

FABÍOLA SOUSA OLIVEIRA

*Matricula 11621ECO001*

FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS NA DÉCADA DE 2010: UMA  
ANÁLISE DA SITUAÇÃO FISCAL E FINANCEIRA DO MUNICÍPIO DE  
FRANCA/SP

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

2021

FABÍOLA SOUSA OLIVEIRA

*Matricula 11621ECO001*

FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS NA DÉCADA DE 2010: UMA  
ANÁLISE DA SITUAÇÃO FISCAL E FINANCEIRA DO MUNICÍPIO DE  
FRANCA/SP

Monografia apresentada ao Instituto de Economia e  
Relações Internacionais da  
Universidade Federal de Uberlândia, como pré-requisito  
à obtenção do título de Bacharel em Ciências  
Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Jonas Costa da Silva

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FABÍOLA SOUSA OLIVEIRA

*Matrícula 11621ECO001*

FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS NA DÉCADA DE 2010: UMA  
ANÁLISE DA SITUAÇÃO FISCAL E FINANCEIRA DO MUNICÍPIO DE  
FRANCA/SP

Monografia apresentada ao Instituto de Economia e  
Relações Internacionais da  
Universidade Federal de Uberlândia, como pré-requisito  
à obtenção do título de Bacharel em Ciências  
Econômicas.

BANCA EXAMINADORA:

Uberlândia, 28 de maio de 2021

---

Prof. Dr. Guilherme Jonas Costa da Silva

---

Prof. Dr. Marcelo Sartorio Loral

---

Prof. Me. Vitorino Alves da Silva

## AGRADECIMENTOS

Durante esses anos de graduação sempre pensei se eu conseguiria chegar até aqui, e finalizar essa monografia é o resultado de muito aprendizado e persistência, então devo agradecer a algumas pessoas que me ajudaram e contribuíram durante essa jornada.

Agradeço primeiramente a Deus por me dar forças, sabedoria e saúde durante a graduação e a concretização deste trabalho. Agradeço de forma igual à minha família, meus pais e irmã por estarem presentes e me apoiarem, ainda mais durante o processo de elaboração desta monografia, as minhas avós e madrinha que sempre rezaram por mim ainda mais nos períodos em que mais precisei, não posso esquecer a minha vizinha Marlene que me incentivou a seguir no curso de economia.

A Universidade Federal de Uberlândia, aos professores do instituto de economia, aos que fizeram parte da banca examinadora e em especial ao meu orientador Prof. Dr. Guilherme Jonas que me aceitou como orientanda, obrigada pelos ensinamentos, disponibilidade e conselhos que me ajudaram ao longo da realização deste trabalho. Agradeço também as suas aulas de Macroeconomia Moderna que foram uma das melhores que tive ao longo do curso.

Agradeço ao César Piorski por disponibilizar um pouco do seu escasso tempo e me ensinar e orientar em uma das metodologias que foram aplicadas nesta monografia, consegui aprender bastante e digo o mesmo para Kelmaisteis Correa na parte econométrica. Agradeço também ao José Marcos de Lima que me concedeu a entrevista sobre Franca/SP.

Não posso esquecer-me das amizades que fiz durante essa jornada, agradeço a Hellen e ao Francis, pelos momentos compartilhados de alegria e frustração durante trabalhos, provas e aos muitos desafios que enfrentamos, agradeço a Marina da mesma forma e as nossas conversas em inglês e debate sobre esse tema de finanças municipais que me agregou maior conhecimento. Não posso deixar de lado minhas amigas de muito tempo Dyanieire e Kayene que assim como a Hellen ouviram meus muitos desabafos da faculdade. Agradeço ao Lucas por me ensinar técnicas que me ajudaram a tornar uma estudante e pessoa melhor.

Vocês fazem parte da minha história e memória, muito obrigada!

*“Even if our path is always lined with flowers and fruits,  
we can't be sure if that's how it'll always be.”*

(RM)

## RESUMO

Com a crise da União de 2014 os entes federativos tiveram que aplicar maneiras para manusear as contas financeiras de modo que não saíssem prejudicados, principalmente os municípios, assim, o presente trabalho buscou compreender as causas da situação fiscal do município de Franca/SP e a atuação da secretaria de finanças neste contexto de recessão econômica. Foram aplicados três métodos e um modelo econométrico para avaliar a situação econômica de Franca/SP entre o período de 2013 a 2019, sendo, o índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), Capacidade de Pagamento (CAPAG), Fragilidade Financeira e o modelo NARDL. Pelos resultados foi possível notar que no geral a situação financeira do município é boa, no entanto, a gestão ao longo dos anos prejudicou tal andamento em destaque para os gastos com pessoal, com isso, de forma a buscar soluções para o município foi analisado as experiências recentes das capitais brasileiras, ao se aplicar certas condições que se assemelhassem a Franca, quatro capitais foram selecionadas: Curitiba/PR, João Pessoa/PB, Palmas/TO e Teresina/PI. Conclui-se que Franca/SP apresentou dificuldades em controlar a situação fiscal, mas é possível reverter esta situação com a criação de programas de controle dos gastos e medidas de estabilidade fiscal, como aquelas praticadas por Curitiba/PR e Teresina/PI no final da década de 2010.

**PALAVRAS-CHAVE:** Finanças Municipais; Gasto com Pessoal; Crise fiscal; Franca/SP.

## **ABSTRACT**

With the crisis of the Union in 2014, the federative entities had to apply ways to handle the financial accounts in a way they would not be harmed, especially the municipalities, thus, the present work sought to understand the causes of the fiscal situation in the municipality of Franca/SP and the role of the finance secretary in this context of economic recession. Three methods were applied to assess the economic situation in Franca/SP between the period of 2013 to 2019, the Firjan Tax Management Index (IFGF), Payment Capacity (CAPAG), Financial Fragility and NARDL model. From the results, it is possible to notice that in general the financial situation of the municipality is good, however, the management over the years has hindered this progress in prominence for personnel expenses. With this, in order to search solutions for the municipality, where analysed the Recent experiences of Brazilian capitals, when applying certain conditions that resemble Franca, four capitals were selected: Curitiba/PR, João Pessoa/PB, Palmas/TO and Teresina/PI. It is concluded that Franca/SP had difficulties in controlling the fiscal situation, but it is possible to reverse this situation with the creation of spending control programs and fiscal stability measures, such as those practiced by Curitiba/PR and Teresina/PI at the end of decade of 2010.

