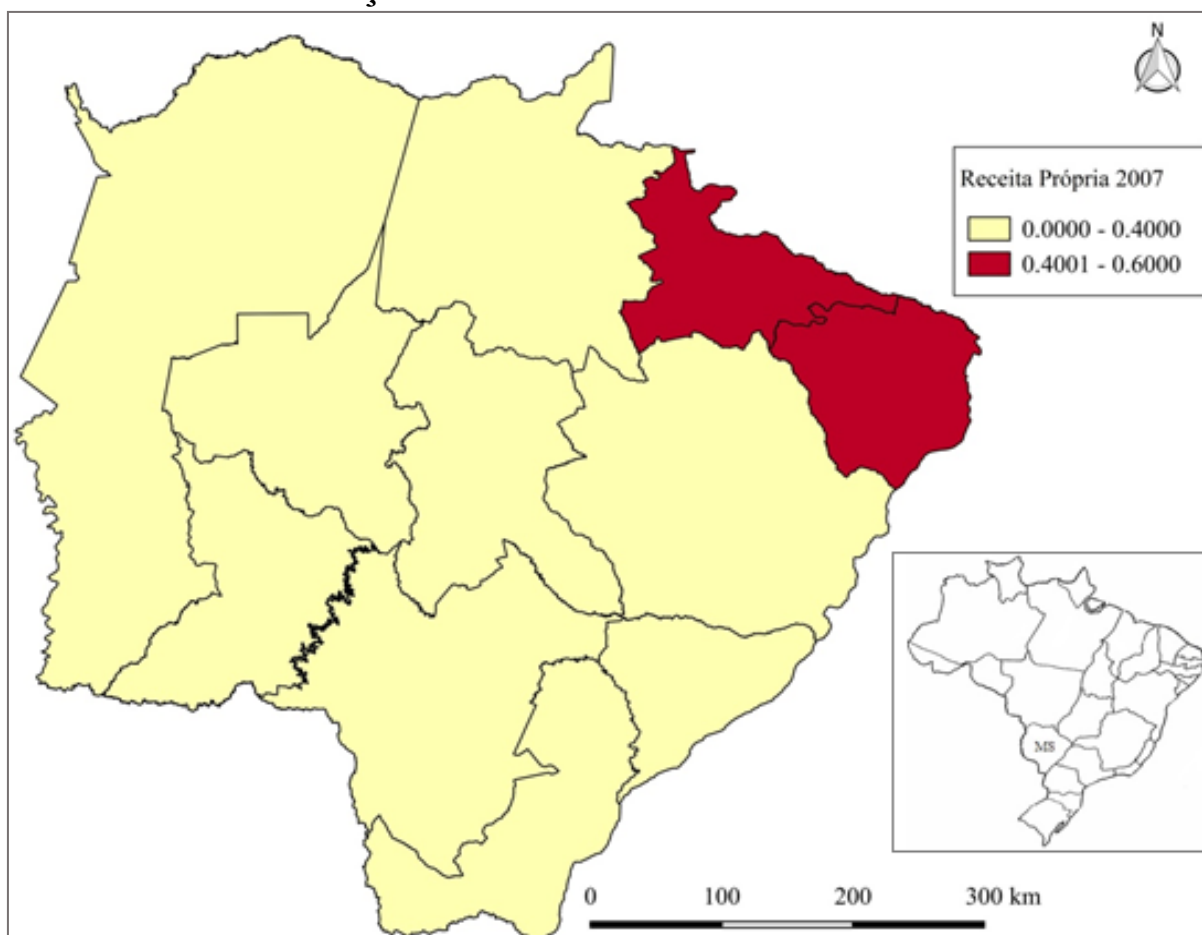
**Fonte:** adaptado de FIRJAN (2007).

Em relação a 2016, 81,8% das microrregiões permaneceram na mesma classificação do IFGF – conceito C. As alterações aconteceram na microrregião de Três Lagoas, em 2007, classificada no conceito B e passou para C, em 2016. Observa-se que apenas o município de Água Clara não reduziu o IFGF no último ano, na microrregião. E outra alteração ocorreu na microrregião de Nova Andradina, que alterou positivamente. As melhorias dessa classificação podem estar vinculadas aos critérios observados por Luque e Silva (2004) contidos na LRF.

Em relação ao desvio-padrão (DP) das médias do IFGF das microrregiões, verifica-se que existem diferenças entre os valores identificados pela FIRJAN para o indicador dos municípios, em uma mesma microrregião. Destacam-se as microrregiões: Campo Grande (DP 2007: 0,17 e DP 2016: 0,13); Bodoquena (DP 2007: 0,17 e DP 2016: 0,14) e; Nova Andradina (DP 2007: 0,10 e DP 2016: 0,19). As cidades, respectivamente, Campo Grande em 2007, Bonito e Jardim em 2007 e

Taquarussu em 2016, foram diferenciais nas microrregiões. Nos dois primeiros casos, as diferenças são positivas e estão acima da média de IFGF identificada para as microrregiões e, no último, é negativo, ficando abaixo da média regional. A Figura 3 informa sobre a receita própria das microrregiões no ano de 2007:

