

**DESEMPENHO NAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS À LUZ DE ASPECTOS
LEGAIS, GERENCIAIS E SOCIAIS: UM ESTUDO A PARTIR DA REVISÃO DE
LITERATURA**

**PERFORMANCE IN MUNICIPAL PUBLIC FINANCES IN THE LIGHT OF LEGAL,
MANAGEMENT AND SOCIAL ASPECTS: A STUDY FROM THE LITERATURE
REVIEW**

Camila Brehm da Costa

Mestre em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

E-mail: camilabrehm@outlook.com

Fabiano Maury Raupp

Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Professor Associado da Escola Superior de Administração e Gerência da Universidade do
Estado de Santa Catarina (ESAG/UDESC).

E-mail: fabianoraupp@hotmail.com

Resumo

O objetivo do estudo consistiu em investigar um conjunto de indicadores de desempenho nas finanças públicas municipais que pudesse contemplar os aspectos legais, gerenciais e sociais. A pesquisa empreendida é do tipo exploratória, realizada por meio de uma pesquisa bibliográfica, com abordagem qualitativa. Foi utilizada a primeira etapa do instrumento de intervenção *Knowledge Development Process – Constructivist (ProKnow-C)* o qual permite, a partir da revisão estruturada da literatura, a formação do portfólio bibliográfico (PB). A seleção dos artigos para formação do PB divide-se em três fases: (i) seleção do banco de artigos bruto; (ii) filtragem dos artigos e (iii) o teste de representatividade dos artigos. Com a formação do PB desta pesquisa os 14 artigos científicos selecionados possibilitaram uma ampliação do conhecimento científico na área, visto que abordaram em suas pesquisas a temática desta pesquisa, sempre buscando evidenciar as causas e formas de verificação do desempenho nas finanças públicas. Estas pesquisas mostram-se relevantes, portanto, pois demonstram-se dentro da problemática estudada, estudos chaves para a compreensão e análise do objeto de estudo. Desta forma, além evidenciar os indicadores mais utilizados pela literatura, também permitiu identificar as fontes de estudos na área.

Palavras-chave: Desempenho nas finanças públicas. Indicadores legais. Indicadores gerenciais. Indicadores sociais.

Abstract

The objective of the study was to investigate a set of indicators of performance in public finances that could contemplate the legal, managerial and social aspects. The research undertaken is of an exploratory type, carried out through a bibliographical research, with a qualitative approach. The first step of the Knowledge Development Process - Constructivist (ProKnow-C) intervention instrument was used, which allows the formation of the bibliographic portfolio (PB), based on a structured review of the literature. The selection of the articles for PB formation is divided into three phases: (i) selection of the gross articles bank; (ii) filtering of the articles and (iii) the representativeness test of the articles. With the formation of the PB of this research the 14 selected scientific articles allowed an increase of the scientific knowledge in the area, since they approached in their research the theme of this research, always

seeking to evidence the causes and forms of verification of the performance in public finances. These researches are relevant, therefore, because they demonstrate within the problematic studied, key studies for the understanding and analysis of the study object. In this way, besides evidencing the indicators most used in the literature, also allowed to identify the sources of studies in the area.

Keywords: Performance in public finances. Legal indicators. Management indicators. Social indicators.

1. INTRODUÇÃO

A gestão dos recursos públicos pode ser definida como a busca dos gestores na avaliação das demandas da sociedade a fim de desenvolvê-las com base nos recursos disponíveis a partir da prestação de serviços públicos (GERIGK; CLEMENTE, 2012). A competência dos entes municipais, em decorrências das atribuições definidas na Constituição Federal de 1988 para cada esfera de governo, impactou diretamente nas finanças públicas dos municípios, pois são estes os entes que lidam diariamente com as demandas da população. Esta relação direta com a sociedade cria uma rede entre o município e a população incumbindo ao ente a proposição de ações que estimulem às áreas de saúde, educação, cultura e segurança. Os municípios configuram-se, desta forma, como a conexão direta do cidadão com o Estado, instituindo ao gestor público a responsabilidade na organização dos serviços públicos locais (ROGER; SENA, 2007).

Frente aos sucessivos déficits orçamentários e as tentativas infrutíferas de equilíbrio fiscal, a década de 90 não apresentou medidas corretivas eficazes para conter a expansão do endividamento público e seus impactos na política fiscal. O resultado da incapacidade do Estado em suprir as demandas públicas com suas receitas próprias acarretou em criação de obrigações sem recursos financeiros disponíveis e comprometimento de receita orçamentária acima da capacidade de arrecadação do município (MACEDO; CORBARI, 2009). Esta escassez de recursos públicos exige dos gestores municipais que incentivem e captem recursos que sejam capazes financiar os serviços públicos e os programas de interesse local, contemplados nos orçamentos de cada município. (GERIGK; CLEMENTE, 2011).

A falta de planejamento e controle das contas públicas resultou um longo histórico de gastos excessivos e sem planejamento que perpassam entre os mandatos dos gestores municipais (COSTA; FARONI; VIEIRA, 2006). Para lidar com esta “onda” de descontrole financeiro e orçamentário surgiu com a LRF o conceito de responsabilidade fiscal para orientar e exigir dos municípios, com base em seus limites e diretrizes, a geração de fluxos de caixa capazes de suprir as obrigações do ente (SODRÉ, 2002). Com base em premissas gerenciais, a LRF emerge orientada pela eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos. Sua finalidade primordial é conter o déficit público a partir da manutenção do equilíbrio fiscal, decorrente do cumprimento de metas de resultado fiscal (MACEDO; CORBARI, 2009).

Esta responsabilidade, já implantada pela Constituição Federal, ganha notoriedade com a LRF impondo efetivamente aos entes a elaboração das ferramentas de gestão: PPA, LDO e LOA. Estes instrumentos buscam estabelecer normas voltadas às finanças públicas a partir de um controle rígido das contas municipais (ROGER; SENA, 2007). O controle das receitas e despesas, estabelecidos na LOA, devem ser feitos a partir dos cálculos de expectativas de arrecadação de cada categoria de receita até ao planejamento das ações que visem o controle da dívida pública propiciando ao ente atingir um desenvolvimento auto-sustentável (COSTA; FARONI; VIEIRA, 2006). As metas, definidas na LDO, são mensuradas com base nas informações contábeis de realização de receitas e despesas e expressas por indicadores com o objetivo de melhor avaliação dos resultados. O uso de índices para a análise do desempenho municipal facilita o acompanhamento da gestão das metas definidas pela LDO, possibilitando

ao gestor ajustes nos programas e ações que melhorem os resultados esperados (MACEDO; CORBARI, 2009). A utilização de metas e indicadores propostas pela LRF mostram-se como disciplinadores das finanças públicas, pois possuem como objetivo controlar os aspectos fiscais que impactam diretamente nos resultados municipais de endividamento e, conseqüentemente, no desempenho do município (MACEDO; CORBARI, 2009).

Na análise do desempenho público não pode ser desconsiderado o acompanhamento do montante da dívida pública. Este acompanhamento, contudo, deve ser realizado de forma integrada com a análise do crescimento da economia, auferido pelo resultado do PIB. Se o crescimento PIB está acima da evolução do montante do endividamento nota-se um aumento real da economia municipal, decorrente, em parte, pelo esforço do município em arrecadar receitas próprias e, desta forma, melhorar seu desempenho municipal. Neste sentido, conforme defendem Costa, Faroni e Vieira (2006, p. 5), a LRF “representa um marco para a cultura política brasileira”, visto que institui além de medidas de sanção, isto é seu objetivo com os gestores públicos é educar quanto à gestão dos recursos públicos, evitando, desta forma, um desperdício financeiro para o ente. A LRF, conforme estudo realizado por Gerigk e Clemente (2011), mostrou-se efetiva no controle do endividamento, contudo a partir deste resultado não é possível inferir que este resultado afete positivamente o desenvolvimento econômico e a *accountability* (OLIVEIRA; SOUZA; 2017). A conciliação de indicadores legais, gerenciais e sociais, desta forma, faz-se essencial a fim de mensuração do desempenho nas finanças públicas sob mais de uma ótica. Entretanto, não foram identificados na literatura estudos que reuniram esse conjunto de indicadores. Para tanto, e diante das considerações iniciais apresentadas, formulou-se a seguinte pergunta de pesquisa: Quais indicadores legais, gerenciais e sociais podem compor um conjunto de indicadores de desempenho nas finanças públicas municipais? Neste sentido, objetivo do estudo consistiu em investigar um conjunto de indicadores de desempenho nas finanças públicas municipais que pudesse contemplar os aspectos legais, gerenciais e sociais.

2. DESEMPENHO NAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

As pesquisas acerca do desempenho nas finanças públicas, selecionadas pela formação do portfólio bibliográfico (PB) deste estudo, foram filtradas com a utilização do instrumento de intervenção *Knowledge Development Process – Constructivist* (ProKnow-C), o qual será detalhado na seção que trata dos procedimentos metodológicos.

O ambiente municipal é composto de múltiplas relações nas quais torna-se, simultaneamente, agente e regulador da administração municipal. (MATIAS; CAMPELLO; 2000). Por este motivo a administração pública municipal deve ser analisada de forma singular, na qual englobe todos os agentes e ações que permeiam sua estrutura. Seus agentes, técnicos e políticos, inter-relacionam-se buscando atingir aos objetivos propostos por cada gestor, não promovendo, de forma contínua, ações que visem ao equilíbrio das contas públicas (ROGER; SENA, 2007). As trocas sucessivas de mandato, já iniciadas com déficits financeiros, corroboraram para a rolagem da dívida oriunda de juros cada vez mais altos comprometendo ainda mais a saúde financeira do município.

A gestão pública dos recursos municipais pode ser definida como a busca dos gestores na avaliação das demandas da sociedade a fim de desenvolvê-las com base nos recursos disponíveis a partir da prestação de serviços públicos (GERIGK; CLEMENTE, 2012). A competência dos entes municipais, em decorrências das atribuições definidas na Constituição Federal de 1988 para cada esfera de governo, impactou diretamente nas finanças públicas dos municípios, pois são estes os entes que lidam diariamente com as demandas da população. Esta ligação direta com a sociedade cria uma rede de relacionamento entre o município e a população incumbindo ao ente a proposição de ações que estimulem às áreas de saúde, educação, cultura e segurança. Os municípios configuram-se, desta forma, como a conexão direta do cidadão com

o Estado, instituindo ao gestor público a responsabilidade na organização dos serviços públicos locais (ROGER; SENA, 2007).

Frente aos sucessivos déficits orçamentários e as tentativas infrutíferas de equilíbrio fiscal, a década de 90 não apresentou medidas corretivas eficazes para conter a expansão do endividamento público e seus impactos na política fiscal. O resultado da incapacidade do Estado em suprir as demandas públicas com suas receitas próprias acarretou em criação de obrigações sem recursos financeiros disponíveis e comprometimento de receita orçamentária acima da capacidade de arrecadação do município (MACEDO; CORBARI, 2009). Esta escassez de recursos públicos força aos gestores municipais em incentivar e captar recursos que sejam capazes financiar os serviços públicos e os programas de interesse local, contemplados nos orçamentos de cada município. (GERIGK; CLEMENTE, 2011).