**KEYWORDS:** Municipal Finance; Personnel Costs; Fiscal crisis; Franca/SP.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. PIB do município de Franca – SP.....	27
Gráfico 2. Principais componentes da Receita do Município de Franca-SP .....	28
Gráfico 3. Principais componentes da Despesa do Município de Franca-SP.....	29
Gráfico 4. Comparação entre Receitas Orçamentárias e Repasses da União .....	30
Gráfico 5. Participação dos Repasses na Receita Orçamentária .....	30



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Classificação Fleuriet.....	19
Tabela 2. Classificação dos indicadores da FIRJAN.....	34
Tabela 3. IFGF Receita Própria .....	35
Tabela 4. IFGF Investimento .....	36
Tabela 5. IFGF Liquidez .....	36
Tabela 6. IFGF Custo da Dívida.....	37
Tabela 7. IFGF Gastos com o Pessoal .....	38
Tabela 8. Classificação dos indicadores do CAPAG.....	39
Tabela 9. Enquadramento da Situação Fiscal .....	40
Tabela 10 Classificação CAPAG de Franca-SP .....	40
Tabela 11. Classificação da Estrutura Financeira .....	42
Tabela 12. Fragilidade Financeira de Franca-SP.....	44
Tabela 13. NARDL – Receita Corrente Real no Curto Prazo .....	50
Tabela 14. NARDL – Receita Corrente Líquida no Curto Prazo.....	50
Tabela 15. NARDL – Despesa Corrente no Curto Prazo.....	51
Tabela 16. NARDL – Disponibilidade de Caixa Bruta no Curto Prazo .....	52
Tabela 17. NARDL – Obrigações Financeiras no Curto Prazo .....	52
Tabela 18. NARDL – Dívida Consolidada Bruta no Curto Prazo .....	53
Tabela 19. NARDL – Receita Corrente Real no Longo Prazo.....	54
Tabela 20. NARDL – Receita Corrente Líquida no Longo Prazo .....	54
Tabela 21. NARDL – Despesa Corrente no Longo Prazo .....	55
Tabela 22. NARDL – Disponibilidade de Caixa Bruta no Longo Prazo .....	55
Tabela 23. NARDL – Obrigações Financeiras no Longo Prazo .....	56
Tabela 24. NARDL – Dívida Consolidada Bruta no Longo Prazo.....	56
Tabela 25. Participação dos Gastos com Pessoal em Relação à Receita Corrente Líquida .....	59

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Localização geográfica do Município de Franca-SP .....	25
--	----

## **DEFINIÇÃO DE TERMOS**

CAPAG – Capacidade de Pagamento

CNM – Confederação Nacional de Municípios

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNS – Fundo Nacional de Saúde

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadoria e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IFGF – Índice da FIRJAN de Gestão Fiscal

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR – Imposto de Renda

ISS – Imposto sobre Serviços

ITBI – Imposto sobre Transmissão ‘Inter Vivos’ de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

MDF – Manual de Demonstrativos Fiscais

NME – Nova Matriz Econômica

SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais e do Setor Público Brasileiro

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>15</b>
1.1 Hipótese da Fragilidade Financeira .....	15
1.2 O Modelo de Fleuriet.....	18
<b>2 CRISES NACIONAIS NO ÂMBITO MUNICIPAL.....</b>	<b>20</b>
2.1 Os efeitos da crise de 2008 nos repasses municipais.....	20
2.2 A crise de 2014 e seus impactos nos municípios brasileiros.....	22
<b>3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO .....</b>	<b>24</b>
3.1 Local da Pesquisa .....	24
3.2 Fonte de Dados .....	31
3.3 Metodologia aplicada ao Município de Franca-SP e Resultados .....	31
3.3.1 Índice Firjan de Gestão Fiscal – IFGF.....	32
3.3.2 Capacidade de Pagamento – CAPAG .....	38
3.3.3 Fragilidade Financeira .....	41
3.3.4 Modelo NARDL aplicado às finanças municipais de Franca-SP .....	45
3.3.4.1 Resultados de Curto Prazo .....	49
3.3.4.2 Resultados de Longo Prazo .....	54
<b>4 CARTA-PROGRAMA PARA O MUNICÍPIO DE FRANCA/SP: ALGUMAS     LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA RECENTE DAS CAPITAIS BRASILEIRAS.....</b>	<b>58</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>66</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>68</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>73</b>
<b>APÊNDICE A - Entrevista semiestruturada aplicada ao Assessor de Secretaria de     Finanças do município de Franca-SP .....</b>	<b>73</b>
<b>APÊNDICE B - Resultado dos Testes Realizados para autenticação das variáveis     selecionadas .....</b>	<b>74</b>

## INTRODUÇÃO

Os municípios brasileiros sempre almejavam por uma autonomia maior tanto financeira quanto política, antes tais fatores eram muito centrados na União. Sendo assim, depois de finalizado o Regime Militar um novo processo de redemocratização foi posto. Com a nova Constituição promulgada em 1988 os municípios conseguiram se tornar entes federativos autônomos. Essa nova mudança trouxe diversas modificações e uma delas foi o processo de descentralização fiscal, marcado pelo aumento das transferências de recursos para estados e municípios, assim, os repasses municipais aumentaram de um valor de 10% para 25%. No entanto, maiores responsabilidades lhes foram postos principalmente no que concerne o fornecimento dos serviços públicos. (PINHEIRO, 2009)

Dentre estes podem se destacar os serviços de educação e saúde, setores considerados essenciais para manutenção básica da população. Dessa maneira, a Secretaria do Tesouro Nacional aponta que os repasses referentes ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e o Fundo Nacional de Saúde (FNS) são “carimbados”, isto é, a verba destinada não pode ser usada para outro setor além destes. Ademais, outra obrigação imposta aos municípios foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) promulgada no ano de 2000, cujo objetivo foi uma maneira de centralizar as contas fiscais dos entes federativos e trazer maior transparência e planejamento. Conseqüentemente o grau de liberdade da gestão municipal se reduziu, uma vez que, essa lei impôs restrições à capacidade de endividamento das finanças municipais.

Com maiores restrições, os gestores municipais tendem a ter maiores dificuldades de criarem políticas anticíclicas em momentos de crise e isso ficou claro a partir do ano de 2014, no qual o Brasil foi atingindo por uma crise fiscal, isto é, o Governo Federal teve enormes dificuldades de lidar com o déficit entre seus gastos e receitas, não conseguindo atender a demanda da economia como um todo, deste modo, o país demonstrou dificuldades para cumprir suas obrigações e a crise acabou se alastrando para os demais entes federativos chegando a atingir os municípios.

Em vista disso, a Confederação Nacional de Municípios notificou as cidades a terem cautela quanto aos gastos, já que suas receitas haviam se reduzido ao mesmo tempo em que as despesas seguiram o caminho oposto. (CEZÁRIO et al. 2016). De fato, a secretaria de finanças dos municípios deve alocar de melhor maneira seus recursos, independente se o período for de crescimento ou não. Quando há ocorrência de crises, é natural que as receitas diminuam por conta de uma menor arrecadação de impostos, dificultando na prestação dos

serviços básicos para a população. E é isso que se observou nesses últimos anos no Brasil, tendo em vista que o país passou por uma crise e que isso afetou os entes municipais, a pergunta direcionada desse estudo é a seguinte: Como a crise fiscal da União afetou as finanças do município de Franca-SP entre o período de 2013 a 2019?

Portanto, na seguinte monografia, será analisada as Finanças Públicas do Município de Franca interior de São Paulo com uma análise empírica dos efeitos da Crise Fiscal do país e como que a cidade se comportou durante tal período, mais especificamente dentre os anos de 2013 a 2019 com base na hipótese de que uma gestão municipal ineficiente dos recursos municipais caracterizada pela má utilização destes pode agravar os efeitos da crise fiscal da União sobre o município.

