

# Gestão fiscal dos municípios do Tocantins: o que mostra o índice Firjan?

*Ana Lucia Medeiros*

Universidade Federal do Tocantins (UFT)

*Nilton Marques Oliveira*

Universidade Federal do Tocantins (UFT)

*Fernanda Silva Caminha*

Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Recebido: 01/11/2018 Versão revisada (entregue): 30/09/2019 Aprovado: 01/10/2019

## Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar a gestão fiscal dos municípios do estado do Tocantins à luz do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). Os dados foram coletados junto à Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) para os anos de 2006 e 2013. O IFGF é composto pela média de cinco indicadores: gastos com pessoal, investimentos, arrecadação própria, custo de dívida e liquidez. Foram analisados alguns indicadores econômicos, constatando-se que o PIB Serviços participa com 52% no PIB Total de Tocantins. Houve crescimento no recolhimento de todos os impostos municipais (IPTU, ISSQN, ITBI). Porém, os municípios apresentaram uma forte dependência das transferências governamentais, principalmente de recursos financeiros advindos do Fundo de Participação dos Municípios. Entre 2006 e 2013 houve redução no IFGF, sendo o componente IFGF Receita Própria o que apresentou valor mais crítico, seguido do IFGF Gastos com Pessoal e IFGF Investimentos.

**Palavras-chave** | Gestão fiscal; Índice Firjan de Gestão Fiscal; municípios; PIB; Tocantins.

**Código JEL** | H72 H77 R51

## Fiscal management of the municipalities of Tocantins: what does the FIRJAN index show?

### Abstract

This paper aims to review the fiscal management of the municipalities in Tocantins State, Brazil, in the light of the FIRJAN (Federation of the industries from the state of Rio de Janeiro) Fiscal Management Index (IFGF, Brazilian acronym). Data were gathered in the FIRJAN system in 2006 and 2013. The IFGF is composed by average of the five indicators: (a) employees' expenses; (b) investments; (c) own tax revenues; (d) liabilities; and (e) liquid assets. Some economic indicators were reviewed, and it was verified that the Gross Domestic Product

(GDP), regarding services, represents 52% of all GDP of Tocantins. The tax revenues of the municipality have increased [Urban Real Property Tax (IPTU, Brazilian acronym) Taxes on Services of any nature, (ISSQN, Brazilian acronym), Real Estate Transfer Tax (ITBI, Brazilian acronym)]; however, the municipalities showed a strong dependence on governmental transfers, mainly from the financial resources provided by the Municipalities Participation Fund. From 2006 to 2013, IFGF decreased, and the IFGF tax revenues was the one that showed the most critical value, followed by employees' expenses and investments.

**Keywords** | Firjan Fiscal Management Index; fiscal management; GDP; municipalities; Tocantins.

**JEL-Code** | H72 H77 R51

## Gestão fiscal de los municipios de Tocantins: ¿Qué es lo que muestra el Índice FIRJAN?

### Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar la gestión fiscal de los municipios del estado de Tocantins sobre del Índice de Gestión Fiscal (IFGF). Los datos fueron coleccionados de la Federación de la Industria de Río de Janeiro, (FIRJAN), entre los años 2006 y 2013. El IFGF está compuesto por la media de los cinco indicadores: gastos con funcionarios, inversiones, recaudaciones propias, costo de la deuda y liquidez. Fueron analizados algunos indicadores económicos, constatándose que el PBI de servicios participa con el 52% en el PBI total de Tocantins. Hubo crecimiento en la recaudación de todos los impuestos municipales (IPTU, ISSQN, ITBI). No obstante, los municipios presentaron una fuerte dependencia a las transferencias del gobierno, principalmente de los recursos financieros oriundos del Fondo de Participación de los Municipios. Entre 2006 y 2013, hubo una reducción en el IFGF, siendo el componente IFGF Recaudación Propia el que presentó el valor más crítico, seguido por IFGF Gastos con funcionarios y el IFGF Inversiones.

**Palabras clave** | Gestión fiscal; Índice Firjan de Gestión Fiscal; municipios; PBI; Tocantins.

**Codigo JEL** | H72 H77 R51

### Introdução

A partir da promulgação da Constituição de 1988 os municípios brasileiros passaram a ter maior importância na participação da arrecadação tributária e na execução de políticas públicas. Dessa forma, estabeleceu-se uma nova metodologia de partição dos recursos públicos para os entes federados (BRASIL, 1988).

Com a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar N° 101, 2000), a gestão pública dos recursos dos três entes da federação (União, Estados e

municípios) passou a ter maior controle. Desse modo, as prefeituras foram obrigadas a prestar contas da gestão fiscal para cumprir com os requisitos de transparência e responsabilização (*accountability*), possibilitando a redução da assimetria de informação entre o Estado e a sociedade - condição necessária em um regime político democrático. Nesse sentido, a sociedade necessita ter informação para fazer o controle social e, com isso, pressionar os gestores públicos para melhorar a gestão dos recursos (SACRAMENTO; PINHO, 2008; TOMIO, 2002).

Assim sendo, este artigo tem por objetivo analisar a gestão fiscal dos municípios do estado do Tocantins à luz do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). O período de análise recai nos anos de 2006 e 2013. Tem como questão central a seguinte pergunta: houve melhora dos indicadores da gestão fiscal dos municípios tocaninenses? A justificativa deste estudo se dá pela importância da gestão fiscal dos recursos públicos, bem como pelo conhecimento sobre a situação fiscal das prefeituras dos municípios do Tocantins para que, com base neste diagnóstico, os gestores possam tomar melhores decisões e a sociedade possa acompanhar a aplicação do dinheiro público.

Este trabalho tem como norteador o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), elaborado considerando os resultados dos relatórios resumidos da Execução Orçamentária e dos Relatórios da Gestão Fiscal emitidos e publicados pelas próprias prefeituras e disponibilizados anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional. Este índice é uma ferramenta de controle social que tem como objetivo estimular a cultura de responsabilidade administrativa, permitindo o acompanhamento de 5.164 municípios ao longo dos anos e a comparação entre si por meio de um ranking. Essa comparação possibilita a avaliação dos municípios e, conseqüentemente, o aprimoramento da gestão fiscal, bem como o aperfeiçoamento das decisões dos gestores públicos quanto à alocação de recursos (FIRJAN, 2015).

O Índice Firjan de Gestão Fiscal já embasou diversos estudos sobre o desempenho das prefeituras em alguns estados, mas, até o presente momento, é desconhecida a bibliografia que trata desse assunto para os municípios do Tocantins. Klering, Krueel e Stranz (2012), analisaram o desempenho dos pequenos municípios brasileiros utilizando não só os índices de qualidade de vida, mas também um índice de gestão fiscal, como o IFGF. Avaliando os municípios entre 2006 e 2010 eles apontaram que os municípios brasileiros com menor contingente populacional apresentaram melhores indicadores de gestão fiscal (MEDEIROS; DOS SANTOS; ANDRE, 2018).

Pereira et al. (2013), relacionaram os indicadores socioeconômicos com a gestão fiscal dos municípios maranhenses para o ano de 2010. Tendo como referência a análise feita, observaram que os índices de gestão estão associados aos indicadores socioeconômicos. Leite Filho e Fialho (2015), fizeram uma relação entre os índices

Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) e o de Desenvolvimento Municipal (IFDM) dos municípios brasileiros para o período entre 2006 e 2010. Concluíram que a gestão pública municipal está associada aos indicadores de desenvolvimento do município. O IFGF foi classificado como regular, com moderado aumento dos gastos com pessoal e baixa capacidade de geração de receita própria.

Os componentes do IFGF estão associados à dinâmica da economia tanto em nível nacional quanto local. Dessa forma, considera-se que os aspectos socioeconômicos do Estado são relevantes para melhorar a compreensão da gestão fiscal municipal, pois as receitas próprias e os gastos com pessoal dependem da dinâmica econômica do município (SANTOS, 2002).

Isto posto, este artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução. A segunda apresenta uma revisão da macroeconomia das finanças e gestão públicas, além dos instrumentos de *accountability*. A terceira apresenta os procedimentos metodológicos. A quarta, os principais resultados, que estão subdivididos em duas etapas. A primeira tece uma breve consideração sobre os indicadores socioeconômicos e das receitas do Tocantins e a segunda estuda a gestão fiscal dos municípios nos anos de 2006 e 2013. As considerações finais, na última seção, resumizam o artigo.

## **Macroeconomia das finanças públicas**

Em uma perspectiva da teoria neoclássica, o Estado tem o papel de promover o bem-estar social. Ele deve fazer isso por meio de suas funções básicas: alocar recursos para a produção de bens públicos, distribuir renda e estabilizar a economia. Nesse sentido, há necessidade da intervenção do ente estatal na economia para corrigir as falhas de mercado que ocorrem pela ineficiência do mercado e para garantir as condições necessárias para o funcionamento da economia. Sob esse enfoque, o papel do Estado se limita a ser o mínimo possível, porque entende que o livre mercado é capaz de promover o ambiente necessário para a geração de emprego e renda (MAGALHÃES, 2016).