**Figura 3 - Média da Receita Própria – Microrregiões de Mato Grosso do Sul – Anos de Publicação 2007**



**Fonte:** adaptado de FIRJAN (2007).

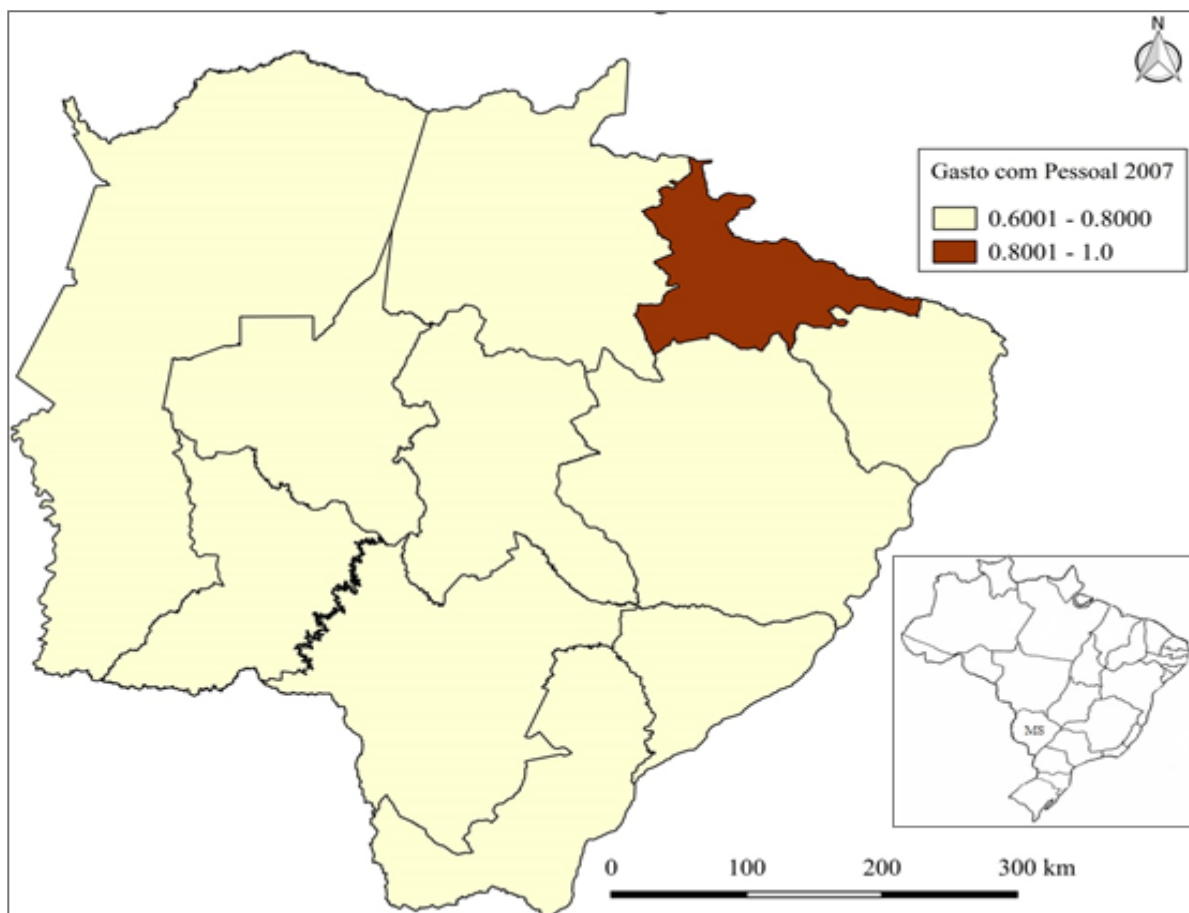
Em 2007, duas microrregiões – Cassilândia e Paranaíba – foram classificadas no conceito C e as demais em D. Em 2016, quatro regiões passaram a ser classificadas no conceito C – Cassilândia, Paranaíba, Três Lagoas e Nova Andradina. As classificações do ano de publicação 2016 enquadram-se nos níveis mais baixos da IFGF. A FIRJAN (2016) considera que houve redução de transferências financeiras da parte de outros governos para os municípios, e aumentos da participação das receitas municipais nos orçamentos.

No DP das médias da receita própria dos municípios, nas microrregiões observou-se: Baixo Pantanal DP 2007: 0,18 e DP 2016: 0,16; Campo Grande DP 2007: 0,23

e DP 2016: 0,25; Nova Andradina DP 2007: 0,13 e DP 2016: 0,32; Paranaíba DP 2007: 0,17 e DP 2016: 0,18; e Três Lagoas DP 2007: 0,18 e DP 2016: 0,19. Essas microrregiões possuem um ou mais municípios cuja avaliação foi superior ou abaixo da média. Uma microrregião é formada por municípios próximos em distância territorial e distantes em relação à receita.

A Figura 4 aborda informações sobre gasto com pessoal:

**Figura 4 - Média Gasto com Pessoal – Microrregiões de Mato Grosso do Sul – Anos de Publicação 2007**



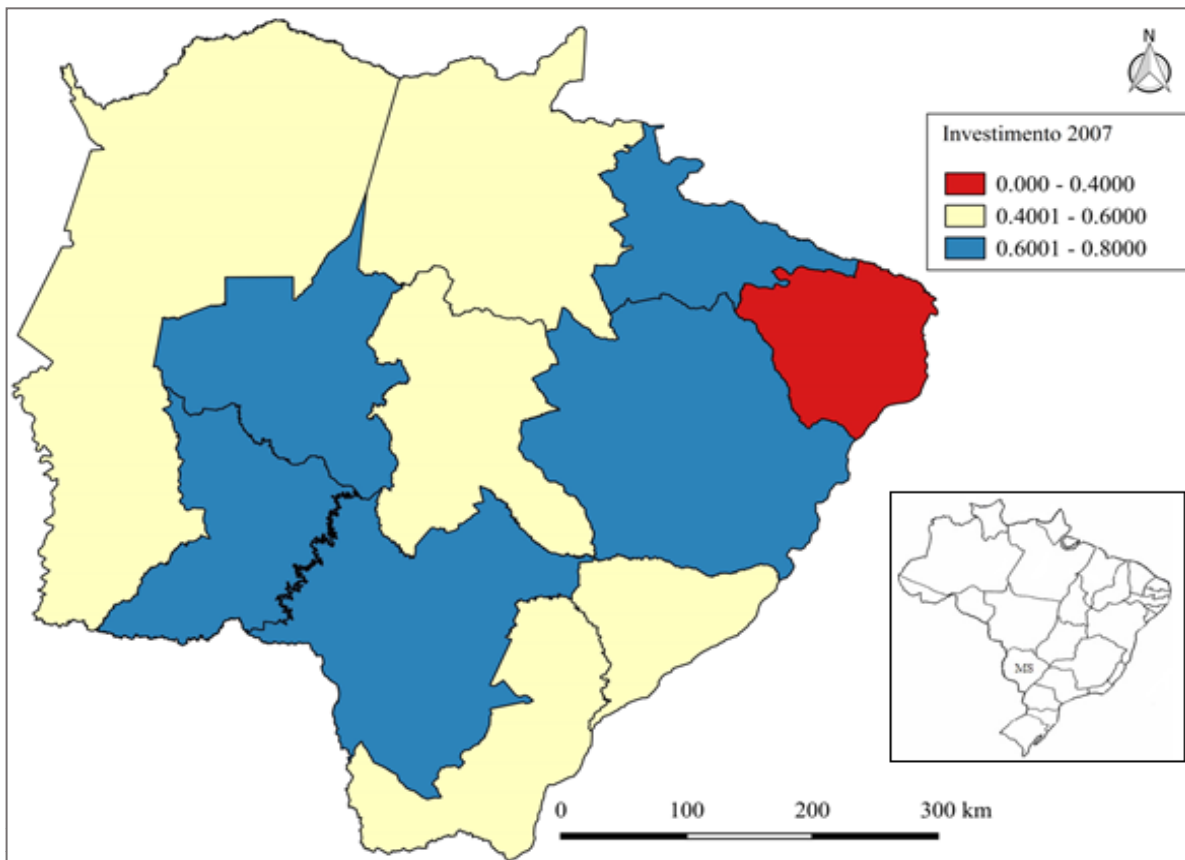
**Fonte:** adaptado de FIRJAN (2007).

Nos anos pesquisados, existem modificações com relação a gasto com pessoal praticado pelas prefeituras de Mato Grosso do Sul e influentes na média referente às microrregiões do estado. A microrregião de Nova Andradina é o diferencial entre ambos os anos analisados, por manter sua classificação da FIRJAN no conceito B. Todavia, as demais microrregiões reduziram suas classificações, pois em 2007 enquadravam-se no conceito A ou B e, em 2016, passaram para o conceito B (Cassilândia) ou C (as demais microrregiões). Essa redução identificada

indica que os orçamentos dos municípios estão sendo sobrecarregados pelos salários dos funcionários. Para a FIRJAN (2016), quanto menor a classificação em gastos com pessoal (C, D), maior o comprometimento do orçamento dos municípios. Além disso, supõem-se que a LRF (2000), em sua limitação percentual com folha de pagamento dos funcionários públicos municipais, pode não estar sendo respeitada pelos gestores municipais, devido ao baixo conceito atribuído à maioria das microrregiões.

O DP da média dos Gastos com Pessoal em 2007, das microrregiões de Campo Grande (0,20) e de Alto Taquari (0,19), é considerado alto devido ao fato de alguns municípios apresentarem dados discrepantes da média. Em relação a 2016 foram registradas modificações que representam reduções no desvio-padrão. Na Microrregião de Campo Grande, em 2007, o município de Campo Grande com FIRJAN apresentou gasto com pessoal maior que a média encontrada para a microrregião. Em 2016, seu conceito se reduziu e se aproximou dos demais municípios, reduzindo o desvio-padrão. O mesmo ocorreu com a Microrregião Alto Taquari, todavia, com exceção do município Pedro Gomes, pois, dentre os municípios analisados da microrregião, todos sofreram reduções na avaliação realizada pela FIRJAN, aproximando o conceito atribuído aos municípios e assim seus desvios-padrão. A Figura 5 retrata a média referente às microrregiões sobre os investimentos municipais:

**Figura 5 - Média Investimentos – Microrregiões de Mato Grosso do Sul – Anos de Publicação 2007**



**Fonte:** adaptado de FIRJAN (2007).

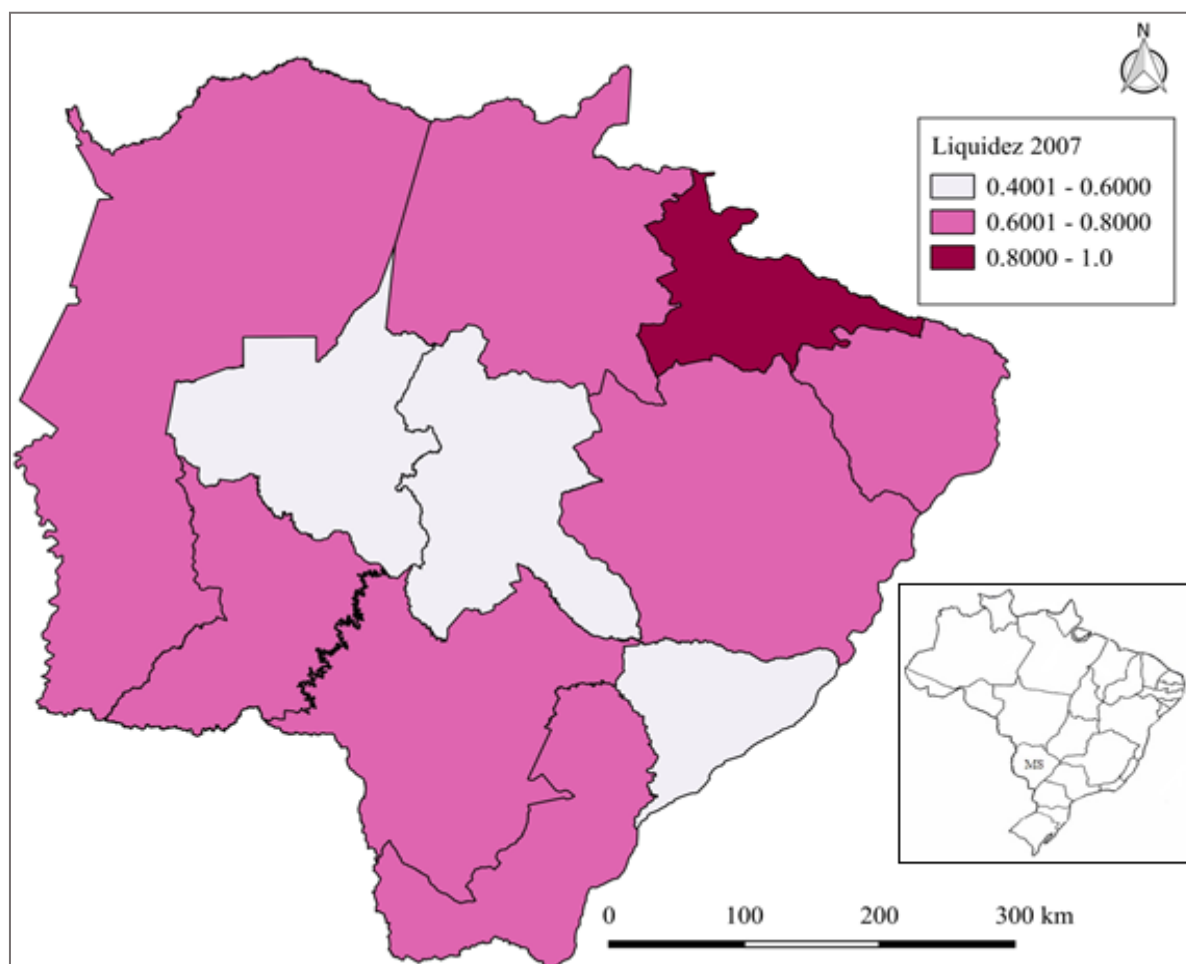
Em 2007, as microrregiões de Mato Grosso do Sul possuíam classificação melhor do que a identificada em 2016. Aproximadamente 91% das microrregiões estavam classificadas nos conceitos C ou B, sendo que, destes, 50% eram classificados no conceito B. Em 2016, ocorreu uma inversão negativa, demonstrando que os recursos direcionados aos investimentos são menores. Apenas a microrregião de Nova Andradina ficou classificada no conceito B, apresentando evolução em comparação a 2007, pois ela tinha classificação C no mencionado ano. Todavia, as demais microrregiões decresceram seu conceito. A maioria, 73% aproximadamente, classificam-se no conceito D, em 2016.

Nesse contexto, a FIRJAN (2016) considera que a folha de pagamentos reduz a disponibilidade de orçamento dos municípios para os investimentos, porque os salários representam uma despesa fixa, paga mensalmente, com difíceis reduções e que compromete, na maioria das vezes, um percentual alto do orçamento. Recordar-se que Pompeo e Platt Neto (2014) evidenciam que a LRF foi criada mediante a necessidade de melhores tomadas de decisão sobre a aplicação dos recursos públicos. Ao serem identificadas essas reduções, há necessidade de melhorar o equilíbrio orçamentário nos municípios de Mato Grosso do Sul em

relação às receitas, ao pagamento dos funcionários e aos investimentos. O suporte para a tomadas de decisão para essa melhora está, claramente, nas disposições da LRF, disposições que, se aplicadas com precisão, poderão oferecer esse equilíbrio aos municípios.

Denota-se que, entre as informações que formam o IFGF, um dos DP com maiores valores está nos investimentos. Observando cada microrregião e os municípios que a formam, percebe-se que existe diversificação de avaliações da FIRJAN em uma mesma microrregião. Desse modo, os municípios podem ser considerados heterogêneos nessa classificação, mesmo estando na mesma microrregião. A Figura 6 retrata o valor médio da liquidez para as microrregiões de Mato Grosso do Sul:

**Figura 6 - Média Liquidez - Microrregiões de Mato Grosso do Sul - Anos de Publicação 2007**



**Fonte:** adaptado de FIRJAN (2007).

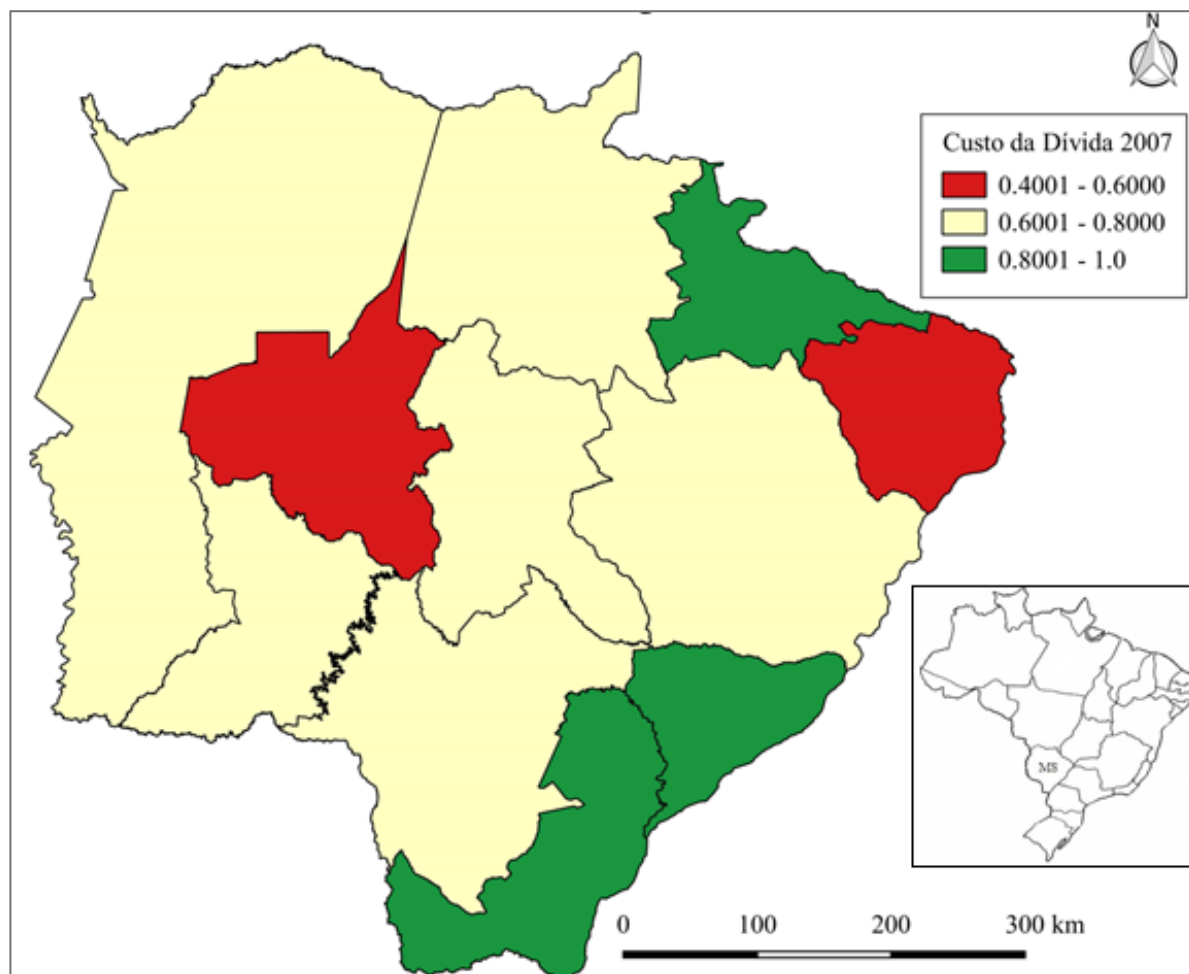
A liquidez das microrregiões em 2007 se concentrava nos conceitos A e B. Ela se torna, aparentemente, melhor em 2016, quando a Microrregião de Iguatemi foi classificada em C. Também aumentou para cinco o número das microrregiões classificadas em A (Baixo Pantanal, Alto Taquari, Campo Grande, Cassilândia e Paranaíba). Para o cálculo da liquidez, a FIRJAN (2016) observa o registro na conta "restos a pagar" dos municípios. Nessa conta constam as despesas não pagas do ano anterior e a serem pagas no ano seguinte. Essa conta está sendo utilizada com maior frequência pelas prefeituras brasileiras para demonstrar melhor a situação financeira, mas assim se compromete o orçamento do ano posterior com pagamentos de dívidas do ano anterior. Para Pennafort e Neder (2015), o desequilíbrio entre as contas públicas municipais foi indicado pela FIRJAN desde 2006, sendo o recurso "restos a pagar" uma medida dos gestores para esse desequilíbrio.

É perceptível a diversificação de índices da FIRJAN para a liquidez. As exceções são as microrregiões Baixo Pantanal, Campo Grande e Paranaíba. Nas demais microrregiões, há municípios com altas avaliações para esse item, influenciando a média atribuída às microrregiões e, por isso, a falsa aparência de que estão melhorando em relação à liquidez. Evidencia-se, assim, que as ações dos gestores municipais precisam ser repensadas.

A Figura 7 traz informações sobre o custo da dívida:



**Figura 7 - Média Custo da Dívida – Microrregiões de Mato Grosso do Sul – 2007**



**Fonte:** adaptado de FIRJAN (2007).

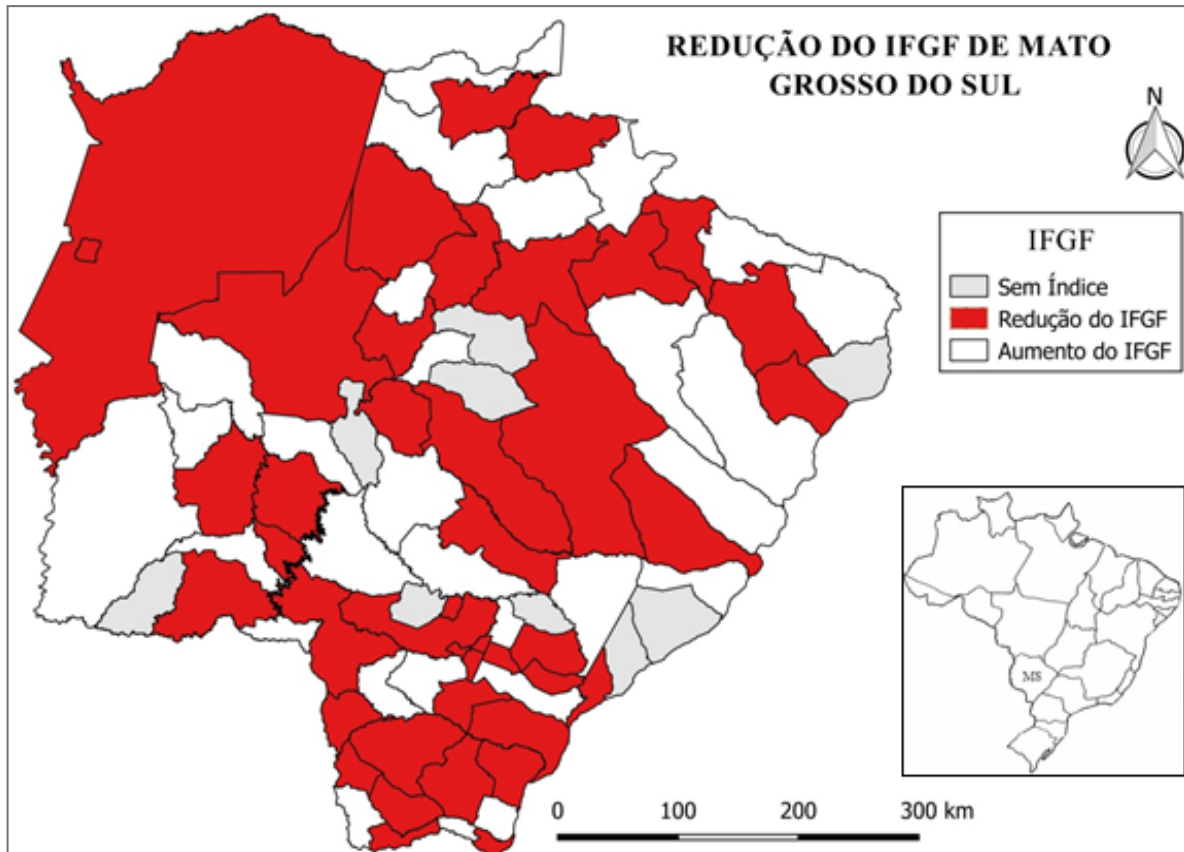
O custo da dívida para as microrregiões de Mato Grosso do Sul está atingindo avaliações melhores em 2016, se comparado a 2007. As regiões de Paranaíba e Campo Grande tiveram os mesmos conceitos da FIRJAN em ambos os anos. As demais microrregiões conseguiram avançar, alcançando valores avaliativos (conceito A). Para Leite Filho e Fialho (2014), o Brasil tem a tendência de melhorar o custo da dívida dos municípios em relação às receitas próprias. Esse fato pode ser explicado, segundo a FIRJAN (2016), pela falta de acesso ao crédito por parte da maioria dos municípios brasileiros.

Em relação ao desvio-padrão do custo da dívida, existem alguns exponenciais nos anos 2007 e 2016, como: microrregião de Alto Taquari e Paranaíba. Percebe-se que a primeira reduziu o desvio-padrão no último ano e a segunda aumentou. Esses valores estão relacionados às diferenças de índices FIRJAN para municípios de mesma microrregião.

### ***Classificação municipal da transparência eletrônica***

A Figura 8 ilustra os municípios que reduziram o IFGF em 2016:

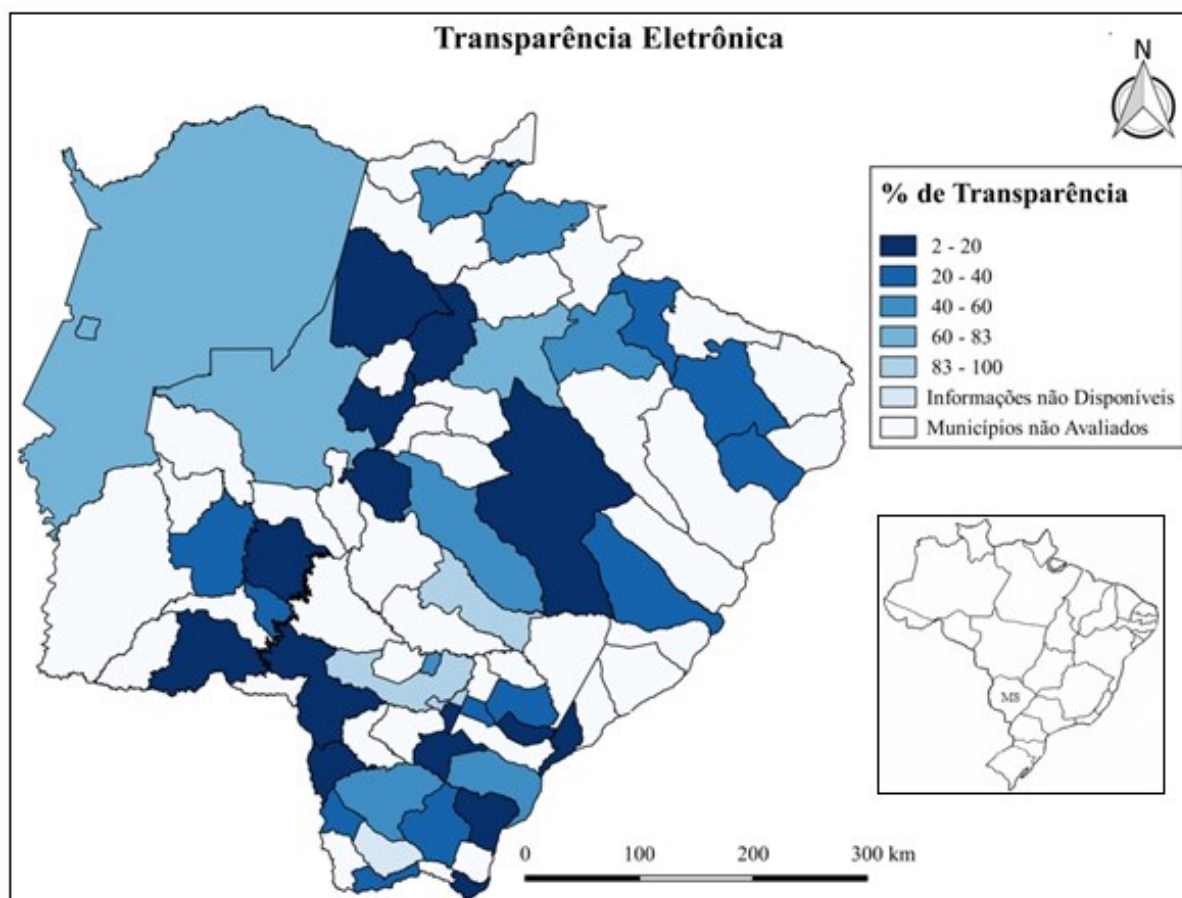
**Figura 8 - Redução do IFGF no período 2015-2016**