A falta de planejamento e controle das contas públicas resultou um longo histórico de gastos excessivos e sem planejamento que perpassam entre os mandatos dos gestores municipais (COSTA; FARON; VIEIRA, 2006). Para combater esta onda de descontrole financeiro e orçamentário surge a LRF surge a fim de instituir o conceito de responsabilidade fiscal, devendo propiciar aos municípios, com base em seus limites e diretrizes, a geração de fluxos de caixa capazes de suprir as obrigações do ente (SODRÉ, 2012). Com base em premissas gerenciais a LRF emerge orientada pela eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos. Sua finalidade primordial é conter o déficit público a partir da manutenção do equilíbrio fiscal, decorrente do cumprimento de metas de resultado fiscal (MACEDO; CORBARI, 2009).

Esta responsabilidade, já implantada pela Constituição Federal, ganha notoriedade com a LRF impondo efetivamente aos entes a elaboração das ferramentas de gestão: PPA, LDO e LOA. Estes instrumentos buscam estabelecer normas voltadas às finanças públicas a partir de um controle rígido das contas municipais (ROGER; SENA, 2007). Estabelecido como instrumento de médio prazo o PPA institui às administrações municipais o planejamento dos programas e ações a serem desenvolvidos pelos gestores públicos, para no mínimo, as despesas de investimento. O planejamento e organização dos programas e ações descrever as diretrizes, objetivos e metas a fim de facilitar o acompanhamento e mensuração do desempenho de cada ação. Com função de nortear as ações a serem desenvolvidas pelos gestores públicos a LDO impõe aos municípios a previsão das receitas e despesas que irão ser executadas no exercício seguinte. Além disso estabelece regras de suma importância para o aprimoramento municipal. A lei que instituir a LDO deverá criar normas de controle de custos e avaliação de resultados dos programas previstos na lei assim como suas fontes de recurso (BRASIL, 2001).

O controle das receitas e despesas, estabelecidos na LOA, devem ser feitos a partir dos cálculos de expectativas de arrecadação de cada categoria de receita até ao planejamento das ações que visem o controle da dívida pública propiciando ao ente atingir um desenvolvimento auto-sustentável (COSTA; FARON; VIEIRA, 2006). As metas, definidas na LDO, são mensuradas com base nas informações contábeis de realização de receitas e despesas e expressas por indicadores com o objetivo de melhor avaliação dos resultados. O uso de índices para a análise do desempenho municipal facilita o acompanhamento da gestão das metas definidas pela LDO, possibilitando ao gestor ajustes nos programas e ações que melhorem os resultados esperados (MACEDO; CORBARI, 2009). A utilização de metas e indicadores propostas pela LRF mostram-se como disciplinadores das finanças públicas, pois possuem como objetivo controlar os aspectos fiscais que impactam diretamente nos resultados municipais de endividamento e, conseqüentemente, no desempenho do município (MACEDO; CORBARI, 2009).

Na análise do desempenho municipal não pode ser desconsiderado o acompanhamento do montante da dívida pública. Este acompanhamento, contudo, deve realizado de forma integrada com a análise do crescimento da economia, auferido pelo resultado do PIB. Se o

crescimento PIB está acima da evolução do montante do endividamento nota-se um aumento real da economia municipal, decorrente, em parte, pelo esforço do município em arrecadar receitas próprias e, desta forma, melhorar seu desempenho municipal. Neste sentido, conforme defendem Costa, Faroni e Vieira (2006, p. 5), a LRF “representa um marco para a cultura política brasileira”, visto que institui além de medidas de sanção, isto é seu objetivo com os gestores públicos é educar quanto à gestão dos recursos públicos, evitando, desta forma, um desperdício financeiro para o ente.

A LRF, conforme estudo realizado por Gerigk e Clemente (2011), mostrou-se efetiva no controle do endividamento, contudo a partir deste resultado não é possível inferir que este resultado afete positivamente o desenvolvimento econômico e a *accountability* (OLIVEIRA; SOUZA; 2017). A conciliação de indicadores legais, gerenciais e sociais, desta forma, faz-se essencial a fim de mensuração do desempenho municipal sob mais de uma ótica.

Os trabalhos formadores do PB desta pesquisa, explorados na próxima seção, apresentam várias formas para a mensuração do desempenho nas finanças públicas. Observa-se, deste modo, que não há um método pré-determinado de avaliação, visto a multidimensionalidade do conceito. O que existe, portanto, são indicadores com poder preditivo que auxiliam na compreensão do endividamento e na tomada de decisões. Apesar de diversidade de métodos de avaliação é unânime a aplicação de métodos estatísticos na análise dos dados. As técnicas mais comumente usadas foram regressão linear simples e a regressão logística. Ambos os processos analisam a relação de uma variável dependente com uma ou mais variáveis independentes. Necessita-se, desta forma, do aprofundamento do conceito acerca do desempenho nas finanças públicas, constituído na forma de variável dependente, sob mais de um indicador.

Outras limitações são apresentadas pelos autores, tais como o rol de indicadores utilizados e os períodos de análise. No que se refere aos indicadores, nota-se a falta de consenso na literatura sobre sua utilização. As pesquisas sobre o tema não possuem um conjunto padrão de indicadores para a mensuração, sendo utilizado em cada pesquisa, o rol que, segundo o autor, melhor se adequa ao objetivo da pesquisa. Esta multiplicidade de indicadores dificulta a comparação dos resultados obtidos entre os estudos analisados. Além da variabilidade de índices utilizados nota-se a concentração de indicadores financeiros e fiscais. Esta preferência justifica-se devido a introdução da LRF na gestão das finanças públicas, sendo notória sua utilização nas pesquisas sobre o tema. Como limitações ressalta-se também o uso de indicadores que apresentam ressalvas na Contabilidade Pública, quando utiliza o Balanço Patrimonial.

De modo mais discreto, porém justificado pelos métodos estatísticos, percebe-se a aplicação de indicadores socioeconômicos. Essa forma de mensuração visa demonstrar os reflexos dos gastos públicos para a sociedade. Visto que os entes públicos são considerados entes prestadores de serviços à população é de extrema importância verificar a eficiência da aplicação dos recursos públicos.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa empreendida é do tipo exploratória, realizada por meio de uma pesquisa bibliográfica, com abordagem qualitativa. Foi utilizada a primeira etapa do instrumento de intervenção *Knowledge Development Process – Constructivist (ProKnow-C)* (ENSSLIN, ENSSLIN, LACERDA, TASCA, 2010) que permite, a partir da revisão estruturada da literatura, a formação do portfólio bibliográfico (PB) que possibilita ampliar o conhecimento científico na área (CARDOSO, 2017). A seleção dos artigos para formação do PB divide-se em três fases: (i) seleção do banco de artigos bruto; (ii) filtragem dos artigos e (iii) o teste de representatividade dos artigos.

O quadro 1 demonstra as palavras-chave, por eixo de pesquisa, na língua portuguesa e inglesa, que foram utilizadas para a seleção dos artigos acerca do desempenho nas finanças

públicas dos municípios, conforme cada base de dados. Desta forma, a busca com a utilização das palavras-chave em inglês foi feita nas bases internacionais: *Emerald Insight*, *EBSCO*, *Science Direct* de forma consolidada por: ("debt" OR "public debt") AND ("performance" OR "efficiency") AND ("public" OR "public sector") AND ("countie" OR "counties").

Quadro 1 – Eixos de pesquisa e palavras-chave

Endividamento	Desempenho	Setor publico	Municípios
Endividamento (<i>Debt</i>)	Desempenho (<i>Perfomance</i>)	Público (<i>Public</i>)	Município (<i>County</i>)
Endividamento Público (<i>Public debt</i>)	Eficiência (<i>Efficiency</i>)	Setor Público (<i>Public sector</i>)	Municípios (<i>Municipalities</i>)

Fonte: dados da pesquisa, 2018.

Nas bases de dados nacionais (Spell e Scielo) a seleção dos artigos foi realizada com as palavras-chave em português consolidadas em: ("endividamento" OR "endividamento publico") AND ("desempenho" OR "eficiencia") AND ("publico" OR "setor publico") AND ("município" OR "municipios"). O rol das bases de dados utilizados nesta pesquisa justifica-se, de acordo com Antonello e Godoy (2011), pois de são as fontes de dados mais relevantes dentro dos estudos de ciências sociais. Além disso, juntas as bases de dados da EBSCO, EMERALD, SCIELO e SPELL possuem juntas mais 8 mil periódicos de publicação científica. Contudo, apesar de sua abrangência, conforme destaca Silva (2015) a seleção da base de dados não é um rol exaustivo de todas as publicações sobre o tema sendo, sob o ponto de vista científico, uma limitação desta pesquisa. Os artigos foram filtrados pelo período de publicação de 01 de janeiro de 2000 até 31 de dezembro de 2017. Este corte temporal deve-se à publicação da LRF nos anos 2000 a qual impactou fortemente na análise do desempenho nas finanças públicas. O resultado bruto dos artigos foi obtido na data de 03 de fevereiro de 2018.

A partir da primeira fase do *ProKnow-C*, (i) seleção do banco de artigos bruto, foram coletados 1004 artigos os quais foram inseridos no programa *Endnote* para fins gerenciamento bibliográfico. Com a utilização deste software realizou-se a segunda etapa da formação do PB, a (ii) filtragem dos artigos. O processo de filtragem inicia-se com a (a) eliminação dos artigos duplicados, (b) alinhamento do título, (c) alinhamento do reconhecimento científico, (d) alinhamento do resumo, (e) formação do banco de autores, (f) verificação da disponibilidade do artigo completo na base de dados e, por fim, o (g) alinhamento integral do estudo.

Neste processo foram eliminados, na sub etapa (a) 90 artigos por não se tratarem de estudos científicos ou por estarem apresentados duplicados nas bases de dados. A partir dos 914 trabalhos restantes foi feita a adequação dos estudos pela (b) filtragem dos títulos. Nesta sub etapa, foram considerados alinhados os estudos que apresentassem no título informação acerca de desempenho, eficiência, municípios, LRF, setor público, endividamento e dívida pública. Com este filtro foram eliminados 855 artigos que não possuíam no título nenhuma informação correlata com estas palavras.

O reconhecimento científico, sub etapa (c), foi realizado com o auxílio da ferramenta *Google Scholar* buscando verificar a representatividades de cada artigo com base na quantidade de citações de cada trabalho. O critério de representatividade foi definido por Cardoso (2017) no qual são considerados representativos os artigos responsáveis por no mínimo 95% das citações verificadas. A sub etapa (c) selecionou 28 artigos com mais de 4 citações, número mínimo para compor o rol de representatividade de 95% definido. Na análise dos resumos, sub etapa (d), 11 trabalhos foram considerados alinhados à temática desta pesquisa. Foi utilizado como critério de análise verificar se os estudos apresentavam no resumo informações que permitissem inferir que a pesquisa trabalharia com a temática das palavras-chave definidas para este estudo.

