

## Gestão pública e indicadores fiscais: uma análise de desempenho de municípios de Pernambuco

Public management and fiscal indicators: a performance analysis of the municipalities of Pernambuco

Gestión pública e indicadores fiscales: un análisis del desempeño de los municipios de Pernambuco

Recebido: 04/11/2022 | Revisado: 17/11/2022 | Aceitado: 18/11/2022 | Publicado: 25/11/2022

**Ederson Jorge Melo das Chagas**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2663-5525>  
Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil  
E-mail: [edersonchagas@gmail.com](mailto:edersonchagas@gmail.com)

**Leonardo Carréra Campos Leal**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7736-6356>  
Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil  
E-mail: [leonardocarreracl@gmail.com](mailto:leonardocarreracl@gmail.com)

**Tatiana Bottentuit de Miranda**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2209-1014>  
Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil  
E-mail: [tatianabottentuit@gmail.com](mailto:tatianabottentuit@gmail.com)

**Luiz Flávio Arreguy Maia Filho**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0420-5102>  
Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil  
E-mail: [luiz.maia@ufrpe.br](mailto:luiz.maia@ufrpe.br)

**Romilson Marques Cabral**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8851-3956>  
Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil  
E-mail: [romilson.cabral@ufrpe.br](mailto:romilson.cabral@ufrpe.br)

### Resumo

A boa gestão dos recursos públicos é um instrumento para o alcance de melhores condições de desenvolvimento socioeconômico. Este trabalho tem o objetivo de avaliar o desempenho financeiro e orçamentário dos 10 municípios mais populosos do Estado de Pernambuco, referente ao exercício de 2021. Como metodologia foram utilizados os 9 indicadores fiscais propostos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em seu Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. Utiliza-se da análise documental no processo de obtenção dos dados, através do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Os principais resultados demonstram que os maiores municípios da amostra possuem níveis mais elevados de endividamento e gastos com o serviço da dívida, como proporção da receita corrente líquida, que os municípios menores. Outro resultado importante é a demonstração do grau de dependência dos municípios em relação às transferências intergovernamentais, a maioria dos municípios da amostra possui em média apenas 30% de arrecadação própria. O trabalho contribui para literatura ao ampliar a aplicação dos indicadores do STN para além dos Estados e das capitais, demonstrando a funcionalidade dos 9 indicadores para analisar o desempenho de municípios de diversos tamanhos. Além disso, o artigo inova ao propor o Índice de Competitividade da Gestão Fiscal como um índice agregador dos resultados dos 9 indicadores, possibilitando a constituição de um ranking final entre os municípios analisados.

**Palavras-chave:** Análise financeira; Indicadores fiscais; Gestão municipal; Gestão pública; Orçamento público.

### Abstract

The good management of public resources is an instrument for the achievement of better socioeconomic development conditions. This work aims to evaluate the financial and budgetary performance of the 10 most populated municipalities of the State of Pernambuco, referring to the fiscal year 2021. As methodology it was used the 9 fiscal indicators proposed by the National Treasury Secretariat (NTS) in its Bulletin of Finances of the Subnational Entities. It is used the documental analysis in the process of obtaining the data, through the Accounting and Fiscal Information System of the Brazilian Public Sector (Siconfi). The main results demonstrate that the biggest municipalities of the sample have higher levels of debt and expenses with debt service, as a proportion of the net current revenue, than the smaller municipalities. Another important result is the demonstration of the degree of dependence of the municipalities in relation to intergovernmental transfers, most municipalities of the sample have on average only 30%

of own collection. The work contributes to the literature by extending the application of the NTS indicators beyond the States and capitals, demonstrating the functionality of the 9 indicators to analyze the performance of municipalities of various sizes. Furthermore, the article innovates by proposing the Fiscal Management Competitiveness Index as an aggregator index of the results of the 9 indicators, enabling the constitution of a final ranking among the municipalities analysed.

**Keywords:** Financial analysis; Fiscal indicators; Municipal management; Public management; Public budget.

### Resumen

La buena gestión de los recursos públicos es un instrumento para lograr mejores condiciones de desarrollo socioeconómico. Este trabajo tiene como objetivo evaluar el desempeño financiero y presupuestario de los 10 municipios más poblados del Estado de Pernambuco, con referencia al año 2021. Como metodología se utilizaron los 9 indicadores fiscales propuestos por la Secretaría del Tesoro Nacional (STN) en su Boletín de Finanzas de las Entidades Subnacionales. Se utiliza el análisis documental en el proceso de obtención de los datos, a través del Sistema de Información Contable y Fiscal del Sector Público Brasileño (Siconfi). Los principales resultados demuestran que los municipios más grandes de la muestra tienen mayores niveles de deuda y gastos con el servicio de la deuda, como proporción de los ingresos corrientes netos, que los municipios más pequeños. Otro resultado importante es la demostración del grado de dependencia de los municipios en relación con las transferencias intergubernamentales, la mayoría de los municipios de la muestra sólo tienen una media del 30% de recaudación propia. El trabajo contribuye a la bibliografía al ampliar la aplicación de los indicadores del STN más allá de los Estados y las capitales, demostrando la funcionalidad de los 9 indicadores para analizar el rendimiento de municipios de diversos tamaños. Además, el artículo innova al proponer el Índice de Competitividad de la Gestión Fiscal como índice agregador de los resultados de los 9 indicadores, permitiendo la constitución de un ranking final entre los municipios analizados.

**Palabras clave:** Análisis financiero; Indicadores fiscales; Gestión municipal; Gestión pública; Presupuesto público.

## 1. Introdução

A qualidade dos serviços públicos entregues à população é uma consequência direta dos resultados da gestão dos recursos orçamentários exercida por qualquer ente da federação, seja federal, estadual ou municipal (Oreiro & Ferreira-Filho, 2021). A nível municipal, os efeitos do desempenho da gestão podem ser sentidos nos serviços mais básicos e próximos à população: coleta de lixo, postos de saúde, educação básica, creches, iluminação pública, entre outros (Ferreira & Barros, 2021; Rodrigues et al., 2021). Portanto, o acompanhamento e a fiscalização na condução da gestão fiscal e orçamentária dos municípios objetivam incentivar e garantir uma mais ampla e qualificada oferta de serviços públicos para toda a sociedade.

A Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), relaciona alguns instrumentos de transparência da gestão fiscal: os orçamentos, a lei de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas, os Relatórios Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos entes federativos (*Lei complementar nº 101*, 2000). Segundo a LRF, esses instrumentos devem estar disponíveis à população em meios eletrônicos, através de sistemas contábeis padronizados, a fim de facilitar o controle social sobre a execução financeira e orçamentária da administração pública (*Lei complementar nº 101*, 2000).

No entanto, a simples divulgação de documentos técnicos de prestação de contas não garante a efetiva transparência sobre as contas públicas (Baldiessa & Dall'Asta, 2021). Devido ao alto grau de tecnicidade, as informações disponibilizadas à sociedade se tornam quase ininteligíveis para a maioria da população (Fonseca et al., 2020; Nascimento & Lycarião, 2021). Com o intuito de melhorar a interpretação e a qualidade das informações acerca do desempenho fiscal/orçamentário dos entes federativos, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) publica anualmente, desde 2016, o Boletim de Finanzas dos Entes Subnacionais. O Boletim ajuda na transparência, no controle social e pode subsidiar estudos acerca das finanças dos Municípios e Estados brasileiros (Secretaria do Tesouro Nacional [STN], 2021).