**Fonte:** adaptado de FIRJAN (2016).

Dentre os municípios analisados em Mato Grosso do Sul foram identificados 41 deles (52%) que reduziram o valor do IFGF. Essa redução significa que houve uma piora na gestão fiscal dos municípios entre 2015 e 2016. Nesses municípios foram coletados os dados referentes à transparência eletrônica. A partir dos questionamentos sobre transparência eletrônica apresentados na metodologia (Tabela 1), foi elaborada a Figura 9:

Figura 9 - Transparência eletrônica – Ano 2016



**Fonte:** adaptado do portal de transparência dos municípios de Mato Grosso do Sul pesquisados.

Por meio do mapa foi possível identificar as microrregiões que tiveram um número maior ou igual para municípios não avaliados, ou seja, municípios sem redução do IFGF publicado em 2016. Sendo elas as seis microrregiões de Aquidauana, Campo Grande, Cassilândia, Paranaíba, Três Lagoas e Nova Andradina. Em contrapartida, as duas microrregiões com maior número de municípios pesquisados sobre a transparência eletrônica foram as de Dourados e Iguatemi, pois todos seus municípios sofreram redução do IFGF. Em âmbito nacional, Campos, Paiva e Gomes (2013) ressaltam a alteração da LRF em 2009, através da Lei Complementar nº 131, que tornou obrigatória a divulgação de informações referentes à Gestão Fiscal.

A Tabela 4 indica o percentual de transparência eletrônica dos municípios:

**Tabela 4 - Distribuição do Percentual de Transparência Eletrônica Identificados**

Percentual de Municípios	Percentual de Divulgação Identificado
37%	[2- 20[%
27%	[20-40[%
17%	[40-60[%
10%	[60-83]%
09%	-

**Fonte:** adaptado a partir das informações coletadas nos *sites* das prefeituras estudadas.

Adicionando os percentuais, 64% dos municípios da pesquisa não publicaram pelo menos 50% das informações elencadas na Tabela 1, ou o acesso dessas informações estava indisponível e, ainda, mesmo que publicadas, não foi possível o acesso devido à dificuldade em identificar essas informações nos *sites*. Não foram identificados municípios que tivessem cem por cento de divulgação das informações, apesar de que 9% dos municípios não puderam ser estudados devido à indisponibilidade de acesso aos *sites* – as páginas eletrônicas do portal da transparência desses municípios estavam inacessíveis. A maioria desses municípios está concentrada na microrregião de Dourados.

Para Grau (2000), os países da América Latina têm dificuldades em divulgar informações com relação à administração pública. O contexto apresentado está demonstrando essa dificuldade para a obtenção de informações pertinentes ao uso dos recursos públicos pela maioria das prefeituras do estado de Mato Grosso do Sul, mesmo após a implementação da Lei Federal Complementar nº 131/2009.

Todavia, pelo estudo se percebe que a maioria das restrições de informações dos municípios pesquisados está nos relatórios de versões simplificadas dos textos legislativos, além da divulgação de calendário das audiências públicas e informações sobre o acontecimento dessas audiências em prazo de quadrimestres. Também não houve acesso ao parecer prévio do Tribunal de Contas. Em raras exceções foram identificadas informações para comunicação direta com o prefeito. Nesse contexto, Cruz, Silva e Santos (2009) afirmam sobre a importância da transparência na gestão pública em toda e qualquer atividade praticada pelo governo, para que a população possa participar do processo de investimentos dos recursos públicos, bem como perceba se os mesmos estão sendo utilizados conforme o planejamento.

## Considerações Finais

O objetivo da pesquisa foi avaliar o comportamento do IFGF para o estado de Mato Grosso do Sul e transparência eletrônica municipal. Para o alcance desse objetivo foram coletados dados do IFGF no *site* da FIRJAN e informações nos *sites* das prefeituras identificadas na pesquisa. Ambos os conjuntos de dados foram tabulados e analisados para as onze microrregiões de Mato Grosso do Sul. Percebeu-se, com a análise do IFGF, que esse índice, para o estado, possui poucas evoluções positivas. Essa característica indica dificuldades para a realização do planejamento das atividades e do uso de recursos públicos.

Além disso, existe uma relação entre os recursos próprios do município, folha de pagamentos e investimentos. A folha de pagamentos apresenta índices um pouco melhores, todavia, na maioria dos casos, estão avaliadas no conceito C. Essa característica pode indicar problemas com relação ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Se, portanto, os recursos próprios são baixos e sobre eles existe uma pressão da folha de pagamentos dos funcionários, isso torna os valores disponíveis para investimentos pequenos – assim criando a necessidade de aumento de valores ou de fontes de arrecadação.

Dessa forma, os gestores municipais devem ficar atentos a essa relação e desenvolver atividades para o aumento das receitas próprias, para que consigam ampliar os investimentos nos municípios. Uma possibilidade para isso é o incentivo à identificação e ao desenvolvimento das potencialidades locais. Essa situação amplia o número de serviços oferecidos no município e, conseqüentemente, a arrecadação, através da atração de pessoas de outras regiões ou da fidelização dos indivíduos locais na aquisição de produtos e serviços da localidade. Assim é possível reduzir os lançamentos realizados na conta “restos a pagar”, pois esta é outra medida que pode comprometer o orçamento, já que deixa valores do ano anterior para serem pagos no ano seguinte. Dependendo do valor total, os “restos a pagar” abrangem parte significativa do orçamento, impossibilitando outras ações governamentais ou fluxo contínuo de uso da conta.