A partir dos trabalhos que tiveram seus resumos alinhados foi formado o banco de O Desempenho das Finanças Públicas Municipais

autores, sub etapa (e). Esse procedimento visa evitar que autores relevantes na área sejam excluídos no critério de representatividade (c), com a realização de dois passos: (I) identificação, a partir do banco de autores, dos trabalhos que foram publicados a menos de 2 anos e, por este motivo, não apresentaram representatividade de citações. Com base neste critério 7 trabalhos foram identificados, porém apenas 3 tiveram seus resumos alinhados à temática desta pesquisa. O segundo passo (II) consiste em verificar se dentre os trabalhos com baixa representatividade algum possuía autor que integrasse o banco de autores. Neste rol foram elencados 23 artigos dos quais 2 estavam alinhados quanto ao resumo. Ao final da etapa (d) alinhamento do resumo e (e) formação do banco de autores 14 artigos foram selecionados para a etapa (f) verificação da disponibilidade do artigo completo na base de dados.

Na etapa (f) nenhum artigo foi eliminando. Desta forma, prosseguiu-se com a etapa (g) alinhamento integral do estudo. Neste alinhamento foram considerados alinhados os estudos que apresentassem variáveis de mensuração. Entende-se como variável de mensuração a utilização de indicadores ou índices utilizados pelos autores para avaliar o desempenho das finanças públicas nos municípios. Assim, por não identificarem formas de mensuração foram eliminados 5 trabalhos, finalizando a etapa (g) com 9 artigos.

A fase final na formação do PB é executada pela realização do teste de representatividade dos artigos (iii). A finalidade desta etapa, segundo Cardoso (2017) é garantir, a partir das referências bibliográficas dos trabalhos alinhados na etapa (g), que todos os estudos relevantes já se encontram incorporados ao PB. Foram identificados 48 artigos, dos quais 4 já estavam inclusos no portfólio bibliográfico desta pesquisa. Para os 44 artigos restantes foi realizado o mesmo procedimento de análise para formação do PB. Neste processo 23 estavam alinhados quanto ao título, 7 quando ao resumo e, por fim, 5 foram incluídos no PB por estarem alinhados de forma integral a temática desta pesquisa.

Desta forma, o portfólio bibliográfico final desta pesquisa apresenta 14 artigos: Sodré (2002); Hendrick (2004); Kloha, Weissert e Kleine (2005); Mello et al. (2006); Mello e Slomski (2008); Rogers e Sena (2007); Macedo e Corbari (2009); Maher e Nollenberger (2009); Maher e Deller (2011); Gerigk e Clemente (2011); Mello et al. (2012); Santos, Machado e Scarpin (2012); Gerigk e Clemente (2012); Silva Neto, Silva e Silva (2017). A utilização da revisão estruturada da literatura proveu para este estudo, com base nas palavras-chave, um levantamento de 69 (sessenta e nove) indicadores. As pesquisas incluídas neste portfólio possuem destaque na área das ciências sociais, pois servem de base para fundamentação teórica de outras pesquisas sobre o tema.

Observa-se que dentre os estudos analisados não houve prevalência de periódico, visto que cada trabalho selecionado se origina de um referencial diferente. Apesar da variabilidade dos períodos, as publicações ocorreram em revistas de administração e contabilidade, evidenciando o foco das ciências sociais aplicadas sobre esta temática. Quanto à análise das publicações, dentro do corte temporal selecionado, nota-se que pesquisas iniciaram logo após a promulgação da LRF e continuaram de forma cadenciada até 2012.

4. INDICADORES DE DESEMPENHO NAS FINANÇAS PÚBLICAS

4.1 Indicadores Legais

Os indicadores de desempenho nas finanças públicas no Brasil, com base nas normativas legais, originam-se da LRF e das resoluções do Senado Federal, nas quais são definidos os conceitos e formas de mensuração do desempenho nas finanças públicas, conforme demonstrado no quadro 2. A LRF, a fim de estabelecer normas de gestão para as finanças públicas, institui limites de gastos por categoria de despesa. O Senado Federal, com base na competência privativa determinada na Constituição Federal de 1988, é o responsável por definir os limites da dívida pública. Estes limites foram definidos com a publicação da Resolução do

Senado Federal (RSF) nº 40 de 20 de dezembro de 2001 e a Resolução do Senado Federal (RSF) nº 43 de 20 de dezembro de 2001, a fim de definir limites para a dívida consolidada e para contratação operações de crédito e concessão de garantia, respectivamente (BRASIL, 2001a; BRASIL, 2001b).

Quadro 2 - Síntese dos indicadores legais

Indicadores	Limite	Base Legal
Despesa de Pessoal	54% RCL	Lei Complementar nº 101/2000
Limite Prudencial	51,3% RCL	
Limite de Alerta	48,6% RCL	
Limite de Dívida Flutuante (Restos a pagar)	Disponibilidade de caixa	
Dívida Consolidada Líquida	120% RCL	Resolução Senado Federal nº 40/2001
Operações de crédito	16% RCL	Resolução Senado Federal nº 43/2001
Amortização, encargos e juros da dívida	11,5% RCL	
Antecipação de Receita Orçamentária	7,5% RCL	
Concessão de Garantia	22% RCL	

Fonte: dados da pesquisa, 2018.

No que tange ao limite da dívida, a SF nº 40/2001 determinou que até o encerramento do exercício de 2016, os municípios deveriam enquadrar-se ao limite da dívida consolidada líquida (DCL) de 1,2 vezes o valor da RCL. Para fins de cálculo de apuração dos limites legais a dívida pública é tratada de forma líquida como Dívida Consolidada Líquida (DCL). Nesse cálculo é considerado o montante da dívida consolidada deduzido as “disponibilidades de caixa, aplicações financeiras e demais haveres financeiros” (BRASIL, 2001a).

A RSF n. 43/2001 dispõe sobre as operações de crédito, internas e externas, concessões de garantia e antecipações de receitas orçamentárias (ARO). Para as operações de crédito são estipulados dois limites separadamente: o primeiro de 16% da RCL para o montante de operações realizadas no exercício anterior e o segundo de 11,5% da RCL para o montante pago no mesmo período com juros e demais encargos da dívida. Para as concessões de garantia é determinado o limite de 22% da RCL e, por fim, as operações de ARO não poderão exceder o limite de 7,5% da RCL.

Pela LRF são definidos os limites de restos a pagar e despesa de pessoal. A limitação de restos a pagar, ao contrário da dívida pública, não possui limitação vinculada a RCL e sim a disponibilidade de caixa. Seu teto de inscrição é auferido a cada encerramento de exercício, porém a verificação do limite legal é estabelecida apenas no último exercício financeiro de mandato do prefeito (VIEIRA, 2009). O gasto com despesa de pessoal, apesar de não compor o conceito de dívida pública, entra na análise, pois este gasto impacta diretamente no desempenho do ente.

É fixado, como limite do poder executivo, que a despesa de pessoal total não pode ultrapassar o limite máximo, estabelecido pelo artigo 20 da LRF, de 54% da RCL. Esse limite é apurado no RGF a cada quadrimestre, sendo acompanhado com base em três parâmetros de controle: limite de alerta, limite prudencial e limite máximo. A realização do controle desses limites é feita pelos órgãos de controle externo, representados pelos Tribunais de Contas de cada Estado. A LRF define como limite de alerta 90% do limite máximo (48,6% da RCL). Ao atingir esse limite os municípios recebem do seu respectivo Tribunal de Contas um ofício informando que o ente se aproxima do limite máximo de gasto com pessoal, porém não são feitas vedações ao município (BRASIL, 2000).

Ao atingir o limite prudencial de 95% do limite máximo (51,3% RCL), é encaminhado novo ofício ao município, informando de seu enquadramento, e as vedações impostas ao ente, conforme determinam os incisos I ao V do artigo 22 e os incisos I ao III do artigo seguinte. Dentre as vedações destacam-se a proibição de alteração na carreira que proporcione aumento com a despesa de pessoal, gastos com horas extras e novas contratações (BRASIL, 2000). Caso o ente não recomponha suas receitas ou, apesar das vedações impostas, ultrapasse o limite máximo desse gasto, deverá, além das vedações já implicadas, reconduzir os gastos de pessoal ao limite, devendo pelo menos um terço ser reduzido no próximo período de apuração (BRASIL, 2000).

A Constituição Federal de 1988, a título de recondução aos limites legais de despesas com pessoal, elenca a possibilidade de redução de até 20% dos cargos de confiança e em comissão e a exoneração de servidores não estáveis. (BRASIL, 1988). Se o governo municipal não conseguir reconduzir seu gasto de pessoal dentro do prazo, enquanto estiver desenquadrado dos limites legais, estará vedado de receber transferências voluntárias, obter garantia (direta ou indireta) e contratar novas operações de crédito com finalidade diversa ao refinanciamento da dívida mobiliária e das operações contratadas a fim de reduzir o montante da despesa de pessoal.

Observa-se que a legislação vigente, no controle do desempenho, possui foco nos gastos diretamente ligados à dívida pública, tais como limite da dívida consolidada e encargos da dívida. Ao incluir limites aos gastos de pessoal, a lei demonstra a preocupação com esta despesa dentro dos governos municipais, ampliando o rol de medidas de controle da dívida pública. Nota-se também, com um cunho mais gerencial, a preocupação da LRF com a liquidez dos municípios ao instituir limite para o montante de restos a pagar. Esta insuficiência de caixa, segundo Costa, Faroni e Vieira (2006) antes encontrada em média, antes da LRF, em 86% dos municípios. Após a promulgação da lei os autores identificaram, nos dois primeiros anos de vigência da LRF, uma redução de aproximadamente 20%.

4.2 Indicadores Gerenciais

A utilização de indicadores gerenciais aplicados no estudo do desempenho nas finanças públicas decorre do lapso temporal entre a promulgação da Lei nº 4.320/64 e a publicação da LRF nos anos 2000, houve a necessidade de avaliação das contas públicas a partir da contabilidade gerencial. As informações contábeis auxiliam a promover à transparência na gestão fiscal e a disponibilização aos gestores das informações necessárias para a gestão das finanças públicas, visto que complementam as normas de contabilidade pública adotadas com a LRF (KOHAMA, 2014). Neste contexto, mesmo após a publicação da LRF, as pesquisas científicas especificaram em seus estudos a análise de indicadores gerenciais adaptados da contabilidade privada à contabilidade pública. Destacam-se entre os pesquisadores: Matias e Campello (2000), Matarazzo (2010) e Kohama (2011).

Com o advento da LRF o campo científico das finanças públicas foi impulsionado com diversos estudos que tiveram por objetivo analisar o impacto da norma sobre o desempenho nas finanças públicas. Da promulgação da Lei até o final do ano de 2017, com base na revisão bibliográfica realizada, 1004, trabalhos foram identificados dentro da temática. Dentre esses estudos foram 69 indicadores foram classificados como gerenciais, sendo subdivididos a fim de avaliar: endividamento, liquidez, grau de dependência, estrutura de capital, resultado e solvência. Os 10 (dez) indicadores de endividamento, elencados no quadro 3, foram analisados por Matias e Campello (2000), Kloha, Weissert, Kleine (2005), Mello et al. (2006), Mello e Slomski (2008) e Gerigk e Clemente (2012).