Para o desenvolvimento da pesquisa foram utilizadas variáveis como PIB Nacional e do Município de Franca; Receitas Municipais; Despesas Municipais; Crescimento Econômico; e Crise Fiscal, consultadas através do Portal da Transparência da Prefeitura e dos dados disponibilizados pela Secretária do Tesouro Nacional, além disso, também se fez uso de pesquisas bibliográficas na área de finanças municipais, posturas financeiras, estudos técnicos, anexos metodológicos e cartilhas.

O objetivo geral proposto é de compreender as causas da situação fiscal municipal e a atuação da secretaria de finanças do município neste contexto de recessão econômica. Partindo de uma análise empírica da crise atual, seus efeitos sobre a cidade, a atuação da gestão econômica e feita às observações, quais lições podem ser extraídas para a gestão fiscal do Município de Franca/SP. Partindo disso, esta monografia tem como intuito orientar na elaboração de estratégias de uma gestão eficiente para qualquer município com o mesmo porte de Franca, haja vista a importância dos serviços públicos oferecidos por este, que frequentemente atende as cidades menores que estão ao seu redor.

Além dessa introdução, o trabalho tratará no Capítulo 1, os fundamentos teóricos sobre posturas financeiras no ponto de vista dos autores selecionados e como que pode ser aplicados no âmbito municipal. No Capítulo 2, o foco será sobre as crises que atingiu o país em 2008 e posteriormente em 2014 e seus efeitos sobre os municípios. No Capítulo 3 é apresentado o Procedimento Metodológico subdividido em três partes, a primeira abordando um pouco sobre o município e sua economia, a segunda contará com a fonte de dados utilizada e em seguida a metodologia que foi aplicada na pesquisa assim como os resultados gerados. No Capítulo 4 foi realizada uma proposta de plano político para o município de Franca/SP. E por fim, são apresentadas as considerações finais.

## 1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

As interpretações teóricas presente nesta proposta de monografia terão como base as posturas financeiras desenvolvidas por Minsky (1986; 1992) e Fleuriet et al (2003). Ambos argumentam a importância de uma gestão no âmbito financeiro, dado que, é natural de uma economia capitalista presenciar períodos de instabilidade, o que pode acabar afetando futuros investimentos, renda e o Orçamento do Governo. Em vista disso, os autores desenvolveram e classificaram diferentes tipos de estrutura financeira como forma de identificar a atual posição que uma empresa ou ente se encontram.

Assim, após o levantamento analítico das finanças públicas do Município de Franca-SP, será feita uma associação da postura financeira de Minsky (1992) com as variáveis de Fleuriet et al (2003) e ao final criar um tabelamento de como foi o comportamento apresentado pelo município entre os anos de 2013-2019, possibilitando, portanto, identificar a condição econômica orçamentária do município.

### 1.1 Hipótese da Fragilidade Financeira

É fato de que um sistema capitalista tende à instabilidade, de modo que afeta futuros investimentos, renda e o orçamento do Governo. É uma economia cuja estrutura financeira oscila sendo ora estável ora instável. Para Minsky (1986, p. 191), a instabilidade não pode ser eliminada de forma integral, eventualmente ocorrerão falhas, não devido a fatores externos, mas por conta de sua própria natureza, além disso, destaca que “*Em uma economia capitalista, o passado, o presente e o futuro estão ligados não apenas por bens de capital e características da força de trabalho, mas também por relações financeiras*” (MINSKY, 1992, p.4, tradução nossa).<sup>1</sup>

O autor aponta meios para que instabilidades sejam reduzidas, um deles é o nível moderado de investimento, no qual o setor público tem um papel fundamental por meio deste e principalmente ao ofertar emprego através de programas de incentivos, podendo gerar maior consumo. Com isso, o Governo acaba tendo um papel de destaque pelo motivo dele ser o cerne das mudanças na conjuntura econômica, ao manejar via intervenção das autoridades e através de legislação e decretos, possibilitando assim, saber a intenção dos governantes para com o sistema econômico. Portanto, a análise do Setor Público acerca da capacidade estabilizadora é fundamental.

---

<sup>1</sup> No original: In a capitalist economy the past, the present, and the future are linked not only by capital assets and labor force characteristics but also by financial relations.

Ao longo do texto, Minsky (1986) discute o fato de que períodos de crescimento e estabilidade são capazes de sustentar a instabilidade. Assim, a margem de segurança se reduz, fazendo com que os agentes econômicos se arrisquem em maior grau ao fazerem determinado investimento, criando expectativas de que no futuro consiga um retorno esperado maior.

Ademais, o argumento do autor é de que a instabilidade está ligada às decisões de portfólio das empresas e ao sistema de crédito. As hipóteses da fragilidade financeira apontadas são:

1. Os mecanismos de um mercado capitalista não podem levar a um equilíbrio sustentável com preços estáveis e pleno emprego;
2. Ciclos de negócio prolongados devem-se aos atributos financeiros essenciais do capitalismo. (MINSKY, 2008, p. 194)

Como mencionado anteriormente, sempre que a economia está em pleno crescimento um clima de excitação paira sobre os agentes, pois os negócios estão propícios, ocorrendo assim, um *boom* de investimentos. Com isso, pode-se notar um aumento na fragilidade do sistema econômico, se direcionando para um ambiente com elevadas posturas especulativas, fazendo com que as expectativas dos agentes sejam reformuladas. Logo, o processo de aumentar a rentabilidade via endividamento se reduz criando condições que levam a uma crise.

Além disso, ao se estabelecer, a crise gera condições desfavoráveis, tais qual o desestímulo ao investimento que, por sua vez, reduz os níveis de renda e lucro devido ao déficit governamental. No entanto, tal comportamento pode ser revertido via intervenção política.

Portanto, Minsky (1986, p. 233) ressalta a importância relativa dos fluxos de caixa cujas origens provêm da renda, do balanço patrimonial e da carteira que estão diretamente ligados à instabilidade financeira. Em vista disso, o autor considera que os fluxos de caixa tem papel fundamental na análise da dinâmica econômica. Pois é por meio deles que ocorre a relação dos custos de financiamento com as expectativas de retorno. A hipótese de fragilidade se sustenta no pilar de que, se um determinado acordo não for cumprido, ocorrerão consequências com quem rompeu sua parte do acordo. Se tais retornos não forem suficientes, a situação financeira vai se fragilizando.

Destaca-se assim a taxonomia proposta por Minsky (1986, 1992), no qual faz três classificações de posturas de financiamento, que relacionam tanto o retorno esperado dos ativos quanto sua relação com algum tipo de dívida pendente cada uma com suas



características diferentes. São elas Hedge determinada por finanças sólidas, Especulativo que envolve rolamento de dívidas e Ponzi que aumentam suas dívidas para pagar outras dívidas.

As unidades Hedge esperam que o fluxo de caixa advindo de operações com ativos de capital seja mais que suficiente para saldar os compromissos contratuais, ou seja, com isso tais unidades não podem ter elevado volume de despesas, elas esperam um retorno de seus ativos em um nível superior justamente por adotar uma postura mais defensiva é sensível apenas quando há uma queda em suas receitas. Se a economia detivesse de agentes predominantemente do tipo Hedge, que realmente honrassem os compromissos e dívidas assumidos, provavelmente seria um ambiente imune a crises financeiras.