No Boletim do STN é possível encontrar 9 indicadores fiscais, divididos em 6 categorias, quais sejam: endividamento, solvência fiscal, autonomia financeira, financiamento dos investimentos, rigidez das despesas e planejamento (STN, 2021). No entanto, o boletim tem uma limitação: tais indicadores estão disponíveis apenas para os Estados e as capitais estaduais, ficando os demais municípios da federação desprovidos desta importante análise fiscal. Logo, o presente trabalho tem como

objetivo aplicar a metodologia proposta pelo Tesouro Nacional (conjunto dos 9 indicadores fiscais) para analisar o desempenho de outros municípios além daqueles que constam no Boletim de finanças dos entes subnacionais. Para isso, foi selecionada uma amostra dos 10 maiores municípios (critério populacional) do Estado de Pernambuco, para os quais foram calculados os indicadores propostos, possibilitando uma análise comparativa do desempenho da gestão fiscal e orçamentária.

O artigo demonstra empiricamente que é possível operacionalizar os indicadores propostos pelo Boletim e aplicá-los para qualquer município brasileiro. Além disso, contribui para literatura ao propor um Índice inovador, o Índice de Competitividade da Gestão Fiscal (ICGF), para consolidar os resultados dos 9 indicadores e estabelecer um ranking de desempenho entre os municípios analisados. O trabalho também demonstra relevância ao ampliar o rol de instrumentos de análise e a acessibilidade das informações fiscais para a população, os órgãos de controle, a imprensa e os pesquisadores, constituindo uma solução para um problema palpável, ou seja, a escassez de análises fiscais de qualidade para os municípios brasileiros (Marconato et al., 2021; Speeden & Perez, 2020).

## 2. Metodologia

A fim de dar suporte às discussões sobre o tema deste trabalho, foi realizada uma revisão da literatura do tipo narrativa a partir de artigos publicados na base de dados Scielo, pesquisando os descritores “gestão fiscal” e “gestão orçamentária”. Dos 19 trabalhos encontrados, publicados entre os anos de 2014 e 2020, é possível extrair importantes lições.

Segundo Silva e Crisóstomo (2019), existe uma relação direta entre gestão fiscal, eficiência na utilização dos recursos públicos e o desenvolvimento econômico município. No entanto, existem estudos que discordam dessa relação, afirmando que nem sempre é possível atribuir causalidade entre gestão fiscal e desenvolvimento socioeconômico (Louzano et al., 2019).

A boa gestão fiscal propicia uma maior transparência e controle social através da divulgação de informações e indicadores para a sociedade (Silva & Crisóstomo, 2019). No entanto, um maior controle social só é possível com disponibilidade de mecanismos de controle para a população, dentre eles os indicadores fiscais divulgados periodicamente (Alcântara et al., 2015). Logo, Costa et al. (2015) propõe a criação de indicadores fiscais que mensurem a eficiência da gestão pública municipal, agregando diversos indicadores fiscais, com o objetivo de melhor informar à população acerca da condução das finanças públicas.

Um dos principais aspectos a serem observados nas contas públicas pelos analistas é sobre o endividamento público, qual o nível de comprometimento das receitas para pagamento da dívida e a sustentabilidade da dívida no longo prazo (Cruz et al., 2018). Outro aspecto muito importante é o nível de despesas de pessoal que cada ente da federação possui. Estudos demonstram que há grandes divergências nos critérios de aferição do indicador “gasto com pessoal” entre os tribunais de contas dos estados, sendo bem-vindos indicadores uniformes e aceitos nacionalmente, como é o caso dos indicadores da Secretaria do Tesouro Nacional, facilitando a comparação entre os municípios dos diferentes estados do Brasil (Giovannini, 2020; Teixeira, 2020). É aconselhável a realização de análises longitudinais das contas públicas a fim de identificar os efeitos do ciclo político sobre a dinâmica orçamentária e sobre a qualidade do gasto público (Bartoluzzio & Anjos, 2020; Cavalcante, 2015 e 2016).

O presente artigo tem um caráter descritivo, pois busca demonstrar as características de um determinado grupo ou população (Gil, 2019; Matias-Pereira, 2019), no caso, as características da gestão fiscal dos municípios pernambucanos. Possui também uma abordagem quantitativa, pois apresenta os resultados em termos numéricos, possibilitando um tratamento objetivo, estatístico e matemático desses resultados (Marconi & Lakatos, 2021).

Este trabalho utiliza-se da análise documental no processo de obtenção dos dados, técnica muito usada nas ciências sociais aplicadas (Chagas et al., 2022). E para análise e interpretação dos dados foi usada a estatística descritiva, também

chamada de análise exploratória dos dados (Morettin & Bussab, 2010), com os resultados sendo apresentados em forma de gráficos de barra.

O universo da pesquisa é representado pelo conjunto dos 185 municípios do Estado de Pernambuco. O critério de escolha utilizado para estabelecer a amostra de municípios a serem analisados foi o tamanho da população, informada pelas estimativas oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2021). Conforme Figura 1, os municípios da amostra serão aqueles que possuem as 10 maiores populações do Estado de Pernambuco. Esses 10 municípios somam uma população equivalente a quase 50% da população total do Estado (IBGE, 2021), o que torna a amostra significativa.

**Figura 1** - Amostra dos municípios pernambucanos analisados.

MUNICÍPIOS		POPULAÇÃO	PROPORÇÃO
1	Recife	1.661.017	17,17%
2	Jaboatão dos Guararapes	711.330	7,35%
3	Olinda	393.734	4,07%
4	Caruaru	369.343	3,82%
5	Petrolina	359.372	3,71%
6	Paulista	336.919	3,48%
7	Cabo de Santo Agostinho	210.796	2,18%
8	Camaragibe	159.945	1,65%
9	Garanhuns	141.347	1,46%
10	Vitória de Santo Antão	140.389	1,45%
Total 10 maiores municípios		4.484.192	46,35%
Todos os 185 municípios de PE		9.674.793	100,00%

Fonte: Adaptado de IBGE (2021).

Os dados utilizados nos cálculos dos indicadores, referentes ao ano fiscal de 2021, foram obtidos no site do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), que concentra as demonstrações contábeis de todos os entes da federação (STN, 2022). Desta fonte foram extraídos os documentos necessários para se obter as informações úteis para os cálculos dos indicadores dos municípios (Análise documental): Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e Balanço Anual ou Declaração de Contas Anuais (DCA). A Secretaria do Tesouro Nacional consolida as contas públicas de todos os entes da federação. Na busca por uma padronização, a STN solicita que os entes enviem um conjunto de tabelas para serem preenchidas com dados orçamentários e patrimoniais. Esse conjunto de informação são as DCA's (STN, 2022).

Para analisar o desempenho fiscal dos municípios de Pernambuco foram utilizados os 9 indicadores fiscais elaborados pelo STN em seu Boletim Anual sobre finanças dos entes subnacionais. Os cálculos de cada um dos indicadores foram baseados nas Notas Metodológicas contidas no primeiro Boletim do STN publicado em 2016 (STN, 2016). Ressalta-se que foram verificados todos os boletins subsequentes ao Boletim de 2016, sendo atestado que não houve mudança na metodologia de cálculo.

As fórmulas dos indicadores podem ser observadas na Figura 2, na qual destaca-se que há 6 tipos diferentes de categorias nas quais os 9 indicadores podem ser enquadrados: indicadores de endividamento, de solvência fiscal, de autonomia financeira, de forma de financiamento de investimentos, de rigidez de despesas e de planejamento.