Quadro 3 – Síntese dos indicadores gerenciais de endividamento

Indicador	Fórmula	Autores
Participação dos encargos da dívida fundada nas receitas correntes	$\frac{ADF}{RC}$	Matias e Campello (2000)
Parcela do passivo total que é proveniente de capital de terceiros	$\frac{(AT - PT)}{RCL}$	Mello e Slomski (2008)
Financiamento de capital	$\frac{(Dcap - Rcap)}{RC}$	Mello e Slomski (2008)
Estoque de dívida externa relativa a dívida líquida	$\frac{DE}{DCL}$	Mello e Slomski (2008)
Capacidade de saldar os serviços da dívida	$\frac{(ED + AD)}{RT}$	Mello et al. (2006)
Dispêndio com a dívida fundada	$\frac{JDF}{RCL}$	Mello e Slomski (2008)
Coefficiente de receitas líquidas de empréstimos sobre receita total	$\frac{\text{Receita líquida de empréstimos}}{RT}$	Gerigk e Clemente (2012)
Financiamento das dívidas de custeio	$\frac{RTrib}{Dcor}$	Matias e Campello (2000)
Participação da dívida na receita total	$\frac{DCL}{RT}$	Mello e Slomski (2008)
Participação da dívida consolidada pela receita total	$\frac{DC}{RT}$	Kloha, Weissert, Kleine (2005)

Fonte: dados da pesquisa, 2018.

O primeiro indicador, participação dos encargos da dívida fundada nas receitas correntes, visa captar o total gasto com amortização da dívida fundada (ADF), atribuídos aos contratos, leis, convênios e operações de crédito com prazo de amortização superior a 12 (doze) meses, nas receitas correntes (RC). Um resultado acima de 1 (um) demonstra que o município apresenta um total de encargos da dívida superior ao valor arrecadado com as receitas de impostos, taxas, contribuições, serviços e transferências sendo incapaz de quitar suas dívidas de curto prazo com as receitas correntes.

O segundo indicador proposto no quadro 3, parcela do passivo total (PT), que é proveniente de capital de terceiros, evidencia o quanto de capital de terceiros é utilizado pelo ente para financiar suas atividades operacionais, ou seja, o quanto a administração pública administra de recursos de terceiros para exercer suas atividades fins. O indicador de financiamento de capital expressa qual a parcela da receita corrente (RC) financia o déficit das receitas de capital (RCap.).

O indicador estoque de dívida externa (DE) relativa a dívida líquida (DL) aponta a composição da dívida líquida, evidenciando o quanto desta é proveniente do exterior. Visto que o Brasil apresenta grandes variações cambiais, com altas frequentes do dólar, as obrigações financeiras firmadas em moeda estrangeira além de aumentarem o endividamento público, demonstram-se como operações de alto risco de crédito.

O indicador proposto por Mello et al. (2006): capacidade de saldar os serviços da dívida, objetiva-se a revelar se o município, com base em suas receitas totais (RT), dispõe de recursos suficientes para saldar os montantes de amortização da dívida (AD), juros e encargos da dívida (ED). Este indicador deve apresentar resultado inferior a zero comprovando a capacidade do ente em suprir suas obrigações a partir de suas receitas.

A relação dos juros da dívida fundada (JDF) sobre a RCL, revela a participação dos

gastos com os juros sobre as receitas correntes líquidas, ou seja, o quando das receitas de custeio estão sendo gastos com juros decorrentes de obrigações financeiras de longo prazo.

O coeficiente de receitas líquidas de empréstimos sobre a receita total demonstra a parcela das operações de crédito, contabilizadas orçamentariamente como receita de capital, no montante das receitas arrecadadas. Para este coeficiente quanto menor for o resultado obtido, maior a capacidade do município em gerar receitas próprias. O indicador de financiamento das dívidas de custeio evidencia a parcela das despesas correntes (DCor.) as quais são financiadas pelas receitas tributárias (Rtrib.). Este indicador tem a finalidade de mostrar o montante das despesas de custeio que decorrem da capacidade do ente em arrecadar impostos, taxas e contribuições de melhorias.

O indicador proposto por Gerigk e Clemente (2012), coeficiente de despesas com juros sobre receitas correntes, demonstra a parcela do dispêndio de recursos públicos com juros decorrentes das operações de crédito sobre as receitas correntes. Este resultado demonstra o custo das operações de crédito e sua representatividade frente as receitas correntes do município. Por fim, o último indicador de endividamento identificado a partir da revisão da bibliografia, foi de participação da dívida consolidada líquida (DCL) sobre a receita total (RT). Este coeficiente propõe-se a evidenciar a parcela da receita total necessária para quitar o saldo do estoque da dívida.

O segundo subgrupo de indicadores gerenciais, conforme quadro 4, demonstra a capacidade do município em quitar suas obrigações (MATIAS; CAMPELLO, 2000). Foram classificados 10 (dez) indicadores de liquidez a partir das pesquisas de Matias e Campello (2000), Mello e Slomski (2008), Macedo e Corbari (2009), Gerigk e Clemente (2011) e Gerigk e Clemente (2012). Macedo e Corbari (2009) propuseram em sua pesquisa dois indicadores.

Quadro 4 – Síntese dos indicadores gerenciais de liquidez

Indicador	Fórmula	Autores
Endividamento	$\frac{((PP + (PF - AF))}{RCL}$	Macedo e Corbari (2009)
Endividamento defasado	$\frac{((PP_{t-1} + (PF - AF)_{t-1})}{RCL_{T-1}}$	Macedo e Corbari (2009)
Comprometimento patrimonial	$\frac{AF}{PF}$	Matias e Campello (2000)
Necessidade de recursos	$\frac{(PF - AF)}{RC}$	Mello e Slomski (2008)
Participação do passivo financeiro a descoberto na margem da poupança	$\frac{(PF - AF)}{RCL - Desp. CL}$	Matias e Campello (2000)
Comprometimento de ativos	$\frac{(PF - AF)}{AT}$	Gerigk e Clemente (2011)
Coeficiente de passivo permanente sobre ativo financeiro	$\frac{PP}{AF}$	Gerigk e Clemente (2012)
Coeficiente do passivo permanente sobre as receitas correntes	$\frac{PP}{RC}$	Gerigk e Clemente (2012)
Participação da dívida ativa sobre o ativo total	$\frac{Dívida\ ativa)}{AT}$	Gerigk e Clemente (2011)
Liquidez geral	$\frac{(AF + AP)}{(PF + PP)}$	Gerigk e Clemente (2012)

Fonte: dados da pesquisa, 2018.

O primeiro, mensurado pela relação entre o passivo permanente (PP) adicionado da diferença entre o passivo financeiro (PF) e o ativo financeiro (AF) e a receita corrente líquida, o indicador endividamento configura-se como uma variável de estoque, apresentando no cômputo do seu cálculo valores adjacentes de exercícios anteriores. Visto o caráter cumulativo do indicador os autores propuseram o indicador: endividamento defasado. Calculado com base na mesma fórmula do indicador anterior, porém considera nos valores de ativo, passivo e RCL a variação dos dois últimos anos. A finalidade deste indicador é verificar o próprio endividamento não influencia negativamente o endividamento do exercício corrente.

O indicador de comprometimento patrimonial tem a finalidade de demonstrar o total do passivo financeiro (PF), apurado pela soma dos empenhos a liquidar e demais passivos que independam de autorização orçamentária, que pode ser quitado a partir do total do ativo financeiro (AF), calculado com base no montante disponível de créditos independentes de execução orçamentária (STN, 2016b). O segundo indicador busca evidenciar a parcela dos ativos totais (AT) que estão vinculados ao endividamento, expresso pela diferença entre o passivo financeiro e ativo financeiro.

A necessidade de recursos é expressa pela relação da diferença entre passivo financeiro (PF) e ativo financeiro (AF) com o total da receita corrente (RC). Este coeficiente permite analisar o quanto da capacidade de geração de caixa é utilizada para saldar o montante das dívidas (MATIAS; CAMPELLO, 2000). O indicador da participação do passivo financeiro a descoberto na margem da poupança demonstra em quanto tempo o déficit do passivo financeiro (PF) é suprido pelo saldo positivo da diferença da receita corrente líquida (RCL) e a despesa corrente líquida (Desp.CL). Para o auferir o montante da Desp.CL deve-se excluir do total das despesas correntes os valores pagos com juros da dívida flutuante (MATIAS; CAMPELLO; 2000).

O coeficiente de passivo permanente sobre ativo financeiro, é demonstrado pela relação entre o passivo permanente (PF) calculado pelo somatório das dívidas fundadas e outras obrigações que dependam de autorização legislativa e o ativo financeiro (AF). Desta forma este indicador propõe-se a evidenciar o montante das obrigações que estão vinculadas ao endividamento público. O indicador do coeficiente do passivo permanente sobre as receitas correntes, calculado pela relação PP e as RC demonstra a parcela das obrigações que podem ser quitadas a partir das receitas que mantêm as ações e programas de governo a fim de suprir as finalidades públicas (STN/SOF, 2016a).

A participação da dívida ativa sobre o ativo total tem o objetivo de demonstrar a parcela do ativo (AT) que é composta pela dívida ativa. Os créditos de dívida ativa, orçamentariamente são definidos como outras receitas correntes, sendo compostos pelo montante de créditos tributários e não tributários que o município não recebeu no prazo legal. O último indicador de liquidez identificado na literatura é o indicador de liquidez geral. Calculado pela relação entre o ativo total (AF mais o AP) e o passivo total (PF somado ao PP) demonstra a situação de longo prazo do município, incluindo no cálculo todas as obrigações, de curto e longo prazo, a fim de verificar sua parcela sobre o ativo do município.

O terceiro subgrupo de indicadores gerenciais, elencados por Matias e Campello (2000), Costa, Faroni e Vieira (2006), Mello e Slomski (2008), Gerigk e Clemente (2011), Maher e Deller (2011) e Gerigk e Clemente (2012), é o grupo dos indicadores do grau de dependência, conforme demonstrado no quadro 5. Esse rol de 9 (nove) indicadores tem o objetivo de demonstrar a capacidade de geração de receitas próprias frente as transferências recebidas pelos municípios.

Quadro 5 – Síntese dos indicadores gerenciais de grau de dependência

Indicador	Fórmula	Autores
Participação do FPM	$\frac{FPM}{RT}$	Matias e Campello (2000)
Participação do ICMS	$\frac{ICMS}{RT}$	Matias e Campello (2000)
Coefficiente de participação nas receitas da União sobre receita total	$\frac{\text{Participação das receitas da União}}{RT}$	Gerigk e Clemente (2012)
Coefficiente de participação nas receitas do Estado sobre receita total	$\frac{\text{Participação nas receitas do Estado}}{RT}$	Gerigk e Clemente (2011)
Participação da Renda	$\frac{RProp + ICMS}{RT}$	Costa, Faroni e Vieira (2006)
Participação das receitas de transferência	$\frac{RTrans.}{RT}$	Matias e Campello (2000)
Participação dos impostos sob a Receita Total	$\frac{RImp.}{RT}$	Maher e Deller (2011)
Participação de receitas de capital	$\frac{RCap.}{RT}$	Matias e Campello (2000)
Coefficiente das Receitas próprias sob a receita total	$\frac{RProp}{RT}$	Gerigk e Clemente (2012)

Fonte: dados da pesquisa, 2018.