Na postura financeira especulativa, as empresas esperam que seu fluxo de caixa seja menor que os compromissos de pagamento em determinados períodos, não sendo suficientes para cobrir todas as obrigações, necessitando assim da renovação das dívidas, os agentes então especulam esperando que as receitas dos períodos subsequentes mais que compense os compromissos de pagamento realizados, em outras palavras, uma parcela de suas dívidas (juros) podem ser quitadas no curto prazo.

As unidades Ponzi, se assemelham as especulativas, porém em uma situação financeira mais crítica, seus fluxos de caixa não são suficientes para cobrir todas as suas obrigações, de modo que a dívida pendente aumenta. É vulnerável não apenas ao mercado financeiro como a posição especulativa, mas seu balanço patrimonial também se deteriora.

Ao elencar todas as posturas segundo o grau de estabilidade de financiamento citadas pelo autor, o primeiro lugar é posto pela situação Hedge sendo a mais segura e a melhor para tornar a economia estável. Em segundo a postura especulativa na qual o agente acaba no mecanismo de rolagem da dívida por meio do pagamento de juros e por fim, a Ponzi, em que o arranjo é tido de forma geral como um negócio fraudulento e profundamente instável para uma economia.

Com isso, uma economia tende a ser frágil em termos financeiros quando as transações com títulos são muito usadas para honrar pagamentos, pois à medida que o *boom* de desenvolvimento se intensifica há alterações nas taxas de juros, o que impacta negativamente as unidades que são compostas por finanças Especulativas e Ponzi. O autor salienta a importância de verificar a posição de cada unidade em relação ao crescimento, assim reforça a visão muito destacada em Keynes (1983) de que o Estado tem um papel importante de agente anticíclico para assim promover o crescimento mesmo quando a economia está desaquecida.

## 1.2 Modelo de Fleuriet

O Modelo de Fleuriet desenvolvido por Fleuriet e colaboradores<sup>2</sup> tem como propósito analisar a qualidade da estrutura de financiamento de uma empresa. Partindo de uma reestruturação dos dados do Balanço Patrimonial, utilizando dados contábeis atualizados, permite ao gestor tomar decisões quanto a identificar a necessidade de investimento ou financiamento. Apesar de o modelo ser aplicado para setor privado, também pode ser utilizado no setor público, como posto por Piorski (2020, p. 58) *“a importância da informação contábil também constitui elemento relevante no âmbito do Setor Público, seja ele em nível Federal, Estadual ou Municipal”*.

Dessa forma, o modelo ao partir de uma análise de curto e longo prazo, sendo este um de seus diferenciais, utiliza da combinação de três variáveis, sendo a primeira o Capital de Giro (CDG) representando os recursos de longo prazo, calculado através da diferença entre o ativo não circulante mais as contas do ativo permanente e o passivo não circulante mais patrimônio líquido. Observa-se aqui que o autor se distancia da noção de Capital de Giro usual que tende a se referir aos ativos e passivos de curto prazo.

A segunda variável utilizada é a Necessidade de Capital de Giro (NCG), valor mínimo de recursos necessários para dar continuação à operação, ou seja, o custeio, calculada a partir da diferença entre o ativo operacional e passivo operacional, acaba sendo sensível em um ambiente econômico podendo variar por conta de sazonalidade no qual em certos períodos se amplia e em outros se contrai. Em momentos de crescimento, a NCG deve crescer de forma controlada para poder evitar futuros endividamentos, já em períodos de recessão, a arrecadação diminui, por tanto, Fleuriet et al (2003, p.9) salienta a importância de garantir que as faturas e pagamentos fiquem dentro do prazo correto em uma economia instável, visto que, em momentos de inflação, o aumento de preços pode implicar em um aumento da Necessidade de Capital de Giro.

Por fim, o último indicador é o Saldo de Tesouraria (T), trata-se da diferença entre capital de giro e da necessidade de capital de giro. Será negativo quando o Capital de Giro for insuficiente para sustentar a Necessidade de Capital de Giro, indicando segundo o autor que a empresa financia parte da Necessidade de Capital de Giro com fundos de curto prazo, o que para ele pode provocar risco de insolvência. O Saldo de Tesouraria é positivo quando o Capital de Giro for mais que suficiente para cobrir a Necessidade de Capital de Giro, a empresa então apresenta liquidez.

---

<sup>2</sup> Fleuriet, Kehdy, Blanc (2003)

Todavia, Fleuriet et al (2003, p.14) ressalta que mesmo uma empresa tendo um Saldo de Tesouraria positivo, não necessariamente significa uma condição favorável, pois, as oportunidades de investimentos não estão sendo usufruídas. Acrescenta ainda que o progresso do Saldo de Tesouraria deve ser acompanhado de forma a evitar que fique negativo, para evitar problemas futuros, quando estes não o fazem a situação fica crítica em um período de recessão, como mencionado anteriormente o retorno esperado é menor, o que ocasiona em um aumento na Necessidade de Capital de Giro, devido às dificuldades de refinanciamento. Essa mudança de um T positivo para negativo recebe o nome de Efeito Tesoura. (FLEURIET ET AL 2003, p.38).

O Efeito Tesoura é um sinal de que a liquidez está diminuindo, a evolução de um crescimento negativo pode levar a empresa à falência, logo o agente responsável pela manutenção das contas financeiras deve sempre de algum modo criar estratégias a fim de diminuir a Necessidade de Capital de Giro perante o Capital de Giro e evitar a tomada de novos empréstimos, posto que pagar dívidas passadas é essencial.

Logo, a partir da combinação das variáveis CDG, NCG e T, foram diagnosticados seis tipos de classificação. No início de seu estudo foram destacados somente quatro tipos de estrutura financeira, sendo desenvolvido posteriormente por Braga (1991) mais duas classificações, a tabela abaixo mostra um resumo da classificação final.

**Tabela 1:** Classificação Fleuriet

CDG	NCD	T	Tipo	Situação
+	-	+	1	Excelente
+	+	+	2	Sólida
+	+	-	3	Insatisfatória
-	+	-	4	Péssima
-	-	-	5	Muito Ruim
-	-	+	6	Alto Risco

Fonte: MARQUES BRAGA, p.56, 1995/Elaboração própria

Tipo 1: Tanto CDG quanto T são positivos e NCG é negativo, significa que a empresa contém um montante considerável de liquidez e sua necessidade de capital de giro é baixa em relação ao seu capital de giro, recebendo uma classificação de “excelência”.

Tipo 2: Todas as variáveis são positivas, (NCG, CDG e T), sendo assim a empresa consegue de modo eficiente refinar ou autofinanciar sua necessidade de capital de giro com recursos de longo prazo, sendo assim, se encontra em uma postura “sólida”.

Tipo 3: NCG e CDG são positivas e T negativa, indica que a empresa utiliza somente parte do seu capital de giro para pagar a necessidade de capital de giro, adquirindo outros meios como crédito de curto prazo, o que pode ser arriscado em uma recessão econômica, sua posição é dado como “insatisfatória”.