**Figura 2** - Fórmulas dos Indicadores e suas categorias de análise.

INDICADOR	CATEGORIA	FÓRMULA
1	Demonstra Endividamento	Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida (DC/RCL)
2	Demonstra Solvência Fiscal	Despesa Bruta com Pessoal/Receita Corrente Líquida (DBP/RCL)
3	Demonstra Solvência Fiscal	Serviço da Dívida/Receita Corrente Líquida (SD/RCL)
4	Demonstra Autonomia Financeira	Arrecadação Própria/Receita Total (AP/RT)
5	Financiamento dos Investimentos	Investimentos totais realizados -(menos) investimentos feitos com transferências de capital e operações de crédito
6	Demonstra Rigidez das Despesas	Despesa de Custeio/Despesa Total (DC/DT)
7	Demonstra Planejamento	Despesa de Exercícios Anteriores/Despesa Total (DEA/DT)
8	Demonstra Planejamento	Restos a Pagar Processados/Despesa Liquidada (RPP/DL)
9	Demonstra Planejamento	Disponibilidade de Caixa Líquida/Despesa Mensal Liquidada Média (DCL/DMLM)

Fonte: Adaptado de: STN (2021).

Esses indicadores foram os escolhidos para esta pesquisa uma vez que permitem preservar uma padronização na análise em âmbito nacional e favorecem uma comparabilidade entre os entes da federação, além de possuir a chancela da autoridade fiscal brasileira, o Tesouro Nacional. Destaca-se também a possibilidade de replicação dos dados ao longo do tempo (evolução dos indicadores dos municípios). Todos os indicadores foram calculados por meio de uma planilha de Excel.

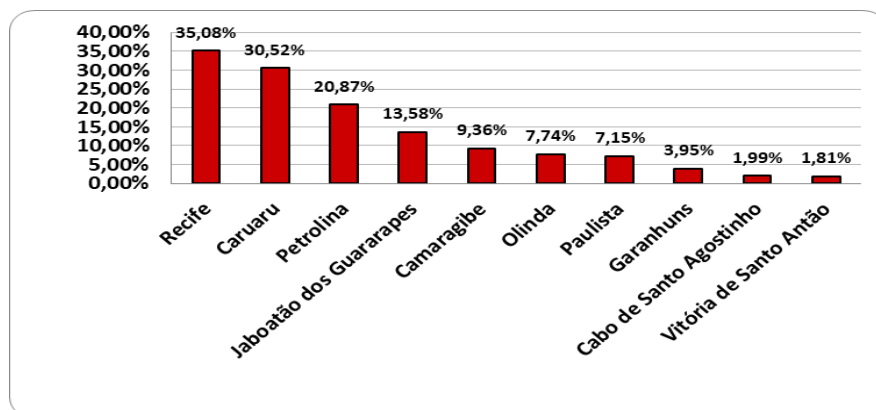
### 3. Resultados e Discussão

#### 3.1 Indicador 1 - Dívida Consolidada dividida por Receita Corrente Líquida (DC/RCL)

Este é o principal indicador utilizado para acompanhar o nível de endividamento dos entes da federação e estabelecer os limites da dívida pública (*Lei complementar n° 101*, 2000). A partir desse indicador se estabelece as metas de resultado fiscais do orçamento: equilibrado, deficitário ou superavitário (Piscitelli, 2019). Segundo o STN (2021), a proporção entre dívida consolidada e Receita Corrente Líquida (RCL) demonstra o nível de endividamento do município. O indicador representa o percentual do RCL que seria consumido caso toda a dívida consolidada fosse liquidada em um ano. Quanto maior esse indicador, maior é o endividamento do município.

Dos resultados (Figura 3), destaca-se o nível de endividamento do Recife (35%) e de Caruaru (30,5%), únicos municípios endividamento acima de 30%. No outro extremo, os destaques são o baixo endividamento do Cabo de Santo Agostinho (1,99%) e de Vitória de Santo Antão (1,81%). Percebe-se uma clara relação direta entre o tamanho do município e o seu endividamento: os 4 municípios da amostra com maior endividamento estão entre os 5 municípios mais populosos do Estado de Pernambuco.

**Figura 3** - Proporção da Dívida Consolidada em relação a Receita Corrente Líquida.



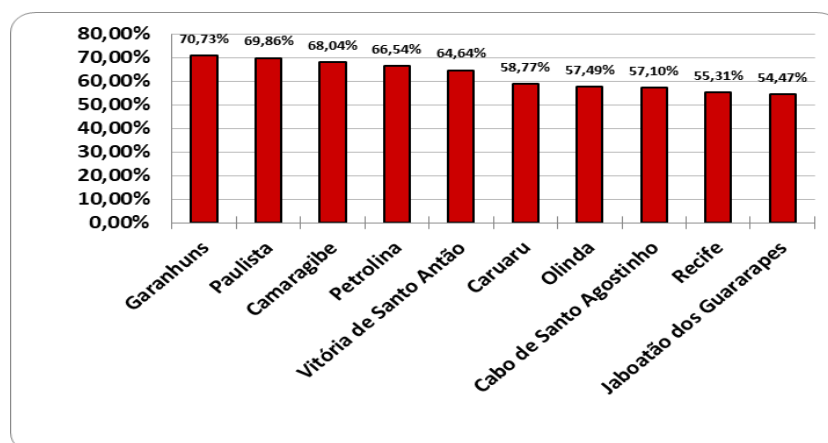
Fonte: Autores.

### 3.2 Indicador 2 - Despesa Bruta com Pessoal dividida pela Receita Corrente Líquida (DBP/RCL)

Este indicador representa quanto da RCL do município está sendo comprometida para pagamento de despesas com pessoal. Trata-se de um tipo de despesa que possui alto grau de rigidez, nos curto e médio prazos. Logo, quanto maior esse indicador, menor o espaço fiscal que o município tem para reduzir despesas em casos de queda na arrecadação, suscitando vulnerabilidades na gestão fiscal e aumentando o risco de insolvência (STN, 2021). É importante ressaltar que este não é o indicador utilizado para avaliar se um ente está cumprindo os limites de gastos com pessoal previstos na LRF, uma vez que não se considera nos cálculos do indicador as deduções previstas nesta lei.

Pelos resultados do indicador 2 (Figura 4), o Município de Garanhuns possui a solvência fiscal mais desfavorável da amostra, ao comprometer cerca de 70% da sua receita com despesas com pessoal. Todos os municípios da amostra demonstram um alto comprometimento da sua RCL para gastos com pessoal, sempre acima de 50%. 5 dos 10 municípios comprometem ainda mais, acima de 60%. Ou seja, há uma grande rigidez orçamentária entre nos municípios analisados, se forem considerados apenas os gastos com pessoal.

**Figura 4** - Proporção da despesa bruta com pessoal em relação a receita corrente líquida.



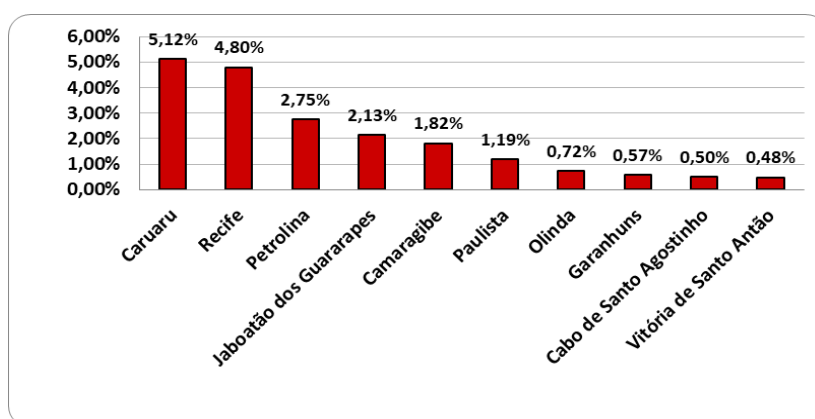
Fonte: Autores.