O primeiro indicador é formado pela relação entre o Fundo de Participação dos Municípios (FM) e o total das receitas (RT). O FPM é uma transferência constitucional, conforme estabelece o artigo 159 da Constituição Federal, na qual 22,5% da arrecadação da União sobre os impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e os impostos sobre produtos industrializados (IPI) serão repassados aos municípios.

A segunda relação de dependência é demonstrada pelo coeficiente do ICMS (imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação) pela receita total do município. O ICMS configura-se como receita tributária dos estados, sendo repassados aos municípios 25% (vinte e cinco) da sua arrecadação aos municípios de cada estado.

A participação dos repasses feitos pela União e pelos Estados sobre as receitas dos municípios é analisado sob o coeficiente de participação nas receitas da União sobre receita total e coeficiente de participação nas receitas do Estado sobre receita total, respectivamente. A partir do repasse do ICMS Costa, Faroni e Vieira (2006) propõe o indicador de dependência: participação da renda. Calculado pela razão entre o somatório das receitas próprias (RProp) e o ICMS pela receita total (RT) do município esta variável reflete, segundo os autores, o impacto negativo da dependência do governo estadual na realização de ações executadas pelo município, visto que a aplicação desses recursos está vinculada a obrigações constitucionais não possibilitando ao gestor público a gerência sob essas receitas.

Matias e Campello (2000) também buscaram evidenciar, por meio do indicador participação das receitas de transferência, a representatividade das receitas de transferências da União e do Estado, concomitantemente, sobre as receitas totais (RT) do município. Este indicador demonstra, de forma consolidada, o grau de dependência do município sobre os recursos governamentais. A participação dos impostos sob a receita total é o indicador de dependência demonstrado por Maher e Deller (2011) no qual buscaram evidenciar o poder de geração de receitas dos impostos sobre o total das receitas arrecadadas pelo ente. Esta relação

demonstra também, de forma indireta, a dependência do ente frente ao total das receitas arrecadadas pelo município. Quanto maior for a participação dos impostos sob as receitas totais menor será a parcela das receitas de transferência sob o município. Esta independência financeira gera aos gestores públicos um espaço de manobra, conforme evidenciado na pesquisa de Gerigk e Clemente (2011). Esta possibilidade de gerência sob os recursos públicos possibilita aos governantes municipais uma aplicação voltada aos programas e ações específicos de cada plano de governo.

Matias e Campello (2000) propõe o indicador de dependência da Participação das receitas de capital. Este coeficiente propõe demonstrar a participação das receitas de capital (RCap) sobre as receitas totais do município. Visto a vinculação das receitas de capital sobre as despesas de mesma natureza (despesas de capital) este coeficiente demonstra a parcela das receitas auferidas pelo município que devem ser aplicadas em atividades de investimento. O coeficiente das receitas próprias (RProp) sob a receita total, proposto por Gerigk e Clemente (2012), visa evidenciar o poder de geração de receitas do município.

O quarto grupo de indicadores gerenciais, conforme exposto no quadro 6, é analisado sob a ótica da estrutura de capital, visando determinar quais os componentes do patrimônio público são fontes de recursos para seus investimentos (MATIAS; CAMPELLO, 2000). Os 4 (quatro) indicadores deste grupo foram selecionados a partir dos estudos feitos por Matias e Campello (2000), Macedo e Corbari (2009) e Gerigk e Clemente (2011).

Quadro 6 – Síntese dos indicadores gerenciais de estrutura de capital

Indicador	Fórmula	Autores
Parcela dos ativos que estão imobilizados	$\frac{AP}{AT}$	Matias e Campello (2000)
Acúmulo histórico de capital próprio	$\frac{(AT - PT)}{AT}$	Matias e Campello (2000)
Estrutura de Capital	$\frac{(PF+PP)}{AT}$	Macedo e Corbari (2009)
Participação do Passivo Permanente sob o ativo total	$\frac{PP}{AT}$	Gerigk e Clemente (2011)

Fonte: dados da pesquisa, 2018.

O primeiro indicador, parcela dos ativos que estão imobilizados, objetiva-se a evidenciar a representatividade dos ativos permanentes (AP) sobre o total dos ativos (AT). Para Matias e Campello (2000) este indicador revela a parcela dos ativos que a administração municipal não dispõe no curto prazo, não podendo, desta forma, fazer frente as suas obrigações dentro do exercício. O indicador do acúmulo histórico de capital próprio, propõe-se a evidenciar qual a proporção do capital próprio, expresso pela diferença entre o ativo total (AT) e o passivo total (PT), é aplicado pelo município na execução de suas funções. O resultado desejado para este indicador é superior a 1 (um), indicando que o ente possui fontes próprias para consecução de suas atividades fins (MATIAS; CAMPELLO, 2000).

Macedo e Corbari (2009) propuseram em seu estudo o indicador de estrutura de capital como a relação entre o somatório do passivo financeiro (PF) mais o passivo permanente (PP) pelo ativo total (AT). O objetivo deste índice é evidenciar a parcela de capital de terceiros que está sendo utilizado nas ações municipais. O índice de gestão desenvolvido na pesquisa de Gerigk e Clemente (2011), expresso pela fórmula da razão entre o passivo permanente (PP) pelo ativo real, objetiva-se a expor participação do passivo permanente sob o ativo total como forma de evidenciar o valor do ativo total está vinculado a cobrir as obrigações que serão executadas sem autorização legislativas.

O quinto grupo de indicadores coletados da literatura são os indicadores de resultado. Com o maior número de indicadores relacionados, 33 (trinta e três) conforme elencados no quadro 7, são observados os resultados da administração municipal quanto à execução de suas receitas e despesas, déficits ou superávits apurados e as relações entre essas variáveis, buscando traçar o perfil dos gestores públicos e seus reflexos na administração dos recursos públicos (MATIAS; CAMPELLO, 2000). As pesquisas que abordaram acerca desses indicadores foram realizadas por Matias e Campello (2000), Kloha, Weissert, Kleine (2005), Costa, Faroni e Vieira (2006), Rogers e Sena (2007), Mello e Slomski (2008), Gerigk e Clemente (2011), Maher e Deller (2011), Gerigk e Clemente (2012) e Silva Neto, Silva e Silva (2017).

Quadro 7 – Síntese dos indicadores gerenciais de resultado

Indicador	Fórmula	Autores
Proporção do déficit sobre o total de receitas	$\frac{\text{Déficit orçamentário}}{RT}$	Maher e Deller (2011)
Diferença entre receitas e despesas expressadas	$\frac{RT}{PIB}$	Mello e Slomski (2008)
Variação despesa de investimento per capita	$\frac{\text{Dinvest.}}{\text{População}}$	Silva Neto, Silva e Silva (2017)
Participação dos investimentos	$\frac{\text{Dinvest.}}{DCap}$	Costa, Faroni e Vieira (2006)
Despesas com Investimento	$\frac{\text{Dinvest.}}{RCL}$	Macedo e Corbari (2009)
Resultado operacional acumulado	RO_{T-1}	Kloha, Weissert, Kleine (2005)
Participação do superávit financeiro nas receitas totais	$\frac{SF}{RT}$	Kloha, Weissert, Kleine (2005)
Déficit financeiro acumulado	DF_{T-1}	Kloha, Weissert, Kleine (2005)
Déficit operacional geral	$\frac{(RT - DT)}{RT}$	Kloha, Weissert, Kleine (2005)
Índice de despesa com pessoal	$\frac{D_{pessoal}}{RCL}$	Rogers e Sena (2007)
Coefficiente de despesas de capital sobre as receitas correntes	$\frac{(DCap. - Rcap.)}{RC}$	Gerigk e Clemente (2012)
Participação do gasto com despesa de pessoal sob receitas correntes	$\frac{\text{Despesa de pessoal}}{RC}$	Gerigk e Clemente (2012)
Participação do gasto com serviços de terceiros sob receitas correntes	$\frac{\text{Despesa com serviços de terceiros}}{RC}$	Gerigk e Clemente (2012)
Resultado orçamentário	$\frac{SF}{RO}$	Costa, Faroni e Vieira (2006)
Participação de receita de capital	$\frac{Rcap}{RT}$	Costa, Faroni e Vieira (2006)
Administração da inadimplência	$\frac{\text{Insc. Dívida ativa}}{Rtrib.}$	Costa, Faroni e Vieira (2006)
Gestão da dívida ativa	$\frac{\text{Receita da dívida ativa}}{\text{Dívida ativa}}$	Costa, Faroni e Vieira (2006)

Indicador	Fórmula	Autores
Gasto total per capita	$\frac{DT}{\text{População}}$	Rogers e Sena (2007)
Financiamento das dívidas de custeio	$\frac{Rtrib.}{Dcor}$	Costa, Faroni e Vieira (2006)
Capacidade de pagamento da dívida	$\frac{DC}{RT}$	Mello e Slomski (2008)
Participação das despesas nas receitas de tributos	$\frac{DT}{Rtrib.}$	Kloha, Weissert, Kleine (2005)
Varição de inversão financeira per capita	$\frac{\text{Inversão financeira}}{\text{População}}$	Silva Neto, Silva e Silva (2017)
Utilização nominal das receitas de capital	$\frac{(Rcap. - Dcap)}{Rcap.}$	Matias e Campello (2000)
Utilização nominal das receitas correntes	$\frac{(RCL - DCL)}{RCL}$	Matias e Campello (2000)
Capacidade de geração total de poupança	$\frac{(Rcor. - Dcor)}{Rcor.}$	Matias e Campello (2000)
Participação das Receitas próprias sob as despesas correntes	$\frac{\text{Receitas próprias}}{Dcor.}$	Gerigk e Clemente (2011)
Participação de despesas de custeio	$\frac{Dcor.}{ROL}$	Matias e Campello (2000)
Utilização de ativos total	$\frac{(ROT - DOT)}{AT}$	Matias e Campello (2000)
Participação da Receita total no total de despesas	$\frac{RT}{DC}$	Gerigk e Clemente (2012)
Participação da receita tributária	$\frac{Rtrib.}{RT}$	Matias e Campello (2000)
Proporção da capacidade de gerar poupança per capita	$\frac{\text{Superávit Corrente}}{\text{População}}$	Gerigk e Clemente (2012)
Participação da capacidade de gerar poupança sobre as receitas totais	$\frac{\text{Superávit Corrente}}{RT}$	Gerigk e Clemente (2012)
Participação da capacidade de gerar poupança sobre as receitas correntes	$\frac{\text{Superávit Corrente}}{RC}$	Gerigk e Clemente (2012)

Fonte: dados da pesquisa, 2018.

O indicador proposto por Maher e Deller (2011), proporção do déficit sobre o total de receitas, busca evidenciar a importância do déficit frente as receitas totais do município. Este resultado pode indicar a insuficiência da administração em honrar com seus compromissos, obtendo déficits, frente a sua capacidade de obtenção de receitas.