Tipo 4: CDG e T são negativos e NCG é positivo, a empresa financia via dívidas de curto prazo sua necessidade de capital de giro, o que a deixa em uma situação frágil quanto às mudanças econômicas, portanto, é classificado como “péssimo”.

Tipo 5: Todas variáveis são negativas (NCG, CDG e T), a empresa demonstra uma situação financeira “muito ruim”, de modo que financia via dívidas de curto prazo e NCG negativa parte de seus ativos não circulantes.

Tipo 6: CDG e NCG são negativas e T positivo, significa que a Necessidade de Capital de Giro é menor em relação ao Capital de Giro, ao passo que indica que a empresa não deve estar fazendo o gerenciamento adequado de suas finanças..

Em suma, o autor cita três estratégias como forma de monitoramento da dívida de curto prazo, sendo a Estratégia Conservadora, a capacidade de financiar a Necessidade de Capital de Giro com recursos de longo prazo, de modo que não precisa de empréstimos no curto prazo, sendo o caso do tipo Especulativo para Minsky (1986,1992); Estratégia de Correspondência, onde os recursos de longo prazo são financiados com empréstimos de mesmo prazo, podendo dizer o mesmo para o curto prazo, seria o tipo Hedge; e por último a Estratégia Agressiva, que é quando os empresários decidem financiar seus recursos de longo prazo com empréstimos de curto prazo, ficando cada vez mais recorrente, semelhando-se ao tipo Ponzi, ou seja, criando novas dívidas para pagar as antigas dívidas.

## **2. AS CRISES NACIONAIS NO ÂMBITO MUNICIPAL**

Este capítulo é destinado à revisão aplicada, no qual, mencionará duas crises que ocorreram no país, uma no final da década dos anos 2000 e outra em meados dos anos de 2014. Será exposto os seus efeitos no âmbito municipal e as posturas tomadas por estes perante a crise de 2014. Para a elaboração do capítulo foram coletados artigos e pesquisas técnicas sobre o tema.

### **2.1. Os efeitos da crise de 2008 nos repasses municipais**

Atualmente o que compõe a Receita Orçamentária dos municípios são as receitas tributárias, ou seja, os próprios impostos municipais (ITBI, ISS e IPTU) e também os

repasses, isto é, recursos efetuados por meio de transferências Constitucionais, Legais e Voluntárias feitos pelos estados (ICMS e IPVA) e União (FPM). É válido destacar que tais repasses variam na composição das receitas dos municípios mudando conforme a dinâmica econômica e populacional apresentada, em especial o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) uma das principais fontes de recursos tributários, seu valor muda conforme o tamanho da população tendo em mente que quanto maior uma população mais diversificada tende ser economia da cidade além também de ser sensível em relação aos cenários econômicos, isto é, em momentos de crise é o primeiro a sentir os efeitos, reduzindo consideravelmente.

Já o Fundo de Participação dos Municípios é composto por 24,5% da arrecadação do IPI e IR e a distribuição é feita a partir do tamanho da população. O ISS e o IPTU são os principais geradores de receitas arrecadados pelos municípios que por sua vez estão relacionados ao porte do município, ou seja, quanto maior a população maior será o valor apurado, menor será a dependência do Fundo de Participação Municipal. (PINHEIRO, 2009).

De acordo com o trabalho de Pinheiro (2009) os municípios de pequeno porte são os mais dependentes desse recurso, dado que estes têm maior dificuldade de arrecadar receitas próprias por conta da falta de atividades econômica de maior valor agregado, características de centros urbanos. Todavia, tal dificuldade não se enquadra no município que será analisado no trabalho, uma vez que, possui uma população de 300 mil habitantes, além de contar com uma dinâmica econômica que possibilita a geração de receitas próprias.

A crise financeira internacional ocorrida no final do ano de 2008 causou uma queda na arrecadação do IPI e IR e isso afetou negativamente as transferências do fundo de participação municipal, causando instabilidades nos municípios dependentes. Para que a situação não se deteriorasse, o Governo Federal implementou medidas sendo uma delas a política fiscal de transferência de renda que estimularia o consumo e permitiria um grau elevado da demanda agregada e incentivando de mesmo modo novos investimentos.

Considerando tais medidas, Pires (2011), faz uma investigação sobre os impactos gerados nos efeitos multiplicadores, visto que foram considerados por muitos como uma política fiscal rígida e ineficiente. De acordo com o autor o impacto de uma política fiscal anticíclica naquele período seria insustentável. Pelo motivo do excesso de despesas obrigatórias que são passadas aos entes federativos, reduzindo dessa maneira espaços para despesas discricionárias como o investimento público que tem um papel anticíclico.

As primeiras medidas tomadas quanto a incentivar o consumo e manter a demanda foram desonerações fiscais tais como a redução da Alíquota de IRPF, IPI e IOF. Logo, não se pode julgar diretamente o fato as transferências do FPM terem diminuído por conta da inadimplência da população, devido a uma menor arrecadação, deve se levar em conta que o Governo Federal diminuiu a alíquota, impactando da mesma forma a redução do valor recebido.

Posteriormente foram tomadas novas medidas bem como o aumento do salário mínimo antes da data prevista, o que acabou afetando no aumento de despesas com o pessoal, ou seja, necessitando de mais recursos para pagar as obrigações, prejudicando os municípios que já sofriam com a queda dos repasses.

Todavia, o autor ao concluir sua pesquisa, argumenta que as políticas de transferência de renda tiveram impactos benéficos sobre o consumo das famílias e que embora os investimentos públicos por parte do Governo Federal terem sido mínimos, os efeitos multiplicadores foram elevados girando em torno de 0,31 e 0,49. Destaca-se então que tais políticas tiveram efeito positivo em determinadas regiões do país, principalmente em grandes cidades.

## **2.2. A crise de 2014 e seus impactos nos municípios brasileiros**

A princípio a crise financeira internacional causou a redução das transferências do FPM, no entanto os municípios brasileiros não foram atingidos de modo crítico devido às medidas tomadas pelo Governo Federal vigente no período, todavia não pode se dizer o mesmo para a crise nacional que se iniciou no segundo trimestre de 2014.

Desde a metade do ano de 2014 a economia brasileira está em recessão com quedas acentuadas no produto interno bruto, registrando um valor negativo nos anos de 2015 e 2016. Barbosa Filho (2017) aponta que a crise é resultado de um conjunto de choques de oferta e demanda, o autor divide os choques em três grupos, sendo eles o esgotamento das medidas da Nova Matriz Econômica em 2014 que foi um conjunto de políticas adotadas (Aumento das tarifas de exportação, acesso a créditos, juros baixos, entre outros) para beneficiar o setor industrial ao final de 2011; Crise da sustentabilidade da dívida pública doméstica em 2015; e uma Política monetária contracionista para o controle da inflação já que o Banco Central havia perdido sua credibilidade.

As medidas facilitaram o empréstimo, de modo que os agentes passaram de uma postura financeira segura (Hedge) para uma especulativa, aumentando conseqüentemente o

endividamento. Assim, é possível afirmar que uma postura mais especulativa induz a uma instabilidade e isso acaba gerando crise. O que de fato ocorreu, ao final do ano de 2015 as contas públicas já apresentavam valores negativos. O resultado disso foi à redução do PIB, das taxas de investimentos e do consumo, o menor valor dos últimos anos. Para amenizar os problemas o Governo Temer tomou posturas mais restritivas, criando o teto de gastos públicos a fim de conter a dívida do país e uma reforma da previdência para dar suporte a essa postura.

No que tange o âmbito municipal, Cezário et al (2016) aponta que em 2015 os municípios foram alertados a respeito da crise e que a Confederação Nacional de Municípios aconselhou os municípios a terem cautela quanto aos gastos. Nos últimos anos as obrigações impostas em relação aos municípios vêm aumentando e a quantia de dinheiro arrecadado acaba sendo insuficiente para cumpri-las.

Relata ainda que as receitas advindas das transferências reduziram-se em consequência dos fatos recentes ocorridos na conjuntura econômica, o FPM, por exemplo, teve uma queda de 4,8%, resultado do desemprego que atingiu negativamente o IR e o IPI devido à queda no consumo. Os autores analisaram 4.080 municípios no total, no qual 98,5% deles dizem sentir os efeitos da crise principalmente nas áreas de educação e saúde, e 93,2% já tomaram providências, nas quais podem se destacar: a redução das despesas de custeio, necessárias para manutenção dos serviços municipais e a redução do número de funcionários.

A pesquisa também indicou uma resistência por parte dos gestores para não prejudicar o fechamento de contas. Uma parcela dos municípios avaliados disse que fecharia as contas no ano de 2015, a outra diz sentir dificuldades quanto a esse feito. Confirmando tal fato, Sol Garson em seu artigo “A crise bateu a porta dos municípios... e a porta estava aberta” (8/2016) mostra com dados coletados a partir da Secretaria do Tesouro Nacional que a crise afetou fortemente as finanças dos municípios. Inicia-se ao dizer que as receitas arrecadadas tiveram uma diminuição e que isso impactou na redução das transferências necessárias para a manutenção e investimento do setor público das cidades.

No caso do FPM, o valor registrado de 2015 foi semelhante ao de 2011, nas palavras da autora “*Essa trajetória oscilante é particularmente danosa, no caso de municípios, cuja capacidade de gestão das finanças é muito reduzida*”. (SOL GARSON, 2016, p. 02)

O impacto foi diferente em cada tipo de município, devido às características que cada um possui, sendo estes, o porte, sua atividade econômica e a composição da receita, aqueles

com maior número populacional sofreram menos nesse quesito, por conta de dependerem menos dos repasses.

Em vista disso, a economista fez um estudo analisando os anos de 2010 a 2015. Os resultados mostraram que as receitas teve um crescimento entre o período de 2010 a 2014, de acordo com a autora, isso foi motivado por São Paulo que obteve muitos recursos no ano de 2010, percebe-se que no ano de 2015 há uma queda em Outras Receitas Correntes e Receitas de Capital no qual afetou os investimentos das cidades. Já no caso das despesas, a trajetória foi de elevação até o ano de 2014, ocorrendo uma tímida queda em 2015, indicando uma rigidez maior quanto aos gastos, principalmente em investimentos, um dos setores mais afetado pela crise.

Portanto, sua pesquisa mostrou que ao final do ano de 2015 a crise nacional afetou os municípios brasileiros, impactando-os de diferentes maneiras, onde os de pequeno porte foram mais atingidos devido à dificuldade de arrecadação de receitas próprias e também da queda do valor dos repasses da União. Em vista disso, finaliza dizendo:

A falta de planejamento e de gestão orçamentária e financeira, que prevalece na maioria dos municípios e mesmo em alguns estados, aumentou o poder de erosão desta crise, comprometendo, com despesas permanentes, receitas que já não existem e cujo prazo de retorno não está no alcance da vista. (SOL GARSON, 08/2016, p. 20)

Logo, se vê necessário uma gestão eficiente por parte da Secretaria de Finanças dos municípios para que assim os efeitos causados pela crise da União não se intensifiquem em relação a estes.

### **3. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO**

#### **3.1. Local da pesquisa**

A cidade de Franca foi fundada no ano de 1805 e está localizada na região nordeste do estado de São Paulo, possui uma população estimada de 353.187 pessoas (2019), um PIB *per capita* de R\$ 27.097,66 e um IDHM de 0,780 (IBGE) <sup>3</sup>. Está localizado entre São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte os três maiores centros econômicos do Brasil, um local estratégico. Sua economia é voltada principalmente ao setor de calçados, na qual tem

---

<sup>3</sup> IBGE-Cidades



reconhecimento nacional e internacional fazendo-a polo do calçado masculino. O município também é um dos mais importantes centros produtores de café do país. A imagem abaixo ilustra a localização do município de Franca dentro do estado de São Paulo.

**Figura 1: Localização geográfica do Município de Franca-SP**



Fonte: Wikipédia. ABREU, Raphael Lorezento de.

Quanto à situação financeira do município durante os anos de 2013 e 2019, foi se feito uma entrevista de fonte primária com o até então Assessor de Secretaria de Finanças do município de Franca-SP, José Marcos de Lima, para relatar o ponto de vista da prefeitura nesse período. A primeira pergunta dirigida ao entrevistado foi referente à crise nacional de 2014 e seus efeitos na cidade de Franca, em razão da baixa atividade econômica que o país se encontrava e se o município foi atingido, segundo ele as receitas realizadas acabou sendo 19,44% menor do que a prevista, felizmente as despesas também acabaram sendo menores do que a esperada. Com isso, o resultado contábil foi superavitário no montante de R\$45.027.158,14. A prefeitura com o passar dos meses foi se adequando conforme ocorriam as entradas das receitas, sem com que houvesse atraso nos pagamentos de funcionários, obrigações patronais e fornecedores, no entanto, foram aplicados 51,20% em Gastos com Pessoal (muito próximo do limite prudencial de 51,30%). As áreas de saúde e educação não foram afetadas, as aplicações feitas foram acima do limite do que se geralmente é delimitado.

Em resumo apesar das dificuldades financeiras provocadas pela queda de arrecadação e transferências governamentais o município aplicou as leis vigentes da LRF 101/2000 no controle das despesas para conseguir atingir o equilíbrio fiscal. No entanto muitos serviços e investimentos projetados para este ano não foram realizados.

A segunda pergunta foi referente ao ano de 2016, período no qual os municípios foram afetados pela crise nacional o que levou à demissão de funcionários e atrasos, com isso, a prefeitura tomou uma postura restritiva, exercício deste ano teve vários ajustes na área econômica, tais quais alterações de salários e contratos junto às empresas com o intuito de

reduzir as despesas, entretanto as contas finais fecharam em déficit de R\$7.017.300,59, apesar disso manteve-se com os pagamentos dos funcionários, obrigações e fornecedores em dia, não teve sequer nenhum atraso ao contrário de muitas cidades.

No que concerne educação e saúde, as áreas mais afetadas em 2016, muitos projetos desses setores foram prejudicados, quanto à educação os convênios com a União para construção de escolas não foram concluídas por falta de repasse de verba pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Na área da saúde, por sua vez, os recursos de transferências do Fundo Nacional de Saúde e da Secretária de Saúde do Estado não foram suficientes pela demanda dos custeios, visto que a arrecadação estava bem próxima da inflação os repasses foram prejudicados. Isso segundo o Assessor forçou o ente municipal aplicar quase do dobro do mínimo exigido por lei para que a população não saísse prejudicada.