### 3.3 Indicador 3 - Serviço da Dívida dividida pela Receita Corrente Líquida (SD/RCL)

Este indicador demonstra a proporção dos gastos para pagamento de juros e amortizações das dívidas municipais (serviço da dívida) em relação a RCL. As despesas com o serviço da dívida também possuem uma grande rigidez (STN, 2021). Portanto, quanto maior esse indicador, mais desfavorável a situação fiscal e a solvência do município. Segundo Lima e Diniz (2016), analisar a solvência orçamentária é identificar a posição operacional do governo, constituindo importante meio para descrever a condição financeira de curto prazo da gestão analisada.

Da Figura 5 é possível destacar que municípios como Olinda, Garanhuns, Cabo de Santo Agostinho e Vitória de Santo Antão utilizam menos de 1% de suas receitas correntes líquidas para pagamento do serviço da dívida. Enquanto Caruaru e Recife comprometem cerca 5% de suas receitas, resultado significativo, se comparado aos seus pares na amostra. Mais uma vez, percebe-se uma relação direta, pelos menos na amostra estudada, entre o tamanho do município e o custo do serviço da dívida em relação às receitas: os 4 municípios com maior comprometimento (Figura 5) estão entre os 5 mais populosos (Figura 1). Neste cenário, quanto maior o município, maior a proporção da dívida, maior o custo dessa dívida e pior a qualidade da solvência fiscal. Essa relação é coerente com o resultado encontrado no indicador 1 (Figura 3).

**Figura 5** - Proporção do serviço da dívida em relação a receita corrente líquida.



Fonte: Autores.

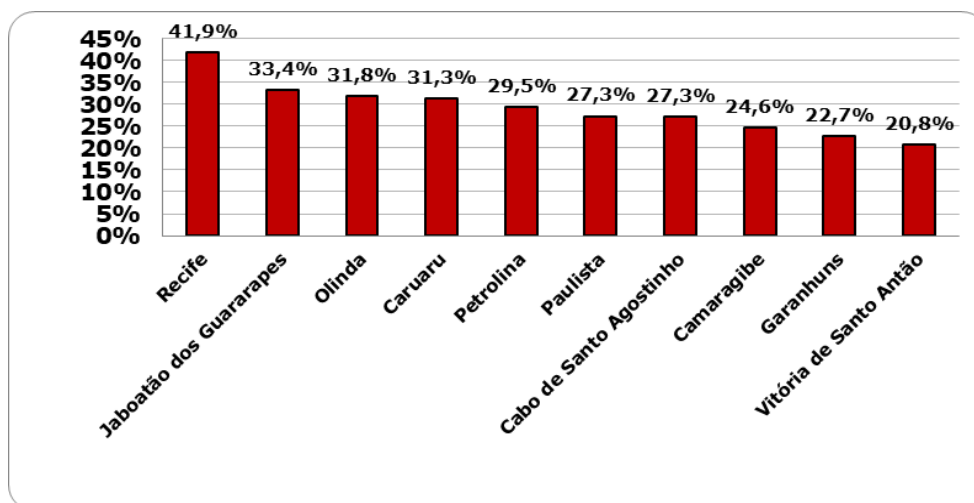
### 3.4 Indicador 4 - Arrecadação Própria dividida pela Receita Total (AP/RT)

Este indicador demonstra o quanto o município tem autonomia fiscal, ou seja, qual a sua capacidade financeira independente das receitas provenientes das transferências advindas de Estados e da União (STN, 2021). Assim, o indicador revela o quanto da receita do município é proveniente da sua própria arrecadação, logo, quanto maior esse indicador, maior a autonomia financeira do município. Segundo Lima e Diniz (2016), esse tipo de indicador demonstra a eficiência na gestão de receitas próprias e a capacidade arrecadatória do ente analisado, a fim de medir o grau de dependência financeira em relação às transferências intergovernamentais.

A análise dos resultados (Figura 6) demonstra que apenas Recife, capital do estado, possui arrecadação própria superior a 40%. Esta situação revela a dificuldade de os municípios menores serem independentes das transferências do Estado e da União. No outro extremo destaca-se o município de Vitória de Santo Antão com apenas 20,8% de arrecadação própria.



**Figura 6 -** Proporção da arrecadação própria em relação a receita total do município.



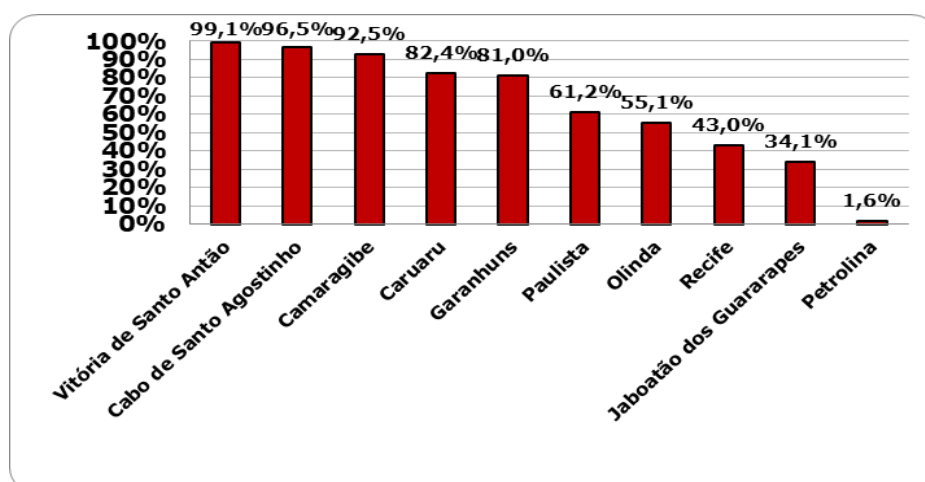
Fonte: Autores.

### 3.5 Indicador 5 - Investimento com Recursos Próprios

De acordo com o STN (2021), esse indicador corresponde ao total que foi gasto pelo município com investimentos, sendo descontados os valores de receitas provenientes de transferências de capital e de operações de crédito. Assim, quanto maior esse indicador menor a dependência do município em relação ao financiamento de terceiros para seus investimentos, indicando maior autonomia do município e menores custos com operações de crédito.

Da Figura 7 é possível destacar os seguintes resultados: municípios de Vitória de Santo Antão (99,1%), Cabo de Santo Agostinho (96,5%) e Camaragibe (92,5%) possuem uma grande autonomia financeira em relação aos seus investimentos, bancando quase que a totalidade de seus investimentos com recursos próprios. Enquanto o município de Petrolina (1,6%) é totalmente dependente de recursos de terceiros para financiar seus investimentos.

**Figura 7 -** Porcentagem de investimento realizada com recursos próprios.



Fonte: Autores.