Mello e Slomski (2008) adaptaram o indicador receitas e despesas expressadas, proposto pelo Instituto Canadense de Contadores Públicos - CICA (1997) para análise de sustentabilidade como indicador de resultado. O índice calculado pela relação entre a diferença entre receitas e despesas pela PIB municipal deve expressar a capacidade dos gestores públicos em manter os programas, a fim de atender as demandas sociais, sem aumentar a relação dívida *versus* PIB (CICA, 2006).

Na pesquisa de Mello e Slomski (2008) também foi utilizado o indicador de resultado desenvolvido pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE: capacidade de O Desempenho das Finanças Públicas Municipais

pagamento da dívida. Este indicador propõe-se a analisar a capacidade do município, a partir de suas receitas totais (RT) saldar o montante da dívida consolidada (DC). Com esta análise é possível verificar se o ente possui resultados anuais positivos capazes de cumprir com as obrigações contraídas.

O indicador despesa de investimento *per capita*, elaborado por Silva Neto, Silva e Silva (2017) busca demonstrar o montante das despesas de investimento, classificadas de acordo com o Manual Técnico de Orçamento – MTO (2018) como grupo de natureza de despesa destinado a execução de obras, aquisição de imóveis e materiais permanentes, demonstrando sua relação por número de habitantes. Também é analisado como indicador de resultado a variação de inversão financeira *per capita*, conforme verificado no estudo de Silva Neto, Silva e Silva (2017).

Macedo e Corbari também utilizam em seu estudo indicador de resultado com foco nas despesas de capital. Com a utilização do indicador participação dos investimentos os autores objetivam-se a analisar o dispêndio do município com despesas de investimento e amortização da dívida frente ao total arrecadado pelo ente. Esta relação demonstra o esforço do gestor municipal em aplicar em recursos na entrega de bens à população. Com objetivos semelhantes Costa, Faroni e Vieira (2006) contribuem com três indicadores de resultado vinculados a realização de despesas de capital: participação dos investimentos e participação de receita de capital.

Outro indicador busca identificar a proporção dos gastos de investimento (Dinvest) sobre o montante total das despesas de capital (DCap). Visto que os gastos amortização da dívida, de acordo com o MCASP (STN/SOF, 2016a) são contabilizadas como despesas de capital, o indicador de investimento de Costa, Faroni e Vieira (2006) visa evidenciar o montante efetivamente investido novas despesas de investimento. O segundo indicador proposto por Costa, Faroni e Vieira (2006) objetiva no gasto total das despesas de capital (DCap) sobre as receitas totais (RT). O objetivo deste indicador é verificar o financiamento de despesas de capital a partir das despesas correntes. O último indicador, coeficiente de despesas de capital sobre as receitas correntes, visa analisar o saldo das despesas de capital (Dcap) que são financiadas a partir das receitas correntes (RC).

Na análise dos resultados também são propostos indicadores que evidenciem a aplicação das receitas de capital. Matias e Campello (2000) utilizam, para esta finalidade, o indicador utilização nominal das receitas de capital a partir da relação entre a diferença entre as receitas de capital (Rcap) e despesas de capital (Dcap) pelo total de receitas de capital auferidas pelo município. Este indicador demonstra o montante de despesa de capital que não foram aplicados em bens e serviços permanentes. Quanto menor for este resultado melhor a eficiência do gestor na aplicação dos recursos públicos.

Para verificação da aplicação dos recursos provenientes das receitas correntes Matias e Campello (2000) analisaram os indicadores de utilização nominal das receitas correntes, capacidade de geração total de poupança e participação de despesas de custeio. A utilização nominal das receitas correntes é evidenciada de forma análoga à análise realizada no indicador de utilização nominal das receitas de capital. Para a verificação da utilização das receitas correntes é efetuado o cálculo entre a diferença entre a receita corrente líquida (RCL) e a despesa corrente líquida (DCL) pelo total da RCL. Matias e Campello (2000) na análise do indicador financiamento de capital propõe-se a demonstrar o montante das receitas correntes que não estão comprometidas com despesas correntes, gerando caixa positivo para a geração de poupança. Este resultado é obtido pela relação entre a diferença das receitas correntes (Rcor) e despesas correntes (Dcor) pelo total das receitas correntes do município.

Na análise das receitas como indicadores de resultado, Gerigk e Clemente (2011) realizam a análise da participação das receitas próprias (RProp.) sob as despesas correntes (DCor). Nesta ótica são consideradas como receitas próprias as arrecadadas pelo município

decorrentes da exploração de seus serviços ou bens (STN/SOF, 2016a). Neste indicador os autores propõem-se a analisar qual a parcela das receitas próprias é utilizada para manutenção dos serviços públicos. Os autores também utilizaram o indicador coeficiente de arrecadação de receita para análise da capacidade de arrecadação do ente. Este indicador, conforme fundamentam os autores, propõe-se a evidenciar a parcelas das despesas que são financiadas com saldo de superávits financeiros apurados em exercícios anteriores. Esta utilização de reservas da geração da poupança demonstra a incapacidade do município em manter-se a partir de suas receitas arrecadadas no exercício (GERIGK; CLEMENTE, 2012).

São analisados de forma segregada os indicadores que medem a capacidade de arrecadação de receita própria dos municípios. Visto a competência constitucional na arrecadação dos tributos cabe aos municípios a responsabilidade de arrecadação dos impostos, taxas e contribuições de melhoria. Esta eficiência municipal é analisada pelos autores Matias e Campello (2000) e Costa, Faroni e Vieira (2006) pelos indicadores Participação da receita tributária e financiamento das dívidas de custeio, respectivamente. Para Matias e Campello (2000) a relação das receitas tributárias (Rtrib) pela receita total (RT) é um indicador de gestão tributária o qual indica a capacidade de arrecadação de tributos do município frente as receitas totais. Já para a Costa, Faroni e Vieira (2006) a análise das receitas tributárias é feita em relação as despesas correntes (DCor) a fim de evidenciar o quanto é despendido com receitas oriundas do esforço da arrecadação para manter a máquina pública.

Além da análise da capacidade de arrecadação de tributos faz-se necessário analisar a eficiência municipal na cobrança da dívida ativa. Oriundos da inadimplência dos contribuintes nos pagamentos ao município os indicadores de Costa, Faroni e Vieira (2006): gestão da dívida ativa e administração da inadimplência visam captar este esforço municipal em receber os recursos devidos. O primeiro indicador, mensurado pela relação entre a receita da dívida ativa com o valor inscrição possuía a finalidade de demonstrar a eficiência do gestor público na cobrança da dívida. O segundo indicador proposto pelos autores objetiva captar o esforço da arrecadação da dívida juntamente com as receitas próprias, evidenciando o percentual resgatado pelo município de exercícios anteriores.

Juntamente com a análise das receitas tributárias Kloha, Weissert, Kleine (2005) propõe o indicador: participação das despesas nas receitas de tributos. A finalidade deste indicador é verificar o montante despendido com receita de tributos que é aplicado na manutenção das atividades do governo. Para este cálculo é utilizado a razão do total das despesas (DT) pelo total arrecadado com a receita tributária (Rtrib). Com esta relação é possível verificar qual o montante deve ser arrecadado com esforços da arrecadação municipal para manter as atividades administrativas do município.

O indicador de participação de despesas de custeio, expresso pela relação das despesas correntes pelas receitas orçamentárias líquidas (ROL), visa demonstrar a parcela das receitas que se encontram vinculadas aos gastos operacionais do município (MATIAS; CAMPELLO, 2000). Matias e Campello (2000) propõem também como indicador de resultado a utilização de ativos total. Este resultado é auferido pela razão da diferença entre a receita orçamentária total (ROT) e a despesa orçamentária total (DOT) pelo valor do ativo total (AT) e expressa o resultado do município a partir da utilização dos ativos. Rogers e Sena (2007) propõe na análise dos indicadores de resultado o gasto total per capita. Expresso pela fórmula da razão das despesas totais (DT) pelo total da população do município (POP2017) este indicador possui a finalidade de identificar o gasto *per capita* do município para realizar suas atividades fins. Este resultado pode ser comparado com a receita total *per capita* a fim de verificar se a receita por contribuinte excede o valor dispendido por habitante.

Dentre as despesas de custeio destaca-se o foco dos indicadores que mensuram o dispêndio com gastos de pessoal. Rogers e Sena (2007) propõe em sua pesquisa o indicador índice de despesa com pessoal que visa evidenciar a parcela do gasto com despesa de pessoal

frente à receita corrente líquida. Cabe aqui ressaltar que para os indicadores gerenciais foi utilizado como despesa de pessoal o montante gasto com as despesas classificadas no grupo de natureza de despesa como: pessoal e encargos sociais. Este valor difere do montante para fins de cálculo do índice da LRF, visto que para este último são possibilitadas exclusões da base de cálculo, conforme disciplina cada tribunal de contas estadual. Na pesquisa de Gerigk e Clemente (2012) a verificação do gasto de pessoal é feito pelo indicador: participação do gasto com despesa de pessoal sob receitas correntes o qual visa verificar a cobertura da despesa de pessoal a partir das receitas de mesma natureza, ou seja, visa identificar se a arrecadação do município é suficiente para arcar com os gastos da folha de pagamento.

A participação do gasto com serviços de terceiros sob receitas correntes, indicador de resultado analisado na pesquisa de Gerigk e Clemente (2012), objetiva analisar o montante gasto com a contratação de serviços de terceiros, necessários a consecução das atividades operacionais e dos programas e ações de governo, frente ao total das receitas correntes arrecadadas. A análise dos resultados, conforme detalhou o estudo de Gerigk e Clemente (2012), vai além do estudo das receitas e despesas, pois deve observar também o impacto na geração de superávit ou déficit sobre as receitas e a população.

Na Contabilidade Pública podem ser descritos dois tipos resultados: financeiro e orçamentário. O resultado financeiro é definido pela lei n. 4.320/64 e, quando superavitário pode ser definido como o resultado positivo entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, sendo considerados no cálculo o montante de créditos adicionais transferidos e as operações vinculadas à estas aberturas. A apuração de superávit ou déficit financeiro é apurado no Balanço Patrimonial do município e quando utilizado como abertura de créditos adicionais é evidenciado no Balanço Orçamentário. Neste último caso, tem-se saldo de exercícios anteriores respaldando gastos do exercício correntes ocasionando desequilíbrio entre receitas e despesas realizadas. O resultado orçamentário ou corrente é resultante da diferença entre as receitas arrecadas e as despesas empenhadas no exercício, sendo seu resultado demonstrado no Balanço Orçamentário do ente (STN, 2016b).

Gerigk e Clemente (2012) fundamentam que os indicadores de resultado que utilizam em seus numeradores o superávit orçamentário propõe-se a evidenciar a capacidade de geração de poupança, pois demonstram a capacidade do ente em arrecadar mais receitas do que as executadas ao longo do exercício. Com isso criam três indicadores de resultados: Proporção da capacidade de gerar poupança per capita, participação da capacidade de gerar poupança sobre as receitas totais e participação da capacidade de gerar poupança sobre as receitas correntes. O primeiro visa identificar a proporção da geração de poupança por habitante a fim de evidenciar a contribuição per capita na geração de superávit. O coeficiente do superávit corrente pela receita total objetiva-se a demonstrar o montante de recursos economizados, frente ao total arrecadado. Por fim, a relação do superávit com as receitas correntes possui a finalidade de evidenciar a participação do superávit sobre as receitas de custeio do município.