Como apontado pela pesquisa feita pela Confederação Nacional de Municípios em 2016, várias medidas foram tomadas em relação à crise. Entre 2013 e 2016 Franca também adotou várias medidas frente à crise para obter o equilíbrio das contas públicas, fez se o controle das emissões de requisições, redução no período de compra para vinte dias mensais, reajuste salarial conforme a inflação, redução na contratação de servidores por meio de concurso e processo seletivo, priorização nas áreas de saúde, educação e social, não autorizando despesas de investimentos em obras públicas e teve também o controle dos gastos fixos como as despesas de matérias de expediente e combustível.

Enfim, ao ser questionado sobre o comportamento das cidades nos últimos quatro anos, José Marcos explicou que as medidas estão sendo tomadas com o propósito de permanecer honrando com os compromissos de pagamentos em dia como já se é feito desde 2005 e que é de extrema importância ter o envolvimento da equipe de secretários municipais para com o controle de gastos públicos, onde cada secretário realiza ajustes em suas devidas pastas já com o limite mensal. Ademais citou ao final que a cidade não é muito dependente das transferências do Fundo de Participação Municipal e que esse recurso é utilizado para garantir os pagamentos que lhes cabem.

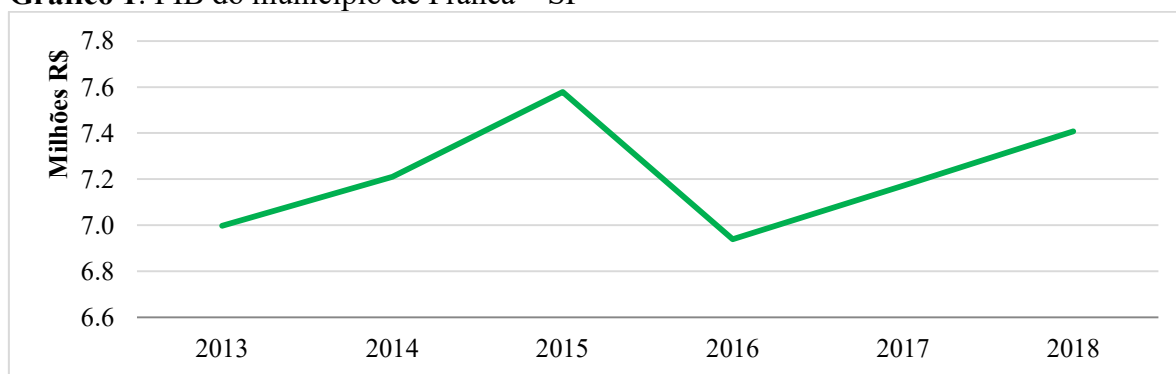
Portando, pela entrevista concedida, foi possível saber que a cidade de Franca acabou sendo atingida pela crise nacional iniciada em 2014, que conseqüentemente afetou o município em 2016, no qual as soluções para o enfrentamento disso foram às medidas tomadas quanto ao controle dos gastos municipais, havendo cortes nos investimento, visto que

a receita só aumentou conforme a inflação, porém teve a preocupação de não comprometer as áreas da saúde e educação.

A seguir serão exibidos alguns gráficos em relação à economia do município e de suas finanças no geral de modo a possibilitar uma comparação com os resultados apresentados por SOL GARSON (08/2016) em sua pesquisa sobre crise municipal.

Pelo gráfico 1 é possível visualizar o Produto Interno Bruto de Franca, para os anos de 2013 a 2018, ainda não foram disponibilizados os dados para 2019. Observa-se um aumento nos três primeiros anos, passando de um valor entorno de R\$ 7 milhões para R\$ 7,6 milhões de reais. Apesar das dificuldades de 2014 a cidade conseguiu produzir de forma a superar o ano anterior, esse efeito pode ter se dado pelo setor de serviços, sua participação passou de 55% para 57% do PIB em 2014.

**Gráfico 1:** PIB do município de Franca – SP



Fonte: SIDRA - Produto Interno Bruto dos Municípios/Elaboração Própria

O ano de 2015 obteve o maior crescimento dentre o período analisado, aqui se destaca que diferentemente dos dois anos anteriores o que ajudou o município a crescer nesse ano foi a indústria, sua participação se elevou em 7%, de acordo com notícias do G1 nesse mesmo ano, Franca foi uma das cidades do Brasil que mais contratou, sendo o setor coureiro-calçadista o grande responsável que mirou no mercado externo para evitar a crise, além disso, o setor de transformação também teve igual importância. A criação de empregos implicou em uma maior arrecadação de impostos, o que foi benéfico para as Receitas.

Em 2016, a cidade começou a sentir os efeitos da crise financeira, fechando seu resultado com o menor patamar desses cinco anos, a prefeitura fez um esforço em retomar de forma sucinta os investimentos, mas isso acabou não gerando efeito, o crescimento negativo do país e o mercado externo, foram os responsáveis pelo ocorrido, as exportações de calçado, por exemplo, teve uma queda de aproximadamente 21% provocando demissões. A participação da indústria que antes havia ajudado no crescimento do produto agora o afetou

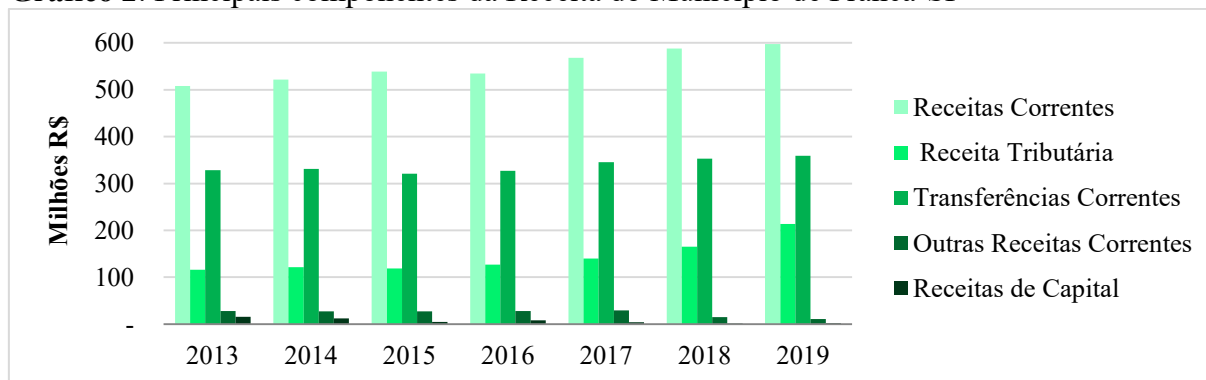
negativamente, sua participação se reduziu em 8%, o PIB só não se reduziu mais por conta do setor de serviços que apresentou um aumento de 7% em relação ao ano anterior.

Já em 2017 a economia do município voltou a se recuperar, influenciado pelo aumento de novos postos de trabalho, o que induziu no aumento de consumo pelas famílias, o setor de serviços que abrange telefonia, educação, hospitais e bancos continuou a ter importância, visto que ficou em 81º lugar dentre os municípios do Brasil. Segue o mesmo para 2018.