### 3.6 Indicador 6 - Despesa de Custeio dividida por Despesa Total (DC/DT)

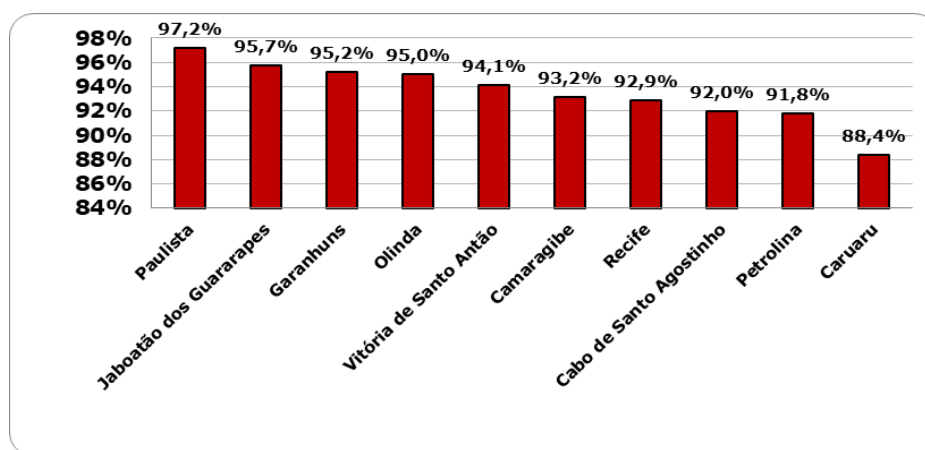
Segundo STN (2021), este indicador pretende revelar qual a flexibilidade fiscal do município relativamente aos gastos, ou seja, o quanto da sua despesa está comprometida com as despesas de custeio (serviço da dívida, outras despesas



correntes e gastos com pessoal) em relação a sua despesa total. Neste sentido, menores percentuais nesse indicador demonstram situação mais confortável para os municípios em relação às suas despesas, ou seja, há uma menor rigidez nos gastos.

Os resultados são preocupantes em relação a todos os municípios analisados (Figura 8). 9 dos 10 municípios comprometem mais de 90% de sua despesa total com despesa de custeio. Apenas Caruaru utiliza um percentual abaixo dos 90%, ainda assim muito alto (88,4%). Um percentual alto evidencia que os gastos do governo estão priorizando a operacionalização da máquina pública (Lima & Diniz, 2016).

**Figura 8 - Rigidez das despesas.**



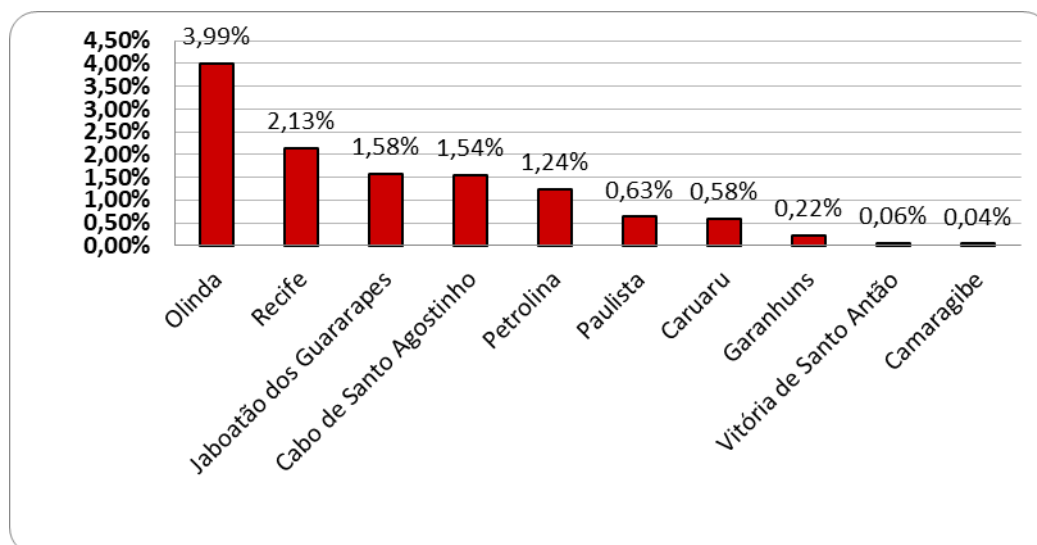
Fonte: Autores.

### 3.7 Indicador 7 - Despesa de Exercícios Anteriores divididas pela Despesa Total (DEA/DT)

Este indicador tem o objetivo de evidenciar uma possível fragilidade no controle orçamentário do ente federativo ao calcular a proporção entre Despesa de Exercícios Anteriores (DEA) e a Despesa Total. Tal fragilidade é representada pela necessidade de efetuar pagamento de despesas não previstas inicialmente no orçamento, uma vez que a DEA corresponde à despesa cujo “fato gerador ocorreu em exercícios anteriores ao exercício em que ocorre o pagamento” (STN, 2020). Dessa forma, quanto maior o valor do indicador, maior a falta de planejamento do município.

Os resultados (Figura 9) demonstram que Olinda apresentou o pior indicador no período, com aproximadamente 4%. Por outro lado, Garanhuns (0,22%), Vitória de Santo Antão (0,06%) e Camaragibe (0,04%) apresentaram as menores proporções da DEA em relação às suas despesas totais.

**Figura 9** - Proporção de despesas de exercícios anteriores em relação a despesa total.



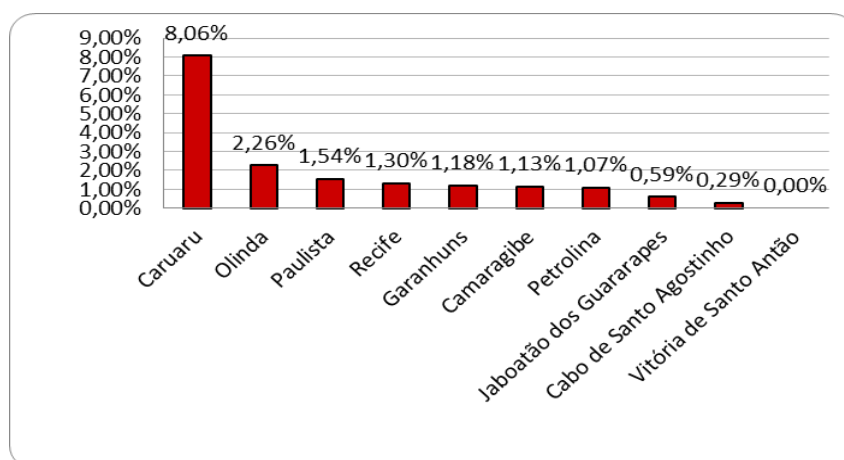
Fonte: Autores.

### 3.8 Indicador 8 - Restos a Pagar Processados divididos pela Despesa Liquidada (RPP/DL)

Os Restos a Pagar (RP) são despesas empenhadas, porém não pagas (STN, 2021). Os RP são ainda classificados em processados e não processados, sendo os processados aqueles em que as despesas estão empenhadas e liquidadas, porém ainda não pagas (STN, 2020). De acordo com o STN (2021), quanto maior a proporção entre RP Processado em relação a Despesa Liquidada, maior será a transferência de despesa do exercício que se encerra para o exercício seguinte. Tal situação evidencia falta de controle e planejamento do município. Ou seja, quanto maior esse indicador, pior o planejamento orçamentário do município.

Os resultados demonstram que Caruaru possui um indicador elevado (8,06%) se comparado aos demais municípios analisados (Figura 10). A maioria não ultrapassa a porcentagem de 1,5%, com destaque para Vitória de Santo Antão, que não apresentou Restos a Pagar processados para o exercício de 2021.