A análise do superávit financeiro também é adotada por Costa, Faroni e Vieira (2006) com o indicador: resultado orçamentário. Para os autores a relação do superávit financeiro (SF) dividido pelo resultado orçamentário do período possibilita ao ente identificar quanto das suas reservas financeiras são oriundas do esforço de arrecadação e/ou contenção de despesas do ano. Kloha, Weissert, Kleine (2005) abordam os resultados financeiros sob a ótica do déficit. Para os autores os indicadores déficit financeiro acumulado e déficit operacional geral visam captar a deficiência do município de forma isolada, quando analisado apenas no exercício corrente, e acumulado para os dois últimos anos. Para os autores o déficit operacional geral é um sinal de alerta ao município a fim de evitar que o déficit do exercício corrente diminua as condições financeiras para os exercícios seguintes.

O último grupo de indicador gerencial foi formado a fim de consolidar os indicadores que se propuseram a evidenciar a capacidade do ente em cumprir suas obrigações, sendo

denominado de solvência. Este grupo de indicadores, demonstrado no quadro 8, diferencia-se do grupo de indicadores de liquidez, pois as variáveis de solvência analisam também as variáveis de longo prazo. Foram identificadas na literatura 4 (quatro) indicadores de solvência, elaborados por Mello e Slomski (2008) e Maher e Deller (2011).

Quadro 8 – Síntese dos indicadores gerenciais de solvência

Indicador	Fórmula	Autores
Variação do crescimento populacional	POP_{t-1}	Kloha, Weissert, Kleine (2005)
Variação do crescimento da arrecadação de tributos	$Rtrib_{t-1}$	Kloha, Weissert, Kleine (2005)
Participação da dívida líquida no PIB	$\frac{DCL}{PIB}$	Sodré (2002)
Participação das receitas próprias no PIB	$\frac{RFP}{PIB}$	Mello e Slomski (2008)

Fonte: dados da pesquisa, 2018.

O primeiro indicador proposto por Kloha, Weissert, Kleine (2005) é inserido dentro do contexto de indicadores de solvência, pois, segundo os autores, o aumento do crescimento populacional está estritamente correlacionado com a perspectiva de longo prazo do município. Desta forma, infere-se do indicador Variação do crescimento populacional a diferença (t-1) entre as populações estimadas (POP) para os exercícios de 2016 e 2017 prevendo o aumento ou decréscimo populacional. Visto o caráter assistencial dos municípios brasileiros a quantidade de habitantes afeta diretamente a quantidade de serviços demandados à sociedade e, por consequência, dos compromissos assumidos no médio e longo prazo.

O segundo indicador, variação do crescimento da arrecadação de tributos presume a mesma sistemática da análise do indicador anterior, ou seja, a diferença (t-1) entre os valores das receitas tributárias (Rtrib) dos anos de 2017 e 2016. Para Kloha, Weissert, Kleine (2005) a previsibilidade das arrecadações dos valores tributáveis interfere diretamente no planejamento das despesas previstas pelo município podendo acarretar em situação de insolvência municipal no curto ou médio prazo, dependendo do saldo de superávit financeiro acumulado pelo ente. Estes dois primeiros indicadores devem, desta forma, ser analisados concomitantemente a fim se acompanhar a expansão dos projetos e ações de governo. O aumento das despesas acima da variação do crescimento das receitas tributárias reflete inflação) para cada governo foram computados.

A relação dívida (DCL) versus PIB é sustentada por Sodré (2002) como a medida de ajuste fiscal mais adequada no estudo do endividamento, pois é a partir deste resultado que se observa o crescimento da economia evitando um aumento superior as capacidades financeiras do ente. No estudo de Mello e Slomski (2008) os indicadores de solvência foram retirados do CICA (1997), o qual abordou tais variáveis pela ótica da sustentabilidade e da flexibilidade. A utilização do PIB, como denominador dessas variáveis é justificada no relatório, pois é a medida mais adequada para analisar o tamanho de uma economia.

Assim, o indicador participação das receitas próprias (RFB) no PIB demonstra que quanto maior a capacidade de arrecadação do município maior o esforço municipal para o aumento da economia. Este indicador é analisado pelos autores pela ótica da flexibilidade no qual é analisado se o município consegue atender as demandas da sociedade aumentando suas receitas ou assumindo novas dívidas. O indicador participação das receitas próprias no PIB reflete a quantidade de receitas ordinárias no crescimento da economia (CICA, 2006). Segundo o relatório da CICA (2006) as variáveis de tendências são as indicadas para verificar se o

município executa seus gastos de acordo com suas receitas.

4.3 Indicadores Sociais

Na análise do desempenho municipal, conforme destacado por Matias e Campello (2000), é necessário analisar não apenas as características financeiras e gerenciais, mas também os aspectos socioeconômicos e organizacionais que evidenciam a relação dos recursos auferidos e sua aplicação na sociedade. Esta análise, apesar de extremamente importante aos gestores municipais, é pouco verificada na literatura. Com a formação do portfólio bibliográfico, foram identificados 9 (nove) indicadores, a partir de 2 (dois) artigos científicos, que foram classificados, para esta pesquisa, como indicadores sociais, por objetivarem-se a evidenciar os reflexos da aplicação dos recursos públicos em prol da sociedade.

Quadro 9 – Síntese dos indicadores gerenciais sociais

Indicador	Fórmula	Autores
Receita per capita	$\frac{RT}{\text{População}}$	Maher e Deller (2011)
Taxa de pobreza	$\frac{\text{Pop com renda até meio salário mínimo}}{\text{População}}$	Maher e Deller (2011)
Rendimento médio mensal	$\frac{\text{Rendimento mensal}}{\text{População}}$	Maher e Deller (2011)
Habitação	$\frac{\text{Despesas com habitação}}{\text{Número de famílias}}$	Maher e Deller (2011)
Mortalidade	$\frac{\text{Número de óbitos}}{\text{População}}$	Silva Neto, Silva e Silva (2017)
Taxa de alfabetização	$\frac{\text{Número de alfabetizados}}{\text{População}}$	Silva Neto, Silva e Silva (2017)
Nível de escolaridade	$\frac{\text{Número de alunos}}{\text{Tempo de estudo}}$	Silva Neto, Silva e Silva (2017)
Coefficiente de médicos	$\frac{\text{Número de médicos}}{\text{População}}$	Silva Neto, Silva e Silva (2017)
Coefficiente de enfermeiros	$\frac{\text{Número de enfermeiros}}{\text{População}}$	Silva Neto, Silva e Silva (2017)

Fonte: elaborado pela autora, 2018.

O estudo de Maher e Deller (2011) utilizou três indicadores classificados como sociais: rendimento médio familiar, taxa de pobreza e aluguel médio. Para os autores os indicadores sociais utilizados na pesquisa estão diretamente vinculados ao ajuste fiscal, porém impactam diretamente na saúde fiscal dos entes. A utilização de indicadores sociais é justificada na análise da gestão dos recursos públicos, pois, segundo Maher e Deller (2011), os indicadores financeiros não demonstram a eficiência dos gestores pela na busca da saúde fiscal. Os indicadores de rendimento médio familiar, assim como de taxa de pobreza, conforme Maher e Deller (2011) visam capturar o custo de vida da população além de evidenciar o potencial dos municípios em aumentar a sua capacidade de consumo, a partir do aumento da demanda por bens e serviços. A metodologia de cálculo destes indicadores não foi apresentada no estudo dos autores, sendo, para esta pesquisa, utilizados os dados divulgados pelo IBGE. O indicador de taxa de pobreza de Maher e Deller (2011), juntamente com a renda *per capita* demonstraram que quanto menor a taxa de pobreza, melhor a saúde fiscal do município e sua relação com a dívida.

No Brasil o rendimento domiciliar *per capita* apurado em 2017 foi de R\$1.271 (um mil,

duzentos e setenta e um reais) (IBGE, 2018). Este indicador quando comparado ao exercício anterior apresentou uma variação positiva nominal de 2,33%, o equivalente a R\$29,00 (vinte e nove reais). Este indicador é obtido pela razão do total dos rendimentos domiciliares e o total dos moradores. A taxa de pobreza e a renda familiar média apresentaram no estudo de Maher e Deller (2011) relação direta não somente com a capacidade dos entes em arrecadar receitas, mas também demonstram o poder dos governos municipais em aumentar a arrecadação na mesma proporção, ou maior, que os serviços ofertados pelo município. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (IBGE, 2017) informou que a proporção das famílias com renda domiciliar per capita inferior a meio de salário mínimo representou 29,23% população brasileira no mesmo ano.

O IBGE ao abordar sobre a taxa de pobreza dos brasileiros distingue esse conceito em pobreza monetária e pobreza multidimensional. A pobreza monetária, ou unidimensional, está vinculada à informação da renda ou consumo *per capita*, este definido pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua – como US\$5,5 dólares por pessoa. A análise da pobreza multidimensional vai além da análise da renda ou consumo, pois, para este conceito, a redução da taxa de pobreza não está apenas ligada a fatores monetários, mas também com aspectos de educação e saúde que podem não ser evidenciados com a análise da evolução da economia (IBGE, 2018). Nesta pesquisa foi utilizada a metodologia de cálculo do IBGE para a taxa de pobreza como a relação da População com renda até meio salário mínimo e o total da população.

O indicador de aluguel médio reflete a capacidade de gerar receitas de impostos (IPTU) ao município, visto que quanto maior for o número de imóveis alugados, maior será o número de propriedades e assim, maior a receita deste imposto. Infere-se também deste indicador o custo de vida de município, pois quanto maior for o aluguel médio do município, maior o custo de vida per capita do município (MAHER; DELLER, 2011). No estudo de Maher e Deller (2011) este indicador, tal como os outros indicadores sociais apresentados, não foi descrito a metodologia de cálculo do indicador de aluguel médio. No cenário brasileiro, de acordo com a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009, o maior custo das famílias brasileiras é com habitação, representando 35,9% da renda das famílias, valor que totalizou R\$765,89 (IBGE, 2011).

A pesquisa de Silva Neto, Silva e Silva (2017) utilizou como indicadores sociais a taxa de mortalidade, nível de escolaridade e número de médicos e o número de habitantes. Assim como o estudo de Maher e Deller (2011) os autores não apresentam em seu estudo a base da dados, a metodologia e a fórmula de cálculo destes indicadores sociais. Por este motivo utiliza-se, nesta pesquisa, a metodologia e a base de cálculo do IBGE (2017) para o auferir da taxa de mortalidade, taxa de alfabetização e o nível de escolaridade. Para os coeficientes de médicos e enfermeiros adota-se a metodologia do DATASUS (Departamento de Informática do SUS). Os dados destes indicadores são retirados das páginas oficiais dos Conselhos de Classe de Médicos e Enfermeiros, por unidade da federação.