Fazendo uma comparação entre o crescimento do Brasil com o crescimento de Franca para o mesmo período, o do município age de forma divergente. O país obteve um PIB elevado em 2013 e 2014 esse valor caiu para quase metade no ano seguinte mantendo esse baixo patamar quase que constante nos anos subsequentes. Já Franca, apresentou um PIB pequeno nesses dois primeiros anos e obteve um crescimento em 2015.

Ao analisarmos as receitas ao longo dos anos, grande parte de seus componentes tiveram crescimento, ocorrendo uma pequena queda somente no ano de 2016. Isso porque, como já mencionado anteriormente, houve redução de postos de trabalho influenciando pelo desaquecimento do comércio externo, assim, a cidade produziu menos, o que levou a uma redução das receitas em geral. Tanto “Outras Receitas Correntes” e “Receita de Capital” apresentaram quedas nesses sete anos, apesar de representar bem pouco a Receita Municipal, entretanto acaba dando indícios de que a disponibilidade financeira está enfrentando dificuldades o que pode prejudicar em futuros programas ou ações orçamentárias. É importante dizer que esses dados são receitas arrecadadas e foram deflacionadas de acordo com IGP-DI/FGV<sup>4</sup> tendo como base o ano de 2013. Segue o gráfico:

**Gráfico 2:** Principais componentes da Receita do Município de Franca-SP



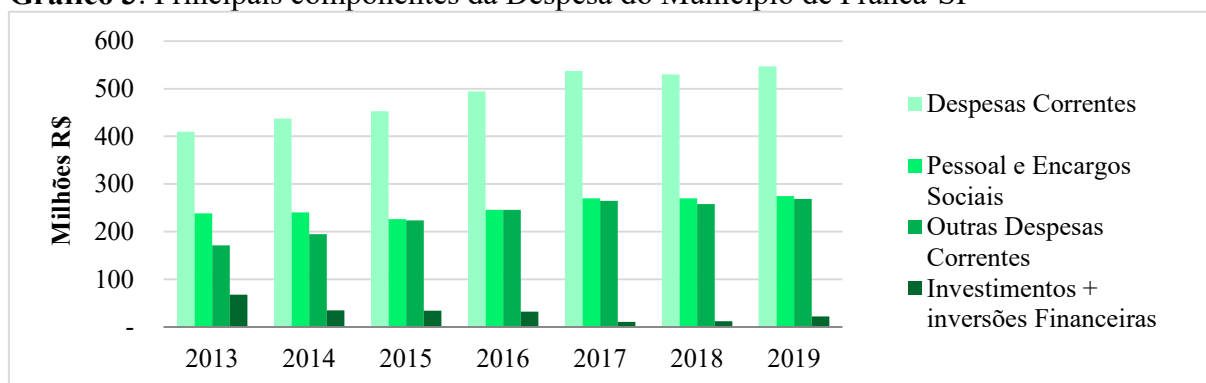
Fonte: Prefeitura de Franca – SP; SICONFI/Elaboração Própria.

Em relação aos componentes de despesas, os dados foram retirados em “Despesas Empenhadas” e foram deflacionadas, assim como no caso das receitas. O gráfico mostra que

<sup>4</sup> Índice Geral de Preços calculado mensalmente pela Fundação Getúlio Vargas

as “Despesas Correntes” aumentaram ao longo do período, entretanto é visto que ocorreu um pequeno esforço nas demais para que permanecessem baixas, houve todo um processo de reajustes nas contas por meio da secretária de finanças do município, entre elas podem se destacar a reformulação de contratos de fornecedores e os novos contratos de servidores foram feitos somente via concurso público, afetando de forma positiva a despesa que se manteve em um patamar aceitável. Veja o gráfico a seguir:

**Gráfico 3:** Principais componentes da Despesa do Município de Franca-SP



Fonte: Prefeitura de Franca – SP; SICONFI/Elaboração Própria.

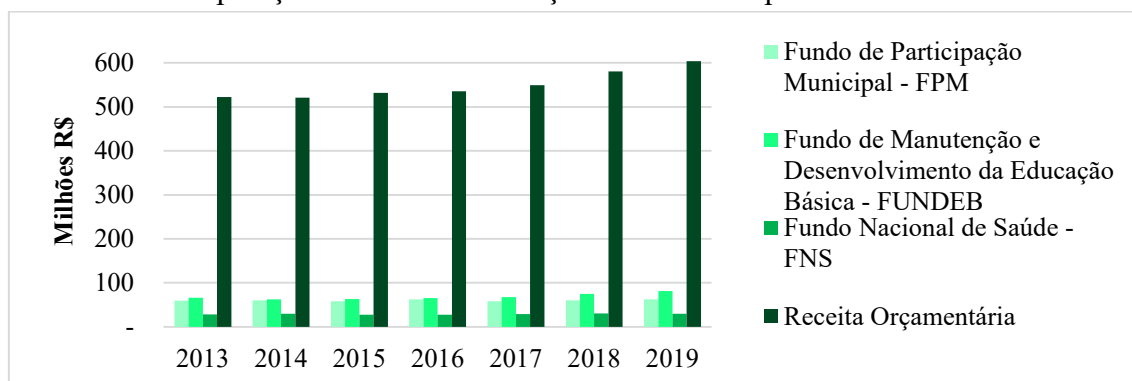
O Investimento acabou sendo o setor mais atingido com as aplicações anuais decrescentes ao longo do tempo, algo que já era reduzido ficou ainda menor, um dos fatores que pode estar relacionado a isso é a dificuldade que o município enfrenta em gerar poupança para poderem alocar a esta área. Já em 2019, os investimentos mostraram uma pequena recuperação, mas está longe do que se é aconselhado para manter o crescimento contínuo da cidade.

Se compararmos a situação de Franca com os demais municípios entre 2013 e 2015 percebe que no caso dos componentes da Receita, a dinâmica se mantém quase a mesma exceto pelo ano de 2015 em que teve uma pequena queda ao observarmos a esfera nacional, Franca manteve valores praticamente constantes em comparação ao ano anterior. No que se diz respeito à comparação de despesas de mesmo período, o comportamento também é bastante semelhante com exceção dos investimentos que teve uma continuidade de pequenas quedas. Posto isso, de acordo com esses gráficos é possível dizer que, em geral que Franca seguiu o mesmo comportamento dos demais municípios.

Entrando na parte dos repasses, pelo gráfico abaixo é possível ver que o município de Franca se encontra em um nível de dependência fraco, fazendo jus ao que o antigo assessor da secretária de finanças havia comentado, ao longo dessa série histórica, o Fundo destinado a educação é o que mais tem participação na receita orçamentária seguido pelo fundo de

participação municipal e o fundo destinado à saúde. Isso porque, como já delimitado, a educação possui uma cota maior de 25%, enquanto que o da saúde representa 15%. Tais resultados foram de encontro com o esperado, devido às características apresentadas pela cidade de porte médio que possui pouco mais de 300 mil habitantes e têm uma dinâmica econômica representativa com o setor de serviços e da indústria que contribuem para o aumento da receita corrente.