**Figura 10** - Proporção de Restos a pagar processados em relação a despesa liquidada.



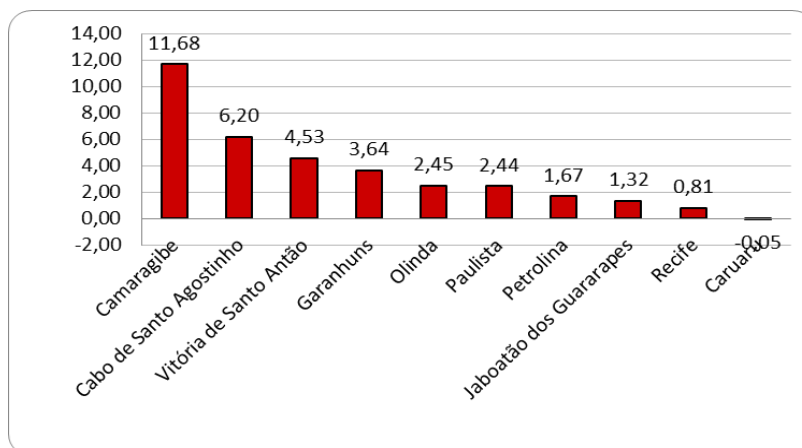
Fonte: Autores.

### 3.9 Indicador 9 - Disponibilidade de Caixa Líquida dividida por Despesa Mensal Liquidada Média (DCL/DMLM)

De acordo com o STN (2021), a disponibilidade de caixa líquida evidencia quanto o município possui em caixa para cumprir suas obrigações, enquanto a despesa mensal liquidada representa o valor da despesa orçamentária que já se encontra na etapa de empenho e liquidação. Portanto, este indicador mensura o quanto de caixa o município tem para quitar a despesa liquidada de um mês. Para o cálculo, são considerados a despesa mensal na média dos últimos 12 meses como despesa liquidada, e para a disponibilidade de caixa líquida a disponibilidade total de recursos, vinculados e não vinculados (STN, 2021). Dessa forma, quanto maior o resultado do indicador, melhor a situação do município.

Os resultados encontrados para este indicador (Figura 11) demonstram que, ao final do exercício 2021, o município de Camaragibe possui uma disponibilidade de caixa líquida capaz de suprir uma despesa média equivalente a 11,68 meses. Enquanto no outro extremo do gráfico, Petrolina (1,67), Jaboatão dos Guararapes (1,32), Recife (0,81) e Caruaru (-0,05), são destaques negativos neste indicador, uma vez que possuem disponibilidades de caixa muito baixa em proporção das suas despesas mensais médias.

**Figura 11** - Proporção da disponibilidade de caixa em relação a despesa mensal.



Fonte: Autores.

### 3.10 Índice de Competitividade da Gestão Fiscal – ICGF

Segundo Siche et al. (2007), um indicador permite obter informações sobre uma determinada realidade, utilizando parâmetros isolados ou em conjunto com outras informações com o intuito de tratar dados. Enquanto “um índice é o valor agregado final de todo um procedimento de cálculo onde se utilizam, inclusive, indicadores como variáveis que o compõem” (Siche et al., 2007). Um índice é um indicador de alta categoria (Khanna, 2000).

Este trabalho tem como objetivo principal calcular os 9 indicadores fiscais do Boletim do STN para os 10 maiores municípios do Estado de Pernambuco, com seus respectivos resultados e interpretações. A fim de aferir de maneira agregada o conjunto dos resultados daqueles indicadores, propõe-se o Índice de Competitividade da Gestão Fiscal (ICGF) como consolidador das posições dos municípios em cada um dos 9 indicadores. O índice busca determinar qual município da amostra está melhor situado anualmente em termos de gestão fiscal em comparação aos seus pares, considerado os resultados comparativos dos 9 indicadores de maneira consolidada. O Índice não entra no mérito de qual indicador é o mais importante, logo não pondera pesos diferentes para os indicadores calculados.

#### 3.10.1 Cálculo do ICGF

Todos os municípios da amostra iniciam com 1000 pontos no Índice de Competitividade da Gestão Fiscal (ICGF). Quanto mais próximo de 1000 for o ICGF, melhor o posicionamento do conjunto de indicadores fiscais do município em

relação aos seus pares. O cálculo de cada um dos 9 indicadores gera um *Ranking* Específico para cada indicador. O mais bem colocado neste *ranking* específico não sofrerá descontos na sua pontuação inicial (menos 0 pontos); o segundo melhor colocado sofrerá um desconto de -1 ponto; o terceiro -2 pontos; assim sucessivamente, até o 10 colocado, que receberá um desconto de -9 pontos sobre sua pontuação inicial. Portanto, um município poderá ter uma pontuação máxima de 1000 pontos, caso seja o mais bem colocado nos 9 indicadores, não sofrendo qualquer desconto na sua pontuação inicial. E uma pontuação mínima de 919 pontos (desconto de 81 pontos= -9x9), caso seja o pior colocado nos 9 indicadores.

Conforme pode ser vista na equação 1, o cálculo do ICGF de um município é realizado a partir de uma pontuação máxima (1000) descontados os pontos do Ranking Específico (RE) de cada indicador “i”:

$$ICGF = 1000 - \sum_{i=1}^j RE \text{ de } i, \quad (1)$$

onde “i” é o indicador a ser analisado e “j” é o número total de indicadores analisados.

Os indicadores analisados podem ser divididos em dois tipos: indicadores de natureza positiva e indicadores de natureza negativa (Figura 12). Para indicadores de natureza negativa, quanto maior o indicador, pior a situação fiscal do município analisado, e maior o desconto no RE que compõe o ICGF. Para indicadores de natureza positiva, quanto maior o valor do indicador, melhor a situação fiscal do município, menor o desconto no RE.

**Figura 12 - Natureza dos indicadores analisados.**

INDICADOR	NATUREZA	DESCONTO MÁXIMO	DESCONTO RE CONFORME COLOCAÇÃO NO INDICADOR
INDICADOR 1	NEGATIVA	-9 pontos	1º: -9 pts, ..., 10º: - 0 pts
INDICADOR 2	NEGATIVA	-9 pontos	1º: -9 pts, ..., 10º: - 0 pts
INDICADOR 3	NEGATIVA	-9 pontos	1º: -9 pts, ..., 10º: - 0 pts
INDICADOR 4	POSITIVA	-9 pontos	1º: - 0 pts, ..., 10º: -9 pts
INDICADOR 5	POSITIVA	-9 pontos	1º: - 0 pts, ..., 10º: -9 pts
INDICADOR 6	NEGATIVA	-9 pontos	1º: -9 pts, ..., 10º: - 0 pts
INDICADOR 7	NEGATIVA	-9 pontos	1º: -9 pts, ..., 10º: - 0 pts
INDICADOR 8	NEGATIVA	-9 pontos	1º: -9 pts, ..., 10º: - 0 pts
INDICADOR 9	POSITIVA	-9 pontos	1º: - 0 pts, ..., 10º: -9 pts

Fonte: Autores.