A taxa de mortalidade é auferida pela razão entre o número de óbitos e o total da população do mesmo ano, podendo ser segregada em taxa de mortalidade infantil: probabilidade de uma criança falecer antes de completar um ano de idade e a taxa de mortalidade geral, ou expectativa de vida. Ambos as taxas retratam as condições sanitárias, de saúde e segurança da população devendo ser utilizado indicador que reflete as condições de vida e de saúde do país (IBGE, 2016). A taxa de alfabetização, segundo o IBGE (2016), representa o número de pessoas com 15 anos ou mais que sabem ler e escrever um texto simples. Este índice, na pesquisa de Silva Neto, Silva e Silva (2017) foi tratado pelo seu coeficiente de variação entre os censos de 2000 e 2010 realizados pelo instituto.

O nível de escolaridade é definido pela razão entre o número de alunos, com 15 anos ou mais, e a quantidade de anos de estudo. No âmbito nacional, confere aos municípios a educação

infantil, que se divide em creche e pré-escola, e o ensino fundamental. Estas duas subfunções, representam os primeiros nove anos de estudos dos alunos regularmente inscritos. Desta forma, visto que a pesquisa abrange os alunos com 15 anos ou mais e o ingresso na escola inicia-se em torno dos 6 (seis) anos de idade, este grupo de alunos deve, em média, já possuir completo o ensino infantil e fundamental. Com base na PNAD (IBGE, 2018), 44,75% dos alunos na faixa estabelecida estão atrasados quanto ao nível escolar, sendo destes 20,39% classificados como analfabetos funcionais por apresentarem menos de 3 anos de estudos.

O coeficiente de médicos e enfermeiros demonstra a quantidade de profissionais por habitante em cada região do país. Visto que os conselhos possuem competência regional, suas informações são disponibilizadas por unidade da federação. Esta relação entre o total da população, montante despendido com saúde e quantidade de profissionais deve ser analisada a fim de verificar o custo na área da saúde por habitante. Ao analisarmos os gastos de Santa Catarina, por exemplo, observa-se que no exercício de 2017 foram aplicados na saúde um montante de R\$5.5 bilhões de reais, para uma população estimada de 11 milhões. Com base nos resultados obtidos no estudo Silva Neto, Silva e Silva (2017), a taxa de alfabetização, assim como o nível de escolaridade e percentual de médicos e enfermeiros impactam diretamente no resultado do IDH da população analisada devendo, desta forma, ser foco de análise dos gestores municipais a fim de melhor aplicação dos recursos públicos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dívida pública origina-se da assunção de obrigações assumidas a longo prazo e das necessidades dos municípios em obter recursos para o financiamento das ações de governo. Suas formas de contratação e reflexos, contudo, vão além dos valores registrados nos passivos municipais. Sob a ótica orçamentária, empenhos e restos a pagar somente compõe o passivo dos municípios na fase de liquidação da despesa, ou seja, após a celebração do serviço ou recebimento do bem. Desta forma, todas as obrigações assumidas que ainda não passaram pela fase da liquidação, não compõe a dívida pública, subestimando seu valor real.

Sob a ótica financeira, a LRF e as resoluções do Senado Federal propõem-se a estabelecer limites com o intuito de controle das finanças públicas. Estes limites dividem-se basicamente em gastos com despesa de pessoal e operações de crédito. Estas formas de controle, contudo, conforme já evidenciados pelas pesquisas formadoras do PB este trabalho, apresentam resultados divergentes quando analisado seus efeitos sob a contenção da dívida pública. O déficit das contas públicas demonstra impacto não apenas nos níveis orçamentários e financeiros. A escassez de recursos públicos para manutenção das políticas públicas afeta diretamente a oferta de bens e serviços à população as quais refletem diretamente nas condições municipais de saúde e educação.

A identificação dos indicadores foi obtida a partir do instrumento de intervenção *Knowledge Development Process – Constructivist (ProKnow-C)*. Este instrumento de intervenção possibilita o aprofundamento acerca da problemática, a identificação das pesquisas relevantes sobre o tema o que traz ao estudo uma visão global sobre o conhecimento sobre o tema. Esta revisão possibilitou ao estudo um aprofundamento sobre a temática de desempenho nas finanças públicas ao passo que demonstrou os parâmetros utilizados pela literatura para sua análise.

Com a formação do PB desta pesquisa os 14 artigos científicos selecionados possibilitaram uma ampliação do conhecimento científico na área, visto que abordaram em suas pesquisas a temática desta pesquisa, sempre buscando evidenciar as causas e formas de verificação do desempenho nas finanças públicas municipais. Estas pesquisas mostram-se relevantes, portanto, pois demonstram-se dentro da problemática estudada, estudos chaves para a compreensão e análise do desempenho. Desta forma, além evidenciar os indicadores mais utilizados pela literatura, também permitiu identificar as fontes de estudos na área.

Quanto às contribuições da pesquisa, destaca-se por evidenciar a relevância do gerenciamento dos recursos públicos, além do cumprimento das normativas legais. A pesquisa também se destaca pela importância da evidenciação e transparência acerca da informação sobre a dívida pública. A publicidade dos atos e fatos realizados pelos entes públicos está acima da convergência às leis de transparência e acesso à informação, pois configuram-se como espaço de controle social da sociedade sobre a gestão dos recursos públicos. Este controle, quando exercido por pesquisadores científicos, conferem aos gestores públicos novas ferramentas de gestão e controle das finanças municipais facilitando o planejamento dos programas e ações que se propõe a suprir as necessidades da sociedade. Como sugestão para futuras pesquisas, destaca-se a importância de estudos que possam demonstrar a aplicação dos indicadores identificados no presente estudo.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>
- _____. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm>
- _____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dão outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>
- _____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Edição 2017. Brasília, 2016. 159 p.
- _____. **Resolução nº 40, de 20 de dezembro de 2001a**, do Senado Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 dez. 2001. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=562458>>
- _____. **Resolução nº 43, de 20 de dezembro de 2001b**, do Senado Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 dez. 2001. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=582615>>
- CARDOSO, T. L. **Avaliação de desempenho construtivista para apoiar a gestão da Universidade do Mindelo**. 2017. 257 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Florianópolis, 2017. CICA, Canadian Institute Off Chartered Accountants. **Report of the Auditor General: To the house of assembly**. Canada: 2006. Disponível em: <<http://www.ag.gov.nl.ca/ag/finStatements/2006FinancialStatements/FS2006.htm>>
- COSTA, D. M. D.; FARONI, W.; VIEIRA, R. S. Avaliação econômico-financeira dos municípios mineiros à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal no período de transição de governo. In.: XIII Congresso Brasileiro de Custos. Belo Horizonte. 2006. **Anais...**
- ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S. R.; LACERDA, R. R. O.; TASCA, J. E. **ProKnow-C, knowledge development process-constructivist**. Processo técnico com patente de registro pendente junto ao INPI. Brasil. 2010.
- GERIGK, W.; CLEMENTE, A. Influência da LRF sobre a gestão financeira: espaço de manobra dos municípios paranaenses extremamente pequenos. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 3, p. 513-537, 2011.
- GERIGK, W.; CLEMENTE, A. Gestão financeira dos municípios brasileiros de porte médio. **Revista Pretexto**, v. 13, n. 1, art. 2, p. 34-59, 2012.
- HENDRICK, R. Assessing and measuring the fiscal health of local governments: focus on Chicago Suburban Municipalities. **Urban Affairs Review**, v. 40, n. 1, p. 78-114, 2004.

- IBGE. **Pesquisa de orçamentos familiares 2008-2009**: análise do consumo alimentar pessoal no Brasil. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro. 2011. 150 p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv50063.pdf>>
- _____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro. 2016. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/educacao/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=20106&t=publicações>>
- _____. **Características gerais dos moradores: 2012-2016**. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro. 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101377>>
- KLOHA, P.; WEISSERT, C.; KLEINE, R. Developing and testing a composite model to predict local fiscal distress. **Public Administration Review**, v. 65, n. 3, p. 313-323, 2005.
- KOHAMA, H. **Balanços Públicos: Teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2011.
- _____. **Contabilidade Pública: Teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2014.
- MACEDO, J. de J.; CORBARI, E. C. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 20, n. 51, p.44-60, set. 2009.
- MAHER; C. S.; NOLLENBERGER, K. Revisiting kenneth brown's "10-point test". **Government Finance Review**, v. 25, n. 5, p. 61-66, 2009.
- MAHER, C. S.; DELLER, S.C. Measuring municipal fiscal condition: do objective measures of fiscal health relate to subjective measures? **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 23 n. 3, pp.427-450, mar. 2011.
- MATIAS, A. B.; CAMPELLO, C. A. G. B. **Administração financeira municipal**. São Paulo: Atlas, 2000.
- MATARAZZO, D. C. **Análise financeira de balanços: uma abordagem gerencial**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MELLO, G. R. de; MACEDO, F. de Q., TAVARES FILHO, F.; SLOMSKI, V. Identificando o endividamento dos estados brasileiros: uma proposta através de análise discriminante. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 1, p. 05-14, 2006.
- MELLO, G. R. de; SLOMSKI, V. O endividamento dos estados brasileiros: verificação da situação utilizando a análise multivariada de dados. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 19, n. 1, p. 11-35, 2008.
- MELLO, G. R.; DALCHIAVON, E. C. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o impacto sobre o endividamento dos municípios potiguares. **Contextus**, v. 10, n. 2, 2012.
- OLIVEIRA, D.; SOUZA, W. A. R. Lei de Responsabilidade Fiscal: uma ferramenta estratégica para o desenvolvimento do Estado de Alagoas. **Reuna**, v. 22, n. 4, p. 65-88, 2017.
- RODRIGUES, A. Gerenciamento dos resultados contábeis através de receitas e despesas não-operacionais: estudo empírico das companhias "Nível 1" – Bovespa. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 2, n. 1, p. 5-18, 2007.
- ROGERS, P.; SENA, L. B. Análise agregada dos municípios mineiros de grande porte quanto à adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 4, n. 8, p. 99-119, 2007.
- SANTOS, P. S. A. dos; MACHADO, D. G.; SCARPIN, J.E. Gerenciamento de resultados no setor público: análise por meio das contas orçamentárias outras receitas e despesas correntes dos municípios de Santa Catarina. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 23, n. 4, 2012.
- SILVA, D. L. **Value stream mapping: uma revisão sistemática da literatura**. 2015. 110 p. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Engenharia Industrial, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Rio de Janeiro, 2017.

SILVA NETO, A. F. da; SILVA, J. D. G. da; SILVA, M. C. da. Análise da eficiência da gestão pública das capitais brasileiras. **Revista Reunir**, v. 7, n. 2, p. 85-100, 2017.

SODRÉ, A. C. de A. Lei de Responsabilidade Fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal. **RAE eletrônica**, v. 1, n. 2, p. 02-15, 2002.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional/SOF – Secretaria do Orçamento Federal. Portaria STN/SOF nº 02, de 22 de dezembro de 2016a. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

STN. Secretaria do Tesouro Portaria STN nº 840, de 21 de dezembro de 2016b. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

VIEIRA, L. M. Marcos regulatórios e auditoria governamental da dívida pública. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O. de; MEDEIROS, O. L. de (Org.). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Estação Gráfica Ltda, 2009.