As funções do Estado servem como sinalizadores para o governo que assume a direção dos rumos do país, no entanto, a decisão de ter um Estado pouco ou muito intervencionista está associada ao seu caráter político-ideológico. Há, entre os economistas, aqueles que defendem maior rigor no controle das finanças públicas e entendem que o bem-estar social é alcançado por meio do mercado. Outros, especialmente os desenvolvimentistas, acreditam que cabe ao Estado cumprir o papel de promover o desenvolvimento econômico de um país por meio de uma maior intervenção na economia (BASTOS, 2012; BRESSER PEREIRA, 2015).

A intervenção na economia, em maior ou menor grau com vistas a gerar bem-estar social, é feita por meio de políticas públicas - com cunho social e econômico. Elas são financiadas pela arrecadação das receitas públicas oriundas de tributação; serviços públicos oferecidos à sociedade; receitas agropecuárias, patrimoniais e industriais; entre outras (LUQUE; SILVA, 2004).

O Brasil é um país continental com grandes assimetrias regionais, o que exige do estado brasileiro ações efetivas no campo econômico e social por meio da formulação e implantação de políticas públicas orientadas para a geração de emprego e renda e para o aumento de investimentos em educação, saúde, infraestrutura, segurança, habitação, entre outras funções que são da competência dos três entes: união, estados e municípios (HÖFLING et al., 2001). A geografia do país, associada às questões políticas, econômicas, sociais e culturais, foi responsável pela implantação do modelo do federalismo brasileiro (ALÉM; GIAMBIAGI, 2000). Desse modo, o Brasil está dividido política e administrativamente em três esferas governamentais: União, Estados e municípios.

A Constituição Federal de 1988 deu ênfase ao municipalismo, contemplando um modelo federativo descentralizado e cooperativo como forma organizacional do Estado. Isso atendeu a uma elite política regional, bem como buscou minimizar as grandes desigualdades regionais (LINHARES; MESSEMBERG; FERREIRA, 2017). A descentralização fiscal foi a principal característica do sistema tributário adotado em 1988. A União abriu mão de uma parcela significativa da tributação, repassado a competência de tributar e arrecadar receitas para os Estados e municípios. Em decorrência disso, a União se viu obrigada a criar tributos que não estavam no rol de obrigatoriedade de compartilhamento com os demais entes, o que gerou distorções na economia e ineficiência no processo de transferências de recursos para a federação (CRUZ; AFONSO, 2018).

É por meio do sistema tributário que o Estado cria condições financeiras para financiar as políticas públicas e atender a demanda da sociedade. Em um país de tamanho continental, é desafiador para os governantes encontrar meios para minimizar as desigualdades regionais. Mudanças tributárias têm natureza política e, no caso brasileiro, onde o sistema político é multipartidário e de presidencialismo de coalizão, é preciso capacidade política e, na maioria das vezes, são feitos acordos que não favorecem a boa parte da população brasileira (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004). O sistema tributário, associado ao ciclo econômico e à gestão fiscal, é responsável pela manutenção, aumento ou redução do financiamento público das políticas públicas e pela sua contrapartida, que é a geração do bem-estar social. Assim, pode-se inferir que, na ausência de mudança no sistema tributário, dada a capacidade limitada dos governantes e na presença de uma crise econômica, os Estados e municípios (especialmente aqueles que têm uma economia pouco dinâmica e são dependentes da União) ficam inertes e são completamente atingidos por essa mesma crise (CLEMENTINO, 1988).

Dito isto, os instrumentos de *accountability* têm sido utilizados na macroeconomia brasileira para garantir distribuição tributária justa e necessária para o equilíbrio dos entes federados. No entanto, o estabelecimento de mecanismos de controle dos recursos públicos é importante para que a sociedade tenha acesso às informações de como e onde eles são aplicados. A Constituição Federal de 1988 criou mecanismos de acompanhamento e de controle dos gastos públicos, o que mais tarde se concretizou por meio da Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal (LRF 101/2000). A reforma administrativa do Estado brasileiro iniciada na década de 1990 deu cabo a um modelo de administração gerencialista orientado para a eficiência e eficácia da máquina pública. Para isso a LRF, a Lei de Acesso à Informação e o fortalecimento dos órgãos de controle foram criados com vistas a garantir a *accountability* vertical e horizontal (PAULA, 2005). A primeira diz respeito à relação entre os eleitores e os eleitos. A segunda refere-se ao “controle exercido pelos diversos poderes do Estado e outras instituições com capacidade de fiscalização e punição, como por exemplo o Ministério Público, os Tribunais de Contas, as Controladorias Gerais e as Agências reguladoras” (O’DONNEL, 1991, p. 33).

### ***Gestão das finanças públicas e os instrumentos de accountability***

O período democrático no Brasil alternou um curto período entre 1945 e 1964, e, em 1985, o país iniciou o processo de redemocratização. Foi a partir de meados da década de 1980 que os princípios e instrumentos de *accountability* começaram a ser mais bem desenvolvidos no país, com impactos no ordenamento das finanças públicas no âmbito do governo nacional e nos subnacionais (MORAIS; TEIXEIRA, 2016).

Entre as mudanças mais significativas desencadeadas pelo regime democrático cabe destacar o fechamento da conta-movimento do Banco do Brasil e a unificação do orçamento público. Com a promulgação da Constituição de 1988, foram reunidas as contas do tesouro, das estatais e da previdência. No Ministério da Fazenda foram criados a Secretaria Nacional do Tesouro (SNT) e o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), que organizou e tornou mais transparente o fluxo dos recursos públicos federais (MORAIS; TEIXEIRA, 2016).

Dando sequência a esse movimento de organização da gestão fiscal, cabe ressaltar a implantação do Plano Real em 1994 que, além de controlar a inflação, estabeleceu as metas inflacionárias em 1999 e o controle mais rigoroso do endividamento público por meio de resoluções do Senado. Ocorreu nesse período, também, o acordo de refinanciamento das dívidas subnacionais e a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, que representou um marco na gestão fiscal do país ao instituir normas mais efetivas de restrição orçamentária (MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013). A Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2000 pelo Congresso Nacional, introduziu

novas responsabilidades para o administrador público com relação aos orçamentos da união, dos estados e municípios, como limite de gastos com pessoal, proibição de criar despesas de duração continuada sem uma fonte segura de receitas, entre outras. A LRF introduziu a restrição orçamentária na legislação brasileira e criou a disciplina fiscal para os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário (AFONSO; ARAÚJO; KHAIR, 2002; PLATT NETO; CRUZ; ENSSLIN; ENSSLIN, 2007).

Além disso, criou normas de finanças públicas que podem ser observadas como um código de conduta e ética pelos gestores públicos, especialmente para os prefeitos e governadores, procurando garantir ao cidadão a transparência dos atos administrativos e financeiros, sendo a responsabilidade pública outro aspecto a que a LRF faz referência. Essa responsabilização se faz presente não somente pelo controle dos gastos, mas exige que os prefeitos assumam o compromisso de elevar as receitas municipais, uma vez que, ao longo dos anos, esses entes federados sempre apresentaram, em sua grande maioria, forte dependência dos Estados e da União (VARELA; MARTINS; FÁVERO, 2010).

Além da transparência e da responsabilidade, é importante enfatizar que a LRF tratou de disciplinar as fases de planejamento, execução e fiscalização da gestão fiscal de todos os entes da federação, incluindo os órgãos da administração indireta e as empresas estatais dependentes. Enfatizou que o ajuste fiscal estaria vinculado à imposição de limites estritos para duas categorias importantes da despesa orçamentária: os gastos com pessoal e encargos sociais por um lado, e a dívida pública, por outro (CRUZ; AFONSO, 2018).

Segundo a LRF, as variáveis pessoal e dívida pública devem estar compatibilizadas com o montante da Receita Corrente Líquida (RCL). A despesa total com pessoal da União permaneceu limitada em 50% da RCL e em 60% nos Estados e municípios, conforme já determinado pela Lei Complementar 96/99. Na sequência, o Senado editou a Resolução 40/2001, determinando que a dívida consolidada líquida de cada estado não poderia ser maior do que duas vezes a respectiva RCL. Para os municípios, o teto fixado foi de 1,2 vez ou 120% da RCL (LUQUE; SILVA, 2004).

### *Despesas e receitas públicas*

De acordo com Riani (2002), Giacomoni (2003) e Rezende (2006), os gastos públicos são as despesas governamentais necessárias para o provimento (desenvolvimento e manutenção) de bens e serviços a serem oferecidos à população. Podem ser classificados em três categorias. A primeira corresponde à finalidade dos gastos, que são classificados em função de programas e subprogramas. A segunda refere-se à natureza do dispêndio, envolvendo as

correntes e de capital. Essas despesas estão agrupadas em custeio, investimento, transferências e inversões financeiras. A finalidade dessa classificação é dimensionar a participação do dispêndio nos principais agregados da análise macroeconômica. A terceira categoria dos gastos públicos corresponde à visualização pelo agente encarregado da execução das despesas. (REZENDE, 2006; SILVA, 2007).

As despesas correntes são aquelas que não contribuem diretamente para formação ou aquisição de um bem de capital, determinando a participação do setor público no consumo. Englobam os grupos pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, além da modalidade transferências correntes. As despesas de custeio se destinam à manutenção da máquina pública.

As despesas de capital contribuem diretamente para formação ou aquisição de um bem de capital e estão subdivididas em: (i) investimentos – planejamento e execução de obras e suas derivações, inclusive para aquisição de imóveis novos; (ii) inversões financeiras – aquisição de bens já usados pelo governo; (iii) amortização da dívida – pagamento da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária, e (iv) transferências de capital – correspondem a investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devem realizar, independentemente de contraprestação de bens ou serviços.

As receitas próprias, quando se trata da esfera municipal, são: (i) Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que incide sobre o patrimônio e tem como base de cálculo o valor venal do imóvel, e (ii) Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), que decorre da remuneração de uma atividade econômica. O valor desse segundo tributo corresponde ao preço do serviço prestado por empresa ou profissional autônomo de serviços de qualquer natureza, enumerado na lei complementar de caráter federal ou na lei do município (ou Distrito Federal) credor, que é o fixador das alíquotas. Por último (iii), mas não menos importante, o Imposto sobre Transmissão Intervivos de Bens Imóveis (ITBI), que é direto, cujo fato gerador é a transmissão, entre pessoas vivas, por ato oneroso, do imóvel (AFONSO; ARAÚJO; KHAIR, 2002)

Além das receitas mencionadas, existem outras provenientes do repasse de recursos captados por outras instituições, que podem ser constitucionais, legais ou voluntárias. As principais transferências constitucionais são o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), regulamentados pelo artigo 159 da CF de 1988. A incumbência do gestor de recursos públicos é fazer uma gestão fiscal eficiente, de modo que as receitas possam ser suficientes para financiar as despesas públicas, contribuindo para melhorar o bem-estar da coletividade (GASPARINI; RAMOS, 2004).

## Procedimentos metodológicos

O índice Firjan de Gestão Fiscal foi lançado no ano de 2012, surgindo como uma ferramenta de *accountability*. Ele é formado pelos indicadores receita própria, gastos com pessoal, investimentos, liquidez e custo da dívida, e induz ao debate acerca de como os tributos pagos pela sociedade são administrados pelas prefeituras. A equação da restrição orçamentária municipal mostra o potencial de arrecadação (Receita Corrente – RC) relacionado a seus gastos rígidos (Despesas Primárias Correntes – DC, Amortização da Dívida, Amortização e Juros – J), e o comprometimento com despesas de exercícios anteriores (RAP) é que determina sua capacidade de investimento [Equação (1)]:

$$RC + RAP - DC - (Amort + J) = I \quad (1)$$

Com base na Equação (1) da restrição, foram elaborados os indicadores Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida. O indicador Receita Própria tem como objetivo avaliar a capacidade de arrecadação própria dos municípios. Quanto mais próximo de 1,00 o IFGF Receita própria, menor a dependência do município de transferências intergovernamentais [Equação (2)]:

$$IFGF_{Receita\ Própria} = \frac{Receita\ Própria}{Receita\ Corrente\ Líquida} \quad (2)$$

O IFGF Gasto com pessoal analisa o comprometimento das receitas com as despesas de pessoal: quanto mais próximo de 1, menor o comprometimento das receitas com a folha de salários do funcionalismo municipal e, conseqüentemente, maior espaço para que sejam realizadas políticas públicas [Equação (3)]:

$$IFGF_{Gastos\ com\ pessoal} = 1 - \frac{Gasto\ com\ Pessoal}{Receita\ Corrente\ Líquida} \quad (3)$$

O indicador investimento mede a parcela de investimento nos orçamentos municipais. Para esse indicador, foi estabelecida uma nota de corte: os que atingiram mais de 20% de suas Receitas Correntes Líquidas em investimentos, foi atribuída nota 1. Portanto, quanto mais próximo de 1, mais investimentos foram realizados pelas prefeituras [Equação (4)]:

$$IFGF_{Investimento} = \frac{Investimento}{Receita\ Corrente\ Líquida} \quad (4)$$

O IFGF Liquidez avalia se a gestão municipal dispõe de recursos financeiros suficientes para fazer frente ao montante inscrito em restos a pagar. E quanto mais próximo de 1, menos as prefeituras estão postergando pagamentos para o exercício seguinte sem a devida cobertura. Na edição referente ao ano de 2013, o indicador Liquidez sofreu alteração, e as variáveis Restos a Pagar e Ativo Financeiro foram substituídas, respectivamente, por Obrigações em Circulação e

Caixa, passando essas novas variáveis a ser ponderadas pela Receita Corrente Líquida (RCL) [Equação (5)]:

$$IFGF_{Liquidez} = \frac{\text{Caixa} - \text{Obrigações em Circulação}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \quad (5)$$

O IFGF Custo da Dívida avalia o peso dos encargos da dívida (juros e amortizações) em relação às Receitas Líquidas Reais. Quanto mais próximo de 1 for esse indicador, menor o comprometimento dos municípios com juros e amortizações referentes a empréstimos contraídos em anos anteriores [Equação (6)]:

$$IFGF_{Custo da Dívida} = \frac{\text{Juros e amortizações}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \quad (6)$$

Segundo a metodologia do Firjan, os indicadores do IFGF apresentam pesos diferenciados: os quatro primeiros têm peso de 22,5% no cálculo do Índice, enquanto o último tem peso de 10%. Os municípios que apresentarem maior receita própria e investimentos com relação à RCL e menor despesa com pessoal e custos da dívida, e que tenham ativos financeiros para quitar os restos a pagar de exercícios fiscais anteriores, apresentarão bons índices de gestão fiscal (CAJAZEIRA; JORGE, 2015).

Assim sendo, os dados para este artigo foram coletados no sítio da Federação da Indústria do Rio de Janeiro (Firjan), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Secretaria de Fazenda do Estado do Tocantins (SEFAZ, 2006, 2013). O Índice Firjan de Gestão Fiscal foi analisado para os 139 municípios do Tocantins nos anos de 2006 e 2013 (Quadro 1).

### Quadro 1 – Classificação do IFGF segundo a metodologia da Firjan

A	$0,8 < \text{nota} \leq 1$	Excelente gestão	Azul
B	$0,6 < \text{nota} \leq 0,8$	Boa gestão	Verde
C	$0,4 < \text{nota} \leq 0,6$	Gestão em dificuldade	Amarelo
D	$\text{nota} \leq 0,4$	Gestão crítica	Vermelho

**Fonte:** Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) (2006).

### Área de estudo

O campo de estudo deste artigo compreende o estado do Tocantins com suas regiões intermediárias e imediatas. Ele é o mais novo estado brasileiro, criado em 1988 e instalado em 1º de janeiro de 1989. Aspectos geográficos foram levados em consideração ao escolher o local da construção da capital, Palmas. A cidade foi projetada para ser construída entre a margem direita do Rio Tocantins e a Serra do Lajeado, com sua localização no centro geográfico do estado. A construção centralizada da capital foi um grande avanço para o Estado, porquanto até a

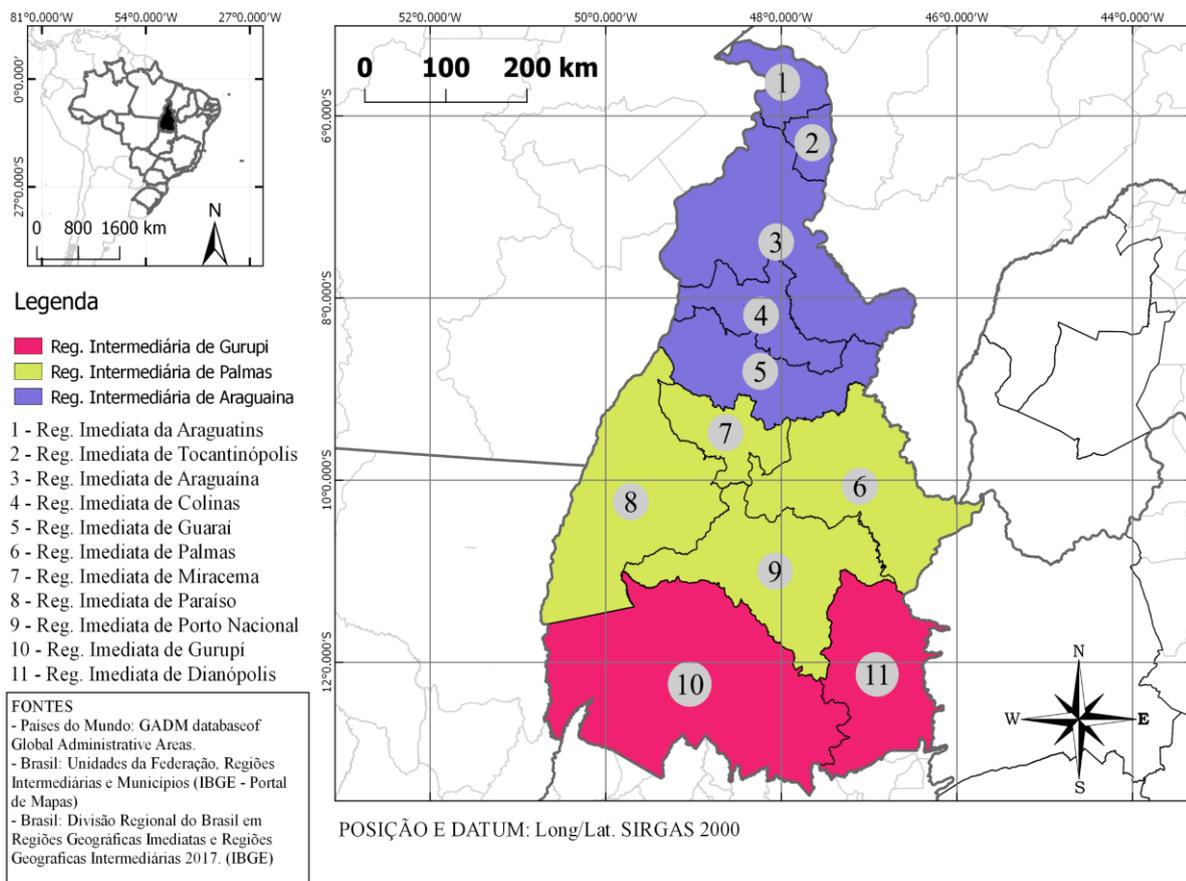
década de 1980 os municípios mais desenvolvidos eram aqueles situados à margem da Rodovia Belém – Brasília (BR-153). Palmas, como centro dos poderes executivo, legislativo e judiciário, foi, aos poucos, assumindo o comando no processo de integração regional, intensificando o fluxo de pessoas e mercadorias que convergiam para esse município (FEITOSA, 2011; OLIVEIRA, 2015).

Segundo Oliveira e Piffer (2016), dos 139 municípios do Tocantins, 85% têm até 10 mil habitantes e 84% das receitas públicas advêm do Fundo de Participação Municipal (FPM). Esses dados mostram quão dependentes são esses municípios das transferências públicas. O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* do Tocantins cresceu 16,2% entre 2010 e 2013, e os setores que mais contribuíram foram serviços (35%), administração pública

(29,4%) e o setor industrial, com 15,2%.

Com o avanço das pesquisas em economia regional e a formação de cidades em redes na concepção de Castells e Cardoso (2005), o IBGE reformulou a espacialidade do território brasileiro em 2017 (Figura 1).

**Figura 1 – Divisão espacial das regiões intermediárias e imediatas do Tocantins, segundo a nova regionalização do IBGE, 2017**



**Fonte:** IBGE (2017)

Dessa forma, o estado do Tocantins, com a nova regionalização, ficou subdividido em três regiões intermediárias (Araguaína, Palmas e Gurupi) e 11 imediatas (Araguatins, Tocantinópolis, Araguaína, Colinas, Guaraí, Palmas, Miracema, Paraíso, Porto Nacional, Gurupi e Dianópolis). Essas regiões são formadas por um grupo de municípios definidos num espaço geográfico com características de paisagem, modo de vida e atividades econômicas semelhantes entre si.

## Resultados e discussão

### *Breves considerações sobre os indicadores socioeconômicos e das receitas do Tocantins*

No que tange aos indicadores sociais no período de 2004 a 2014, houve queda de 51,95% de pessoas que deixaram a linha de pobreza no Estado. Considerando a Região Norte do Brasil, o Tocantins é o quarto estado com a maior quantidade relativa de pessoas pobres, juntamente com Acre, Pará e Amazonas (OLIVEIRA; PIFFER, 2016).

No que se refere ao emprego, o setor da administração pública é o que mais emprega, sendo responsável por cerca de 40% de todo o emprego no Tocantins em 2014, e os setores da economia que mais apresentaram crescimento no emprego foram os de serviços e comércio. Porto Nacional e Araguaína são as microrregiões que mais contribuem com a geração de emprego no Estado (OLIVEIRA, 2015; OLIVEIRA; PIFFER; STRASBURG, 2017).

O estado do Tocantins é constituído por municípios com até 10 mil habitantes, perfazendo um total de 82%. Do total, 53% têm até cinco mil habitantes, 28% entre cinco mil e 10 mil, 17% conta com entre 10 mil e 50 mil moradores. Apenas 2% da população vive em locais com mais 50 mil habitantes (OLIVEIRA, 2015).

Analisando a arrecadação própria (IPTU, ISSQN e ITBI) e o fundo de participação municipal (FPM), constatou-se que todas as regiões imediatas apresentaram crescimento. As regiões que apresentaram as maiores taxas de crescimento do IPTU foram as que têm municípios com mais de 50 mil habitantes (Araguaína, Gurupi e Porto Nacional). A arrecadação desse imposto está relacionada com o tamanho das cidades, com a atualização de cadastros de contribuintes e com a contratação de pessoal qualificado para fazer seu recolhimento. (CARVALHO, 2002).

O ITBI apresentou a maior taxa de crescimento anual em todas as regiões imediatas do estado. Esse tipo de imposto está diretamente associado ao setor imobiliário. Ao longo dos sete anos (2006 a 2013), houve um crescimento importante no setor imobiliário provocado por investimentos públicos e privados. A valorização imobiliária no Brasil foi de 121% nos cinco anos seguintes ao período pós-crise de 2008. Entre 2008 e 2011, a valorização anual ficou acima dos 20% (ZYLBERSTAJN, 2016).

Outra informação que confirma a evolução do setor imobiliário no Tocantins foi o estudo feito pela consultoria Prospecta Inteligência Imobiliária, que apontou Palmas como uma das melhores cidades para investir em imóveis. Entre as cem melhores cidades para investimentos imobiliários no país, Palmas ocupa o 40º lugar. Em comum, as cem cidades com maior nota têm características como renda

*per capita* alta, população com boa instrução e de vínculo empregatício, empresas e construtoras atuantes na construção civil e déficit imobiliário (YAZBEK, 2015).

O Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) apresentou a menor taxa de crescimento anual para o estado do Tocantins. Esse imposto é indireto e está associado à atividade econômica dos municípios. Segundo Gomes e Dowell (2000), a arrecadação desse tributo ocorre com mais eficiência em cidades consideradas médias e grandes (acima de 50 mil habitantes).

No tocante ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sua participação na arrecadação total dos municípios em 2006 foi de 88%, caindo, em 2013, para 82%. Esses dados mostram quão dependentes são os municípios do Tocantins das transferências governamentais. Com a descentralização da responsabilidade fiscal, o poder decisório se aproximou dos cidadãos, podendo tornar a gestão fiscal mais eficiente e eficaz. Nesse sentido, acredita-se que os agentes públicos podem administrar os pequenos municípios com mais eficiência (KLERING; KRUEL; STRANZ, 2012). Por outro lado, percebe-se que há nesses locais ausência de capacidade técnica na área de gestão e planejamento, de modo que a falta de gestores com formação específica pode contribuir decisivamente para uma desastrosa administração das finanças públicas (CAJAZEIRA; JORGE, 2015).

### ***Gestão fiscal dos municípios do Tocantins no período 2006/2013***

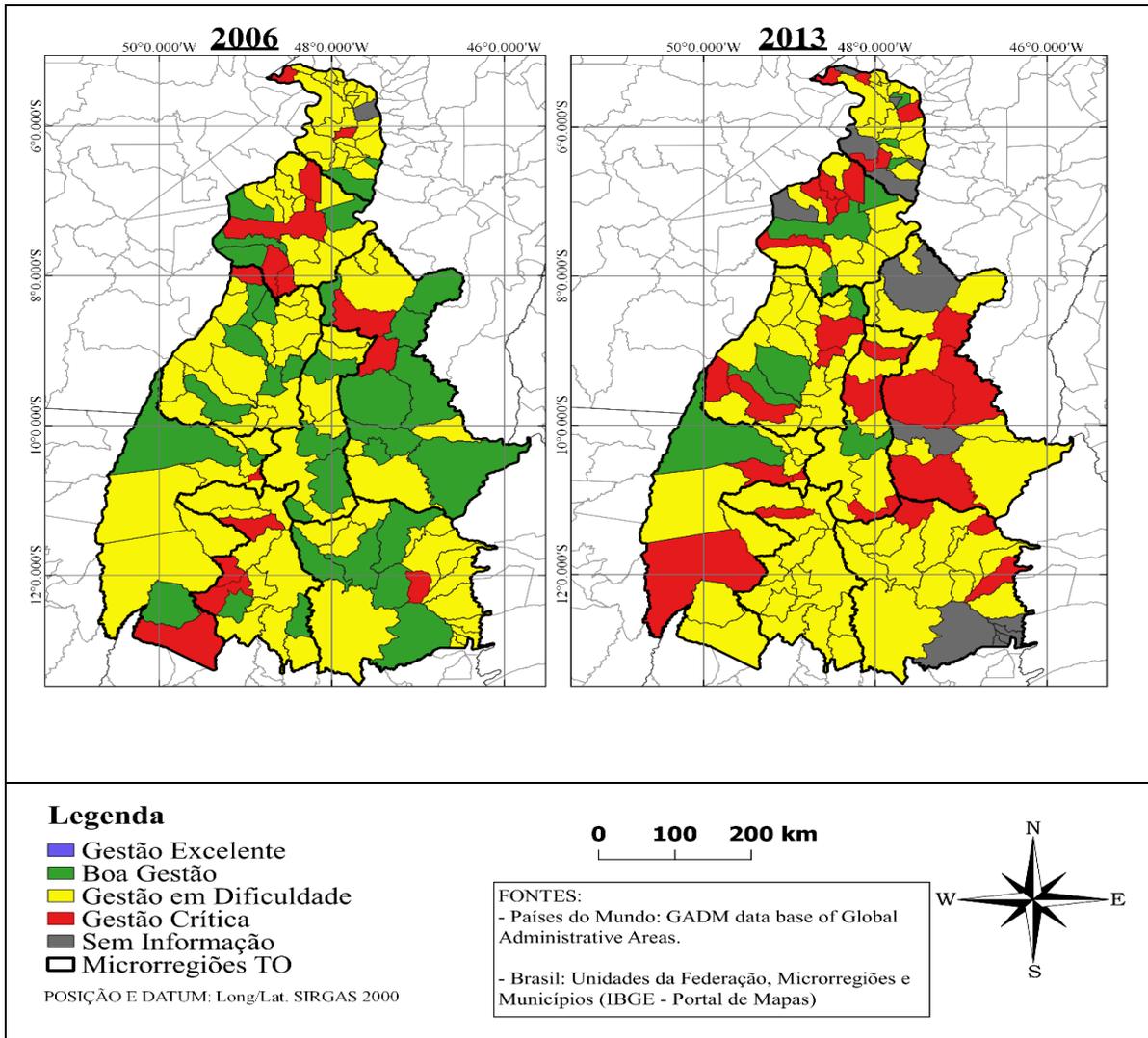
A gestão fiscal dos municípios do Tocantins foi analisada tendo como referências o IFGF, a arrecadação de receitas próprias e o Fundo de Participação Municipal (FPM). Boa parte dos municípios do Tocantins tem uma população que não ultrapassa 10 mil habitantes e um baixo dinamismo econômico, evidenciado no PIB. Essas características interferem diretamente na arrecadação das receitas próprias, que estão diretamente vinculadas à atividade econômica (ORAIR; ALENCAR, 2010; REIS; COSIO, 1996). Na baixa arrecadação fiscal pelas razões apontadas pela literatura, estão os baixos dinamismo econômico, dinâmica populacional, concentração de atividades produtivas em áreas urbanas, participação dos setores industrial e de serviços na economia. Esses fatores deixam os municípios e, conseqüentemente, os estados dependentes de políticas distributivas de renda via transferências intergovernamentais, desestimulando, portanto, o esforço quanto à arrecadação própria (FERREIRA; SILVA, 2016; FERREIRA; SILVA; LIMA, 2016).

Houve piora na gestão fiscal em grande parte dos municípios do Tocantins (Figura 1). Em 2006, predominavam, entre os municípios, uma boa gestão e gestão em dificuldade e, em 2103, passaram a predominar gestão em dificuldade e gestão crítica. Segundo Oliveira (2015), eles estão localizados no leste do estado, considerado o corredor de miséria, fazendo parte das regiões imediatas Araguaína, Colinas e Palmas. Foram observadas também gestão em dificuldade e gestão crítica no sudeste, região imediata de Dianópolis e parte da região de Gurupi, que

foram as que apresentaram maiores perdas em seus índices. Na região imediata de Tocantinópolis, o IFGF não apresentou alterações tão significativas quanto nas outras microrregiões.

A mudança no desempenho do IFGF entre os dois períodos está associado a fatores como reversão da taxa de crescimento do PIB após 2010; políticas de subsídio às cadeias produtivas onde incide o imposto sobre produtos industrializados (IPI) - sendo este um dos impostos que fazem parte do Fundo de Participação dos Municípios -; grande dependência das transferências públicas e baixo dinamismo econômico da maioria dos municípios. Outro aspecto quanto aos dados da Figura 2 é que, em 2013, houve aumento no número de municípios que não apresentaram informações dos componentes que constituem o IFGF, tendo em vista que nestes casos ou as prefeituras não enviaram os dados para a Secretaria do Tesouro Nacional, ou, se o fizeram, estavam inconsistentes (Firjan, 2015).

Figura 2 – Índice Firjan de Gestão Fiscal dos municípios do Tocantins no período de 2006 e de 2013



Fonte: IBGE (2017).

A gestão fiscal dos pequenos municípios esteve entre boa gestão (conceito B) e em dificuldade (conceito C). Outro dado que merece destaque é que nenhum foi classificado com gestão excelente (conceito A). Quando se observam os conceitos para o ano de 2006, percebe-se que 25,36% deles apresentaram boa gestão (B), 63,77%, gestão em dificuldade (C), e 10,87% apresentaram gestão crítica (D) (Tabela 2).

**Tabela 2 – Gestão fiscal dos municípios do Tocantins por habitante em 2006**

Conceito	< 5 mil	5 a 10 mil	10 a 50 mil	> 50 mil	Total
A	0	0	0	0	0
B	17	13	4	1	35
C	49	20	18	1	88
D	8	5	1	1	15
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>38</b>	<b>23</b>	<b>3</b>	<b>138</b>

**Fonte:** Com base em dados da Firjan e do IBGE (2010)

Klering, Krueel e Stranz (2012) evidenciaram que os pequenos municípios brasileiros com até 10 mil habitantes apresentaram os melhores índices de gestão fiscal em comparação com os médios e grandes. Neste artigo, os municípios com essa mesma distribuição obtiveram conceito B (17%, boa gestão) e conceito C (42%, gestão em dificuldade), evidenciando tendência contrária aos achados de Klering, Krueel e Stranz (2012). Estes municípios não conseguem ter uma alta arrecadação fiscal e são dependentes das transferências governamentais. O que não se deve confundir é o indicador de gestão fiscal com a capacidade de gerar receitas próprias, uma vez que a descentralização fiscal não conseguiu reduzir a dependência e as desigualdades regionais dos estados subnacionais (FERREIRA; SILVA; LIMA, 2016).

Nos conceitos da gestão fiscal para o ano de 2013, percebe-se uma reversão em relação a 2006. Dos 127 municípios alcançados pelo Índice Firjan, 28 apresentaram conceito de gestão crítica (D), 89 com gestão em dificuldade (C) e apenas 10 apresentaram boa gestão (B), comprovando, assim, um retrocesso nos indicadores analisados (Tabela 3).

**Tabela 3 – Gestão fiscal dos municípios do Tocantins por habitante em 2013**

Conceito	< 5 mil	5 a 10 mil	10 a 50 mil	> 50 mil	Total
A	0	0	0	0	0
B	3	3	2	2	10
C	50	21	17	1	89
D	15	11	2	0	28
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>35</b>	<b>21</b>	<b>3</b>	<b>127</b>

**Fonte:** Com base em dados da Firjan e do IBGE (2010)

Quando analisados os 127 municípios com dados disponíveis em 2013 pela metodologia do Índice Firjan, foram obtidos os seguintes resultados: 92,13% dos municípios apresentaram gestão fiscal entre em dificuldade e crítica (C e D) e apenas 7,87%, boa gestão. Quando são agrupados os municípios com até 10 mil habitantes, a situação piora, tem-se a seguinte análise: boa gestão, seis municípios (5%); gestão em dificuldade, 71, correspondendo a 55%, e gestão crítica, 26 (20%). No total, 81% dos municípios têm até 10 mil habitantes. Esses dados levam à seguinte reflexão: grande parte desses municípios sobrevive da transferência de renda do Governo Federal (via Bolsa Família) ou dos fundos estaduais ou municipais. Considerando os recursos próprios, além de serem poucos, os gestores municipais têm dificuldades em geri-los. (OLIVEIRA; PIFFER, 2016, 2018).

Muitos fatores podem justificar o desempenho da gestão fiscal dos municípios do Tocantins nos anos de 2006 e de 2013. Para isso, será necessário observar o IFGF Receita Própria, IFGF Gastos com Pessoal, IFGF Investimentos, IFGF Custo da Dívida e IFGF Liquidez, separadamente.