### 3.10.2 Resultados do ICGF dos municípios analisados

O resultado do ICGF de cada município foi ordenado em um *ranking* final, de onde é possível extrair qual o município com a melhor gestão fiscal dentre os municípios analisados (Figura 13). É relevante ressaltar que: o ICGF não determina se uma gestão fiscal municipal é boa ou ruim de uma maneira geral. O Índice informa qual a situação de uma determinada gestão municipal em relação ao conjunto das gestões analisadas, por isso, é um índice comparativo. A Figura 13 demonstra detalhadamente os valores que foram descontados para cada um dos 9 indicadores analisados. O desconto no Ranking Específico (RE) vai depender da natureza do indicador, conforme explicado na Figura 12.

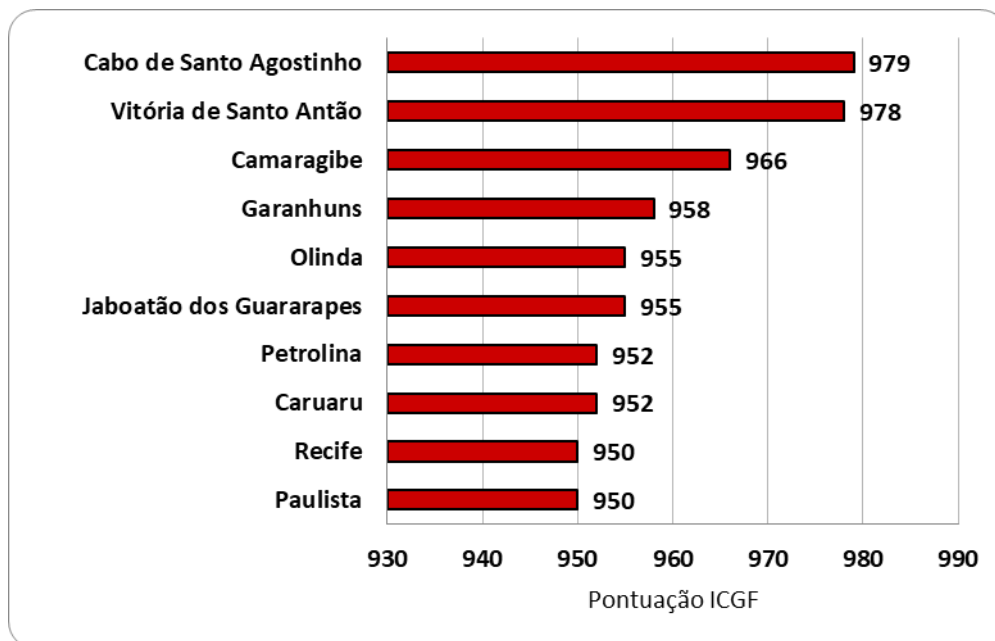
**Figura 13** - Valores descontados para cada indicador analisado.

Índice de Competitividade da Gestão Fiscal - ICGF										
Município	Ind. 1	Ind. 2	Ind. 3	Ind. 4	Ind. 5	Ind. 6	Ind. 7	Ind. 8	Ind. 9	Pontuação ICGF
Cabo de Santo Agostinho	-1	-2	-1	-6	-1	-2	-6	-1	-1	979
Vitória de Santo Antão	0	-5	0	-9	0	-5	-1	0	-2	978
Camaragibe	-5	-7	-5	-7	-2	-4	0	-4	0	966
Garanhuns	-2	-9	-2	-8	-4	-7	-2	-5	-3	958
Olinda	-4	-3	-3	-2	-6	-6	-9	-8	-4	955
Jaboatão dos Guararapes	-6	0	-6	-1	-8	-8	-7	-2	-7	955
Petrolina	-7	-6	-7	-4	-9	-1	-5	-3	-6	952
Caruaru	-8	-4	-9	-3	-3	0	-3	-9	-9	952
Recife	-9	-1	-8	0	-7	-3	-8	-6	-8	950
Paulista	-3	-8	-4	-5	-5	-9	-4	-7	-5	950

Abreviatura: ind., indicador. Fonte: Autores.

Dos resultados encontrados (Figura 14), o destaque são as cidades do Cabo de Santo Agostinho (979 pontos), Vitória de Santo Antão (978) e Camaragibe (966). Isso significa que esses são os 3 municípios pernambucanos, dentre os municípios analisados, com melhor gestão fiscal em 2021, em relação ao conjunto 9 indicadores analisados neste trabalho. Observa-se que os 6 maiores municípios do Estado obtiveram os scores mais baixos no ICGF.

**Figura 14** - Resultado do ICGF para os 10 municípios da amostra.



Fonte: Autores.

#### 4. Considerações Finais

Os indicadores fiscais são importantes ferramentas de controle do desempenho da gestão pública (Marconato et al., 2021). Quanto mais informações forem disponibilizadas à sociedade, maior a possibilidade do exercício do controle social sobre a gestão pública (Fonseca et al., 2020), sendo a boa gestão dos recursos públicos um instrumento para que a sociedade

alcance melhores condições de desenvolvimento socioeconômico (Oreiro & Ferreira-Filho, 2021). Em virtude disso, este trabalho teve como objetivo avaliar o desempenho financeiro e orçamentário dos 10 municípios mais populosos do Estado de Pernambuco, referente ao exercício de 2021.

Como metodologia foram utilizados os 9 indicadores fiscais propostos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em seu Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. O artigo baseou-se na análise documental para obtenção dos dados, através do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

Os principais resultados demonstram que os maiores municípios da amostra possuem níveis de endividamento, como proporção da receita corrente líquida, mais elevados que os municípios menores. Enquanto Recife (35,08%), Caruaru (30,52%) e Petrolina (20,87%) comprometem valores significativos de sua receita com suas dívidas consolidadas, os menores municípios da amostra Garanhuns (3,95%), Cabo (1,99%) e Vitória (1,81%) comprometem menos que 5% das suas RCL. Em relação à variável “Despesa Bruta com Pessoal” identificou-se proporção de gastos variando de 54,47% a 70,73% em relação à RCL, com média de 62,30%, o que denota uma grande rigidez nos orçamentos dos municípios da amostra.

O indicador 3 trouxe os gastos dos municípios com o serviço da dívida em relação às suas RCLs, mais uma vez os maiores municípios da amostra, Caruaru (5,12%), Recife (4,80%) e Petrolina (2,75%), possuem proporções de gastos bem maiores se comparados aos municípios menos populosos da amostra: Garanhuns (0,57%), Cabo (0,50%) e Vitória (0,48%). O indicador 4 calcula a proporção da arrecadação própria em relação à receita total do município, sendo um indicador de autonomia financeira do ente analisado, demonstrando o grau de dependência dos municípios em relação às transferências intergovernamentais. A maioria dos municípios da amostra possui em média apenas 30% de arrecadação própria, o destaque é a capital do Estado, Recife, com arrecadação própria de 41,9%.

Os outros indicadores analisados possibilitam fazer um panorama da situação fiscal e orçamentária dos municípios, uma vez que trataram de quanto dos investimentos são bancados com recursos próprios (indicador 5); analisaram também a rigidez das despesas (despesas de custeio) em relação às despesas totais (indicador 6); os indicadores 7 e 8 demonstraram a qualidade do planejamento orçamentário: o primeiro, ao demonstrar a proporção das despesas de exercícios anteriores sobre a despesa total, e o segundo, ao revelar o peso dos restos a pagar em relação às despesas liquidadas; por último, o indicador 9 tratou das disponibilidades de caixa em relação às despesas mensais líquidas mensais.