Observou-se, contudo, uma dificuldade dos municípios pesquisados em divulgar informações sobre a gestão fiscal. Cabe frisar que essa é uma obrigação dos representantes do governo, a de proporcionar transparência a suas ações, por meio eletrônico, e de forma acessível a toda a população. Também, é um dever do cidadão acompanhar o uso dos recursos públicos. O estado do Mato Grosso do Sul, nesse sentido, precisa melhorar suas práticas. Além disso, no caso das audiências públicas, elas promovem a integração entre os indivíduos e resultam em benefícios para si mesmos e, conseqüentemente, para o município. A partir de diálogos, podem-se conhecer as necessidades do local, conhecer melhor as lideranças e incentivar projetos e programas governamentais ou particulares que resultem no desenvolvimento municipal.

Além disso, o estado do Mato Grosso do Sul é expoente em produção agropecuária. Então o poder público local deve promover a diversificação dessas atividades em uma mesma propriedade podendo contribuir para que haja maiores receitas vinculadas à produção. Outra forma de investimento para a geração de riqueza está nas atividades turísticas. Diferentes propostas podem ser desenvolvidas, como o turismo rural ou de natureza, devido às características dos três biomas que constituem o estado e as suas atividades econômicas. Essas atividades econômicas podem gerar recursos aos proprietários, manutenção e geração de novos empregos e influenciar o consumo de produtos locais.

### Referências

ALT, J. E.; LASSEN, D. D.; ROSE, S. The causes of fiscal transparency: evidence from the U.S. States. **IMF Staff Papers**, v. 53, p. 30- 57, 2006.

ANTONELLO, R. R. Z. Transparência da gestão fiscal em municípios do Estado de São Paulo – Brasil. **Revista Espacios**, v. 37, 2016.

ARAÚJO, I. P. S. A transparência, a Lei Complementar nº 131/09 e a necessidade de navegar. **Revista Zênite de Direito Administrativo e LRF**, v. 9, nº 97, 2009.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ Constituicao.htm#titulovicapituloii](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#titulovicapituloii)>. Acesso em: out. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**. Brasília, DF: Senado Federal, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: out. 2016.

CAMPOS, R.; PAIVA, D.; GOMES, S. Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal da Transparência Goiás. **Revista Sociedade e Estado**, v. 28, nº 2, p. 421-446, 2013.

CARNEIRO, M. F. S. **Gestão pública**: o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 12, nº 3, p. 102-115, 2009.

EIDT, S. L.; FERRERA DE LIMA, J. Descentralização tributária no Brasil: um pacto federativo para os Municípios, Estados e a União Federal. **REDES**, v. 12, n° 2, p. 257 – 270, 2007.

FINEL, B.; LORD, K. The surprising logic of transparency. **International Studies Quarterly**, v. 43, n° 2, p. 315-339, 1999.

FIRJAN. **IFGF 2016**: índice FIRJAN de Gestão Fiscal – Recorte Municipal Abrangência Nacional. 2016. Disponível em: <<http://publicacoes.firjan.org.br/ifgf/2016/#1/z>>. Acesso em: out. 2016.

GRAU, N. C. Responsabilización por el control social. In: **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: CLAD, BID. Editorial Universitaria de Buenos Aires. 2000.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades@**. Disponível em: <[www.cidades.ibge.gov.br](http://www.cidades.ibge.gov.br)>. Acesso em: out. 2016.

LEITE FILHO, G. A.; FIALHO, T. M. M. Associação entre indicadores de gestão pública municipal e indicadores de desenvolvimento dos municípios brasileiros. **Anais XIV Congresso de Controladoria e Contabilidade da USP**, 2014. São Paulo, São Paulo, 2014, p. 16.

LUQUE, C. A.; SILVA, V. M. da. A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. **Revista de Economia Política**, v. 24, n° 3, 2004.

MARTINS, P. L.; VÉSPOLI, B. S. O portal da transparência como ferramenta para a cidadania e o desenvolvimento. **Revista de Administração da FATEA**, v. 6, n° 6, p. 93 – 102, 2013.

MATOS ROCHA, F.; FERRERA DE LIMA, J.; PIACENTI, C. A. As despesas municipais e os gastos sociais na região Sul do Brasil. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 3, n° 1, p. 89-102, 2011.

PENNAFORT, R.; NEDER, V. **Descalabro fiscal atinge 8 em cada 10 municípios do País**. 2015. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/511584/noticia.html?sequence=1>>. Acesso em: nov. 2016.

POMPEO, S. E. de C.; PLATT NETO, O. A. Indicadores para análise do desempenho fiscal do município de Cruz Alta nos anos de 2000 a 2008. **Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto**, v. 2, n° 1, p. 28-48, 2014.

SEMADE - SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Perfil estatístico de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, 2015.

SOUZA, P. F. B. 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, 2013.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. The causes of fiscal transparency: evidence in the Brazilian States. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 25, n° 66, 2014.

Endereço para correspondência:

*Luciana Virginia Mario Bernardo* – lucianamario@yahoo.com.br  
Rua da Faculdade, 645, Jd. La Salle  
85903-000 Toledo/PR, Brasil

*Jandir Ferrera de Lima* – jandirlima@unioeste.br  
Rua da Faculdade, 645, Jd. La Salle  
85903-000 Toledo/PR, Brasil

*Maycon Jorge Ulisses Saraiva Farinha* – mayconddds@hotmail.com  
Rua da Faculdade, 645, Jd. La Salle  
85903-000 Toledo/PR, Brasil