O indicador IFGF Receita Própria mostra o quanto o município arrecadou de impostos em relação à receita corrente líquida (RCL). O Tocantins é um estado constituído por pequenos municípios (82,7% 115 com até 10 mil habitantes) e, nesse caso, há uma forte dependência das transferências governamentais. No Brasil, onde existem grandes desigualdades regionais, os estados e municípios que não têm base econômica robusta continuam dependentes das transferências governamentais constitucionais e não constitucionais (LINHARES; MESSEMBERG; FERREIRA, 2017). De acordo com Bremaeker (2003), dados do IBGE comprovam que municípios com até cinco mil habitantes têm, no FPM, 57,3% das receitas mensais disponíveis.

As regiões imediatas de Palmas e de Porto Nacional foram as que tiveram maior aumento percentual no indicador IFGF Receita Própria, capitaneado pelos indicadores de Palmas e pelos municípios de Porto Nacional e Silvanópolis. Palmas é a capital, tendo, portanto, a mais alta densidade demográfica e base econômica forjada no setor de serviços e na administração pública com atividades

produtivas localizadas na área urbana. Esses fatores são determinantes no processo desse tipo de imposto (FERREIRA; SILVA, 2016; FERREIRA; SILVA; LIMA, 2016; OLIVEIRA; PIFFER, 2016; VIEIRA et al., 2017).

Foram observadas pequenas evoluções nas regiões imediatas de Dianópolis, Colinas, Miracema e Paraíso do Tocantins. Percebeu-se que o município de Colinas saiu de uma nota conceito D (de gestão crítica) para o conceito B (boa gestão). A região imediata de Gurupi foi a que obteve melhor desempenho na gestão. Peixe apresentou a maior pontuação, pois, do total de suas receitas, as provenientes de arrecadação própria chegaram a 31,1% das receitas correntes líquidas. Nesta região imediata constam alguns municípios com uma base econômica dinâmica, destacando-se o setor agroindustrial e a produção de energia elétrica pela Usina de Peixe. Segundo Vieira et al. (2017), a literatura aponta que os setores industrial e de serviços influenciam positivamente na arrecadação fiscal, fatores que podem explicar o comportamento da arrecadação das receitas próprias dos municípios do Tocantins. Já a pior gestão foi a de Sucupira, representando menos de 4% na participação de receitas próprias na RCL. No ano de 2013, embora a arrecadação própria tenha aumentado em valores absolutos, as transferências também cresceram, fazendo com que, em média, o IFGF Receita Própria tenha diminuído seu valor.

Bem acima da média, Gurupi obteve a maior pontuação, o que representou menor dependência das transferências naquele ano, com 0,9341 pontos. Pode-se dizer que tenha feito uma gestão com excelência, de acordo com o IFGF, na captação de receitas próprias. Em contraposição, a maioria dos municípios desta região de Gurupi teve gestão crítica e, nesse ano (2013), Jaú do Tocantins teve a menor pontuação: 0,0962.

Das três principais receitas próprias (IPTU, ISSQN, ITBI), o IPTU foi a receita que mais comprometeu sua arrecadação em grande parte dos municípios do Tocantins. A efetividade do recolhimento desse tributo ainda é muito deficiente no país, muito em decorrência da falta de competência técnica das prefeituras e desgaste político, uma vez que a população pode acompanhar a aplicabilidade dos recursos que estão sendo arrecadados (BREMAEKER, 2001). Ao observar o valor total da arrecadação própria de todo o estado, a participação do IPTU do Estado do Tocantins foi de 13% e 19% para os períodos 2006 e 2013, respectivamente.

O ISSQN é, efetivamente, recolhido no ato da prestação dos serviços e está totalmente relacionado com a atividade econômica dos municípios. Quando se analisa a participação desse imposto no total da arrecadação das receitas próprias do Estado, observa-se que foi de 77% e 63% para os anos analisados. Em 2013 a economia brasileira já se encontrava em crise, sendo reduzida, portanto, a arrecadação do ISSQN. É importante destacar que os pequenos municípios têm um baixo poder de arrecadar esse tipo de imposto por terem tanto baixa concentração populacional quanto pouco dinamismo econômico, associado a um

lento processo de urbanização, que inviabiliza a implantação de propriedades e atividades de serviços em geral. Esse tipo de setor se concentra em grandes centros urbanos e em regiões mais desenvolvidas (BREMAEKER, 2001; FERREIRA; SILVA, 2016; FERREIRA; SILVA; LIMA, 2016).

O ITBI é um imposto associado ao setor imobiliário e, considerando os anos de 2006 e de 2013, ele passou a ter uma maior participação na arrecadação na receita própria total do estado. Em 2006, participava com 8% e, em 2013, com 17%. O que pode ter influenciado esse desempenho foi a dinâmica de créditos destinados à aquisição de imóveis rurais e urbanos (SANTOS; CREMONEZ, 2017).

Em 2006, o IFGF gasto com pessoal nas regiões imediatas de Araguaína, Gurupi, Miracema e Paraíso do Tocantins alcançou, em média, uma boa gestão, com notas de 0,802; 0,796; 0,797 e 0,744, respectivamente. Nas médias das regiões imediatas de Tocantinópolis, Dianópolis e Porto Nacional, percebem-se notas 0,802; 0,838 e 0,851, respectivamente, todas elas com conceito de gestão excelente nesse indicador. Quando se analisa o ano de 2013, há uma reversão nesses conceitos, o que mostra uma queda na gestão fiscal na área de gastos com pessoal. As notas das regiões imediatas de Araguaína, Gurupi, Miracema e Paraíso do Tocantins caíram para 0,559; 0,593; 0,584 e 0,577, respectivamente. Essa queda pode estar relacionada ao aumento dos gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida.

As notas do IFGF gastos com pessoal das regiões imediatas de Tocantinópolis, Dianópolis e Porto Nacional seguiram o padrão das demais, ou seja, apresentaram conceito entre 0,532 e 0,584 (gestão em dificuldade).

Em 2006, das 139 prefeituras, apenas sete comprometeram o equivalente a 60% ou mais da Receita Corrente Líquida (RCL) com despesas com pessoal, e oito comprometeram menos do correspondente a 30%, mesmo sendo característica desses municípios em que o setor público mais emprega. No ano de 2013, todas as prefeituras comprometeram mais de 30% do correspondente com a RCL, mas apenas cinco ultrapassaram o limite ditado pela LRF. Todas as regiões imediatas, em média, apresentaram gestões em dificuldade, podendo-se afirmar que tais gastos aumentaram em proporção maior que o da receita corrente líquida. O não cumprimento da LRF está associado à falta de controle social e a ações de natureza clientelista e de pouca eficiência na gestão pública (SANTOLIN; JAYME JUNIOR; REIS 2009).

O IFGF investimento é outro indicador de relevância para analisar a gestão fiscal, visto gastos com investimentos gerarem externalidades positivas para o município, que beneficiam diretamente a população (RICARDO; RODRIGUES; HAAG, 2008). Em 2006, os gastos com investimento nas regiões imediatas de Tocantinópolis, Dianópolis, Porto Nacional e Paraíso do Tocantins foram, na média, excelentes, já que 29 de seus municípios obtiveram nota máxima. As notas para essas regiões imediatas foram 0,810; 0,822; 0,843 e 0,816, respectivamente, o

que significa dizer que o investimento feito pelos municípios correspondeu a 20% da Receita Corrente Líquida. As regiões imediatas de Guaraí e de Miracema conseguiram uma média de boa gestão. Com gestão em dificuldade foram detectadas, pela média, as regiões imediatas de Araguaína e Gurupi, onde apenas quatro prefeituras obtiveram nota máxima. As notas médias encontradas foram de 0,589 e 0,574, respectivamente.

Em 2006, nenhum município apresentou nota mínima, mostrando que todos fizeram algum tipo de investimento. Nesse ano, os programas do Governo Federal podem ter ajudado a incentivar o investimento nas regiões imediatas à medida que beneficiavam alguns municípios. Em contrapartida a esses investimentos, os estados e os municípios são obrigados a complementar com recursos próprios a efetivação dos investimentos públicos (RICARDO; RODRIGUES; HAAG, 2008).

Quando se observa o IFGF Investimento para o ano de 2013, percebe-se que também houve reversão nesse indicador. Em média, os conceitos caíram para gestão crítica e em dificuldade. A região imediata de Guaraí apresentou a pior nota (0,368) e Araguaína a melhor (0,444). Esse padrão das notas está diretamente vinculado ao do IFGF Gastos com Pessoal. Os municípios passaram a comprometer uma maior parcela das receitas com esse tipo de despesa e, como consequência, passaram a ter menos recursos destinados aos investimentos. Essas despesas, especialmente as aplicações em infraestrutura, não têm vinculação orçamentária e são, por sua vez, discricionárias, sendo as primeiras a serem cortadas quando há redução na arrecadação fiscal e nas transferências governamentais. Por outro lado, as despesas com pessoal, com educação e saúde são engessadas e vinculadas respectivamente, tornando-as mais difíceis de serem contingenciadas em momento de crise fiscal.

Há o caso em que, resguardando-se o princípio que rege os gastos com pessoal, que é a LRF, os gestores públicos abrem mão de cortar gastos com pessoal em detrimento dos gastos com investimentos. Isso ocorre porque veem naquela função a oportunidade de garantir seu plantel eleitoral por meio do controle da renda daqueles que estão vinculados à folha de pagamento do município, laços esses estabelecidos muitas vezes com contratos de trabalho precários e temporários. Isso ocorre, especialmente, nos pequenos municípios onde não há mecanismos de controle social e que não têm uma base econômica consistente, cabendo à prefeitura a competência de garantir a oferta de renda mínima à população (SANTOLIN; JAYME JUNIOR; REIS, 2009).

O indicador responsável por avaliar a suficiência de caixa mostra que quase metade dos municípios do estado protelou suas obrigações para o exercício seguinte, sem ter recursos suficientes para cobri-las no primeiro ano estudado. Para todas as regiões imediatas, houve clara melhoria na gestão do caixa para o cumprimento das obrigações no ano de 2013.

Com relação às despesas com juros e amortizações das dívidas, segundo o IFGF, os municípios do Tocantins tiveram bom desempenho no período em análise. Esse também é um indicador que influencia outras despesas, pois são compromissos feitos em exercícios anteriores. O bom desempenho pode ser explicado pelo fato de os pequenos não terem facilidade de acesso ao crédito em razão da sua capacidade de pagamento. Mesmo antes de 2006, os municípios já passavam por restrições em relação à emissão de títulos domésticos ou externos, vedados em função da dívida com a União e da Receita Líquida Real Anual. Somente em 2020 será permitida a emissão de títulos da dívida pública. Recursos captados no mercado externo só serão autorizados para quitar saldos de outras dívidas em aberto (ROCHA, 2007).

No que se refere aos indicadores custo da dívida, ressalta-se que apenas 12% dos municípios do Tocantins não obtiveram conceito A nesse quesito. Com relação ao bom desempenho nos demais, é importante esclarecer que o Governo Federal contribuiu para a manutenção do conceito de excelente gestão. Nesse ano, concedeu anistia a 100% das multas e encargos processuais e de 50% dos juros sobre as dívidas tributárias e previdenciárias (PASEP) dos estados e dos municípios brasileiros, que poderiam ainda parcelar o saldo da dívida em até 240 meses, de acordo com a Lei n. 12.810 e as portarias conjuntas PGFN/RFB n.3 e 4/2013 (ROCHA, 2007).

Quanto ao IFGF dos municípios do Tocantins em 2006 e 2013, os indicadores custo da dívida e liquidez apresentaram valores classificados, em sua grande maioria, entre A e B. Por outro lado, os indicadores gastos com pessoal, investimentos e receitas próprias apresentaram variações entre os anos. Os gastos com pessoal e investimentos foram responsáveis pela queda do conceito da gestão fiscal dos municípios em 2013. Grande parte apresentou conceito C e D (gestão em dificuldade e crítica, respectivamente).

Os pesos dos cinco indicadores no IFGF, 22,5% dos quatro primeiros e apenas 10% do último (custo da dívida), tiram a possibilidade de se afirmar que a gestão fiscal dos pequenos municípios está atrelada a esse indicador, que, para os pequenos municípios, é sempre igual a um, uma vez que têm uma baixa capacidade de endividamento. Para as regiões imediatas do Tocantins, tanto para o ano de 2006 quanto para 2013, o menor valor para o componente foi o de receita própria, uma evidência de que os municípios, além de pequenos, são dependentes das transferências governamentais.

Dessa forma, pode-se dizer que os baixos valores do IFGF para os municípios do Tocantins estão associados diretamente à baixa participação dos gastos com investimentos em relação à RCL, à baixa arrecadação de receitas próprias em relação à RCL, ao aumento dos gastos com folha de pagamento em relação à RCL e, por último, à pequena quantidade de ativos financeiros para quitar os restos a pagar de exercícios anteriores.

## Considerações finais

O presente artigo teve como objetivo analisar a gestão fiscal dos municípios do Tocantins à luz do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), nos anos de 2006 e de 2013. Considerando os dados, em 2006, 22% dos municípios com até 10 mil habitantes apresentaram uma gestão fiscal boa, conceito B; 50%, uma gestão fiscal em dificuldade, conceito C; e 9%, uma gestão crítica, conceito D. Em 2013, dos municípios com até 10 mil habitantes, 5% tiraram nota B, 55% tiveram uma gestão em dificuldade, nota C, e 20% apresentaram gestão crítica, nota D.

No que se refere aos municípios com mais de 10 mil habitantes, que equivalem a 17% dos municípios do Tocantins, em 2013 houve redução nos conceitos de gestão fiscal. Considerando o ano de 2006, quando se observa o conceito B (gestão boa), desse grupo de municípios, apenas 3,62% apresentaram conceito B; 13,77%, conceito C; e 0,7%, conceito D. Para o ano de 2013, o conceito B caiu para 3,15% e os conceitos C e B caíram para 14,17% e 1,57%, respectivamente. Neste último ano (2013), a economia brasileira já apresentava sinais de recessão, e o Estado brasileiro já estava perdendo a capacidade de financiar as políticas públicas e de repassar recursos públicos para os municípios.

Quando se observam os dados econômicos e das finanças públicas dos municípios, percebe-se que as regiões imediatas de Araguaína e Porto Nacional são aquelas que, em termos relativos, têm o menor número de cidades pequenas (com população até 10 mil habitantes) e juntas detêm 50% do PIB do Tocantins. Por outro lado, 27% dos municípios da região de Porto Nacional têm mais de 10 mil habitantes, e a região de Araguaína tem 35% desse grupo de municípios.

Os dados econômicos e populacionais são importantes para se compreender a gestão fiscal dos municípios, visto a arrecadação das receitas próprias ser um indicador do IFGF e estar associada ao dinamismo da economia e ao tamanho da população, constatou-se que o PIB serviços participa com 52% no PIB total, destes, 11% nas regiões imediatas de Araguaína e 17% nas regiões de Porto Nacional.

No que se refere à arrecadação própria dos municípios do Tocantins entre 2006 e 2013, houve crescimento no recolhimento de todos os impostos municipais (IPTU, ISSQN, ITBI). Destacou-se o imposto sobre transferências de bens imóveis (ITBI), cujo crescimento foi superior a 20% em todas as regiões imediatas. As regiões de Gurupi e Paraíso do Tocantins estão recebendo grandes investimentos no setor agropecuário, desta forma, contribuindo para a arrecadação do ITBI, pois o fato gerador das receitas são as transferências de bens imóveis intervivos.

Apesar do crescimento da arrecadação das receitas próprias, não há muito o que comemorar, pois a participação do FPM, em 2013, no total das receitas arrecadadas (impostos municipais e FPM), foi de 82%. Isso mostra que os municípios do Tocantins têm baixo poder de arrecadação, sendo, portanto, dependentes das transferências da União.

Quanto à pergunta central do artigo - se houve melhora ou não do indicador de gestão fiscal como um todo - constatou-se que não ocorreram avanços neste sentido entre 2006 e 2013. No entanto, quando analisados separadamente, alguns indicadores apresentaram melhoras na gestão. Nesse sentido, este artigo cumpriu o papel de analisar a gestão fiscal dos municípios do Tocantins, deixando muitas lacunas que precisam ser preenchidas. Estudar a gestão fiscal dos municípios é um passo importante para compreender não somente como os gestores municipais gerenciam as finanças públicas, mas também a relação com o desenvolvimento regional em nível local.

### Referências

AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A.; KHAIR, A. Federalismo fiscal no Brasil: a importância dos governos municipais. In: FIGUEIREDO, M.; NÓBREGA, M. (Org.). Administração pública - direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, p.55-79, 2002.

ALÉM, A. C; GIAMBIAGI, F. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BASTOS, P. P. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e sociedade**, Campinas, v.21, número especial, dez. 2012.

BRASIL. **Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico 1998.

BRASIL. **Lei Complementar n.101, 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 mar.2017.

BREMAEKER, F. E. J. de. **Instrumentos e desempenho da arrecadação do imposto predial e territorial urbano**. Rio de Janeiro: IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO, 2001.

BREMAEKER, F. E. J. de. A receita tributária dos municípios brasileiros em 2002. IBMA/NAPI/IBAMCO. **Estudos Especiais**, Rio de Janeiro, n.58, out. 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A construção política do Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2015.

CAJAZEIRA, A. P. G.; JORGE, M. A. Responsabilidade fiscal e desenvolvimento municipal: uma análise dos municípios sergipanos no período 2007/2010. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v.26, n.1(47) p.124-149, jan./mar. 2015.

CARVALHO, A. M. de. Estado, descentralização e sustentabilidade dos governos locais no Brasil. **Economía, Sociedad y Territorio**, v.III, n.12, p.539-556, 2002.

CASTELLS M.; CARDOSO, G. **A Sociedade em Rede do Conhecimento à Acção Política**. Casa da Moeda: Centro Cultural de Belém, Lisboa, Portugal, 2005.

CLEMENTINO, M. do L. Finanças Públicas no Nível Local de Governo. XXII Encontro Nacional da ANPOCS, **Anais...** Caxambu, 1988.

CRUZ, C. F.; AFONSO, L. E. Responsabilidade na Gestão Fiscal: um estudo em grandes municípios com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Administração Pública**, v.52, n.1, 2018.

FEITOSA, C. O. **Do antigo norte de Goiás ao Estado do Tocantins: elementos de uma economia em formação**. 217f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2011.

FERREIRA, F. D. da S.; SILVA, W. G. Finanças públicas municipais de estados do centro-oeste brasileiro e a crise financeira internacional: uma análise a partir do choque econômico pós-2008. **Revista de Economia, Anápolis**, v.13, n.1, p.38-62, 2016.

FERREIRA, F. D. da S.; SILVA, W. G.; LIMA, F. A. Condições fiscais e crescimento econômico: uma análise das finanças públicas de estados nordestinos, 2003/2015. **Revista Espacios**, v.37, n.37, p.7-21, 2016.

FIRJAN. **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)**. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifgf/>>. Acesso em: mar. 2015.

GASPARINI, C. E.; RAMOS, F. S. Incentivos à eficiência na descentralização fiscal brasileira: o caso do FPM no estado de São Paulo. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.34, n.1, abr. 2004.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 12.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

GOMES, G. M.; DOWELL, M. C. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. **Texto para discussão 706**. Brasília: IPEA, 2000.

HÖFLING, E. de et al. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Populacional**. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

KLERING, L. R.; KRUEL, A. J.; STRANZ, E. Os pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão. **Revista Análise**, Porto Alegre, v.23, n.1, p.31-44, jan./abr. 2012.

LEITE FILHO, G. A. L.; FIALHO, T. M. M. Associação entre os indicadores de qualidade da gestão pública municipal e indicadores de desenvolvimento dos municípios brasileiros. **Revista Gestão Pública, Práticas e Desafios**, v.VIII, n.2, out. 2015.

LINHARES, P. de T. F. S.; MESSEMBERG, R. P.; FERREIRA, A. P. L. **Transformações na federação brasileira**: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. 2017.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de economia política**, v.24, n.1, p.93, 2004.

LUQUE, C. A.; SILVA, V. M. A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. **Revista de Economia Política**. v.24, n.3, jul/set. 2004. Disponível em: <[www.rep.org.br](http://www.rep.org.br)>. Acesso em: 1 maio 2017.

MAGALHÃES, F. N. C. O espaço do Estado no neoliberalismo: elementos para uma redefinição crítica. **GEOgraphia**, v.18, n.37, p.35-60, 2016.

MEDEIROS, A. K.; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de

administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.47, n.3, p.745-775, maio/jun. 2013.

MEDEIROS, A. L.; DOS SANTOS, L. B; ANDRE, C. M. G. Desenvolvimento Municipal das Microrregiões do Estado do Tocantins: uma análise a partir do índice Firjan de desenvolvimento municipal. **Revista desenvolvimento em questão**, Ano 16, n. 45, p.44-62, out/dez. 2018.

MORAIS, L.; TEIXEIRA, M. G. C. Interfaces da Accountability na Administração Pública Brasileira: Análise de uma Experiência da Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. **REAd-Revista Eletrônica de Administração**, v.22, n.1, 2016.

OLIVEIRA, N. M. **Desenvolvimento regional do território do estado do Tocantins**: implicações e alternativas. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio). UNIOESTE, Universidade Estadual do Oeste do Paraná. 2015

OLIVEIRA, N. M.; PIFFER, M. Conjuntura do desenvolvimento regional dos municípios do Estado do Tocantins. **Desenvolvimento Regional em Debate**, v.6, n.3, p.32-61, nov. 2016.

OLIVEIRA, N. M.; PIFFER, M. Determinantes do perfil locacional das atividades produtivas no Estado do Tocantins. **Boletim de Geografia**, Maringá, v.36, n.1, p.92-111, 2018.

OLIVEIRA, N. M.; PIFFER, M.; STRASSBURG, U. As Vozes do Território do Tocantins no Processo de Desenvolvimento Regional. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 5, p. 25-52, 2017.

ORAIR, R. O.; ALENCAR, A.A. **Esforço fiscal dos municípios**: indicadores de condicionalidades para o sistema de transferências intergovernamentais, Monografia premiada do Tesouro Nacional, Brasília, 2010.

O'DONNELL, G. "Democracia Delegativa?". **Novos Estudos CEBRAP**, nº 31, pp. 25-40. 1991.

PAULA, A. P. P. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREIRA, M. R. S. et al. Indicadores socioeconômicos e a gestão fiscal dos municípios maranhenses. **Revista UNIABEU**, Belford Roxo, v.6, n.14, set./dez. 2013.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v.18, n.1, p.75-94, jan./mar. 2007.

REIS, E. J.; COSIO, F. A. B. Capacidade Tributária dos Estados Brasileiros, 1970/1990. **Economia Brasileira em Perspectiva**, Rio de Janeiro: IPEA, v.2, 1996.

REZENDE, F. **Finanças públicas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

RIANI, F. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória**. 5.ed. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

RICARDO, E. G.; RODRIGUES, A. M.; HAAG, A. L. O Programa de Aceleração do Crescimento e o Investimento Público nas regiões. 2008. Disponível em: <[www.cedeplar.ufmg.br/seminário/2008/8a6/pdf](http://www.cedeplar.ufmg.br/seminário/2008/8a6/pdf)>. Acesso em: 13 jan. 2015.

ROCHA, C. A. A. Dívidas e dúvidas: análise dos limites globais de endividamento de estados e municípios. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Coordenação de estudos. **Texto para discussão 34**. Brasília: Senado Federal, jun. 2007.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v.1, n.1, p.48-61, 2008.

SANTOLIN, R.; JAYME JR, F. G.; REIS, J. C. dos. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos** (São Paulo), v.39, n.4, p.895-923, 2009.

SANTOS, A. M. S. P. Reforma do Estado, descentralização e autonomia financeira dos municípios. **Revista de Administração Mackenzie**, Ano 4, v.2, 2002.

SANTOS, R. G.; CREMONEZ, G. M. Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas despesas com pessoal: uma análise das capitais brasileiras a partir do município de São Paulo. **Revista Espacios**, v.38, n.1, p 22- 36, 2017.

SILVA, B. J. da. **Economia do setor público**. 4.ed. Palhoça: UNISUL Virtual, 2007.

TOCANTINS (BRASIL). Secretaria de Fazenda – (SEFAZ-TO). Estatística. Disponível em: <<http://www.sefaz.to.gov.br/estatistica/perfil-socioeconomico/>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

TOMIO, F. R. de L. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.17, n.48, p.61-89, fev. 2002.

VARELA, P. S.; MARTINS, G. A; FAVERO, L. P. Ineficiência do gasto público e ilusão fiscal: Uma avaliação do flypaper effect na atenção básica a saúde. In: Congresso ANPCONT. 6., 2010. **Anais...** 6. Natal: ANPCONT, 2010.

VIEIRA, M. A. et al. Condicionantes da arrecadação tributária: uma análise para os municípios de Minas Gerais. Enfoque: **Reflexão Contábil**, v.36, n.2, 2017.

YAZBEK, P. As 100 melhores cidades do Brasil para investir em imóveis. **Revista Exame**, São Paulo, 6 fev. 2015. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/noticias/as-100-melhores-cidades-do-brasil-para-investir-em-imoveis>>. Acesso em: 27 de abril de 2017.

ZYLBERSTAJN, E. Auge e queda do mercado imobiliário em uma década. **O Globo**. 1 abr. 2016 Disponível em: <<http://g1.globo.com/especial-publicitario/zap/imoveis/noticia/2016/04/o-auge-e-queda-do-mercado-imobiliario-em-uma-decada.html>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

Endereço para correspondência:

*Ana Lucia Medeiros* – [analucia@uft.edu.br](mailto:analucia@uft.edu.br)

Avenida NS-15, Quadra 109, Norte, s/n - Plano Diretor Norte,  
77001-090 Palmas/TO, Brasil

*Nilton Marques Oliveira* – [niltonmarques@mail.uft.edu.br](mailto:niltonmarques@mail.uft.edu.br)

Avenida NS-15, Quadra 109, Norte, s/n - Plano Diretor Norte,  
77001-090 Palmas/TO, Brasil

*Fernanda Silva Caminha* – [nandasc86@gmail.com](mailto:nandasc86@gmail.com)

Avenida NS-15, Quadra 109, Norte, s/n - Plano Diretor Norte,  
77001-090 Palmas/TO, Brasil