O trabalho contribui para literatura ao ampliar a aplicação dos indicadores do STN para além dos Estados e das capitais, demonstrando a funcionalidade dos 9 indicadores para analisar o desempenho de municípios de diversos tamanhos. O presente trabalho também serve de incentivo para que pesquisadores e instituições de pesquisas de diversos estados do país também possam contribuir para geração de informações fiscais/orçamentárias das cidades de seus respectivos estados. Ademais, o artigo inovou ao propor um índice agregador dos resultados dos 9 indicadores, possibilitando a constituição de um *ranking* final entre os municípios analisados.

Para pesquisas futuras sugere-se analisar a evolução dos indicadores ao longo do tempo, assim será possível avaliar melhor a dinâmica da gestão fiscal/orçamentária dos municípios, diminuindo os efeitos de sazonalidade ou os efeitos pontuais de determinado ano, típicos de uma análise transversal. Outra sugestão de pesquisa visa incorporar mais municípios na amostra analisada a fim de elencar os diversos municípios por categorias de tamanho ou características socioeconômicas.

## Referências

- Alcântara, V. C., Pereira, J. R., & Silva, E. A. F. (2015). Gestão social e governança pública: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais. *Revista de Ciências da Administração*, 17(Edição Especial), 11-29. <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2015v17nespp11>.
- Baldiçsera, J., & Dall'Asta, D. (2021). Panorama Teórico e Empírico dos Determinantes da Transparência Pública. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 15(4), 88-111. [https://doi.org/10.21446/scg\\_ufrj.v0i0.289](https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v0i0.289).

- Bartoluzzio, A. I. S. S., & Anjos, L. C. M. (2020). Ciclos Políticos e Gestão Fiscal nos Municípios Brasileiros. *Revista de Administração Contemporânea*, 24 (2), 167-180. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2020190190>.
- Cavalcante, P. (2015). Vale a pena ser um bom prefeito? Comportamento eleitoral e reeleição no Brasil. *Opinião Pública*, 21 (1), 87-104. <https://doi.org/10.1590/1807-019121187>.
- Cavalcante, P. (2016). Desempenho fiscal e eleições no Brasil: uma análise comparada dos governos municipais. *Revista de Administração Pública*, 50(2), 307–330. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/60866>.
- Chagas, E. J. M., Moraes, I. C., & Maia Filho, L. F. A. (2022). Pesquisas sobre microcrédito no Brasil: Uma revisão integrativa acerca das metodologias utilizadas nas dissertações. *Id on Line. Revista de Psicologia*, 16 (60), 942-960. <https://doi.org/10.14295/online.v16i60.3469>.
- Costa, C. C. M., Ferreira, M. A. M., Braga, M. J., & Abrantes, L. A. (2015). Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. *Revista de Administração Pública*, 49 (5). <https://doi.org/10.1590/0034-7612130868>.
- Cruz, A. F., Lopes, B. L., Pimenta, D. P., & Soares, G. F. (2018). A gestão fiscal do estado do Rio de Janeiro: uma análise à luz da LRF e da sustentabilidade da dívida no período de 2001 a 2017. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 764–775. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/75726>.
- Ferreira, A. C., & Barros, A. T. V. (2021). Panorama dos gastos públicos municipais com os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: Uma análise da Região Metropolitana de Belo Horizonte (MG). *Engenharia Sanitária e Ambiental*, 26(4), 659-668. <https://doi.org/10.1590/S1413-415220200022>.
- Fonseca, A. R. N., Ribeiro, R. E. M., Moura, K. B. de, Ribeiro Filho, C. A. de S., Sousa, A. M. de, Ribeiro, R. A. M., & Cavalcante, R. R. C. (2020). Tesouro gerencial: contribuições para o accountability na gestão pública. *Research, Society and Development*, 9(6), e06963222. <https://doi.org/10.33448/rsd-v9i6.3222>.
- Gil, A. C. (2019). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (7a ed.). Atlas;
- Giovanini, A. (2020). Economia compartilhada e governança pública. *Revista de Administração Pública*, 54(5), 1207–1238. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/82209>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. (2021). Estimativa de população em 2021. [https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2021/POP2021\\_20220419.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/POP2021_20220419.pdf);
- Khanna, N. (2000). Measuring environmental quality: an index of pollution. *Ecological Economics*, 35 (2), 191-202. [https://doi.org/10.1016/S0921-8009\(00\)00197-X](https://doi.org/10.1016/S0921-8009(00)00197-X).
- Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm);
- Lima, S. C. D., & Diniz, J. A. (2016). *Contabilidade Pública - Análise Financeira Governamental*. Grupo GEN.
- Louzano, J. P. de O., Abrantes, L. A., Ferreira, M. A. M., & Zuccolotto, R. (2019). Causalidade de Granger do índice de desenvolvimento socioeconômico na gestão fiscal dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 53(3), 610–627. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/78988>.
- Marconato, M., Parré, J., & Coelho, M. (2021). Dinâmica financeira dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 55(2), 378-394. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200041>.
- Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2021). *Fundamentos de metodologia científica*. Atualização da edição João Bosco Medeiros (9a ed.). Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2019). *Manual de metodologia da pesquisa científica* (4a ed.). Atlas.
- Morettin, P. A., & Bussab, W. O. (2010). *Estatística Básica* (6a ed.). Saraiva.
- Nascimento, T., & Lycaríão, D. (2021). Apuração com ferramentas de transparência. *Revista Compólitica*, 11(1), 81-110. <http://compolitica.org/revista/index.php/revista/article/view/511>.
- Oreiro, J. L., & Ferreira-Filho, H. L. (2021). A PEC 32 da Reforma Administrativa: Uma análise crítica. *Brazilian Journal of Political Economy*, 41(3), 487-506. <https://doi.org/10.1590/0101-31572021-3308>.
- Piscitelli, R. B. (2019). *Contabilidade Pública* (14a ed.). Grupo GEN.
- Rodrigues, A., Gontijo, T., & Goncalves, C. (2021). Eficiência do gasto público em atenção primária em saúde nos municípios do Rio de Janeiro, Brasil: Escores robustos e seus determinantes. *Ciência & Saúde Coletiva*, 26 (S2), 3567. <https://doi.org/10.1590/1413-81232021269.2.04342020>.
- Siche, R., Agostinho, F., Ortega, E., & Romeiro, A. (2007). Índices versus indicadores: precisões conceituais na discussão da sustentabilidade de países. *Ambiente & Sociedade*, 10 (2), 137-148. <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2007000200009>.
- Silva, C. R. M., & Crisóstomo, V. L. (2019). Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. *Revista de Administração Pública*, 53 (4), 791-801. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180234>.
- Speeden, E., & Perez, O. (2020). Fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do estado de São Paulo. *Administração Pública e Gestão Social*, 12 (1). <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351561601004>.
- Secretaria do Tesouro Nacional. (2016). Boletim de finanças dos entes subnacionais 2016. <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-conteudos-relacionados>.



Secretaria do Tesouro Nacional. (2020). Manual de demonstrativos fiscais: aplicado à união e aos estados, distrito federal e municípios. 11º edição, versão 3 de 07/05/2021. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2020. [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:33576](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:33576).

Secretaria do Tesouro Nacional. (2021). Boletim de finanças dos entes subnacionais 2021. <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-conteudos-relacionados>.

Secretaria do Tesouro Nacional. (2022). Siconfi. Sistema de informações contábeis e fiscais do setor público brasileiro. [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf).

Teixeira, M. S. (2020). Divergências metodológicas dos Tribunais de Contas e seus efeitos sobre as regras de despesa com pessoal. *Revista de Administração Pública*, 54(6), 1747–1759. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190310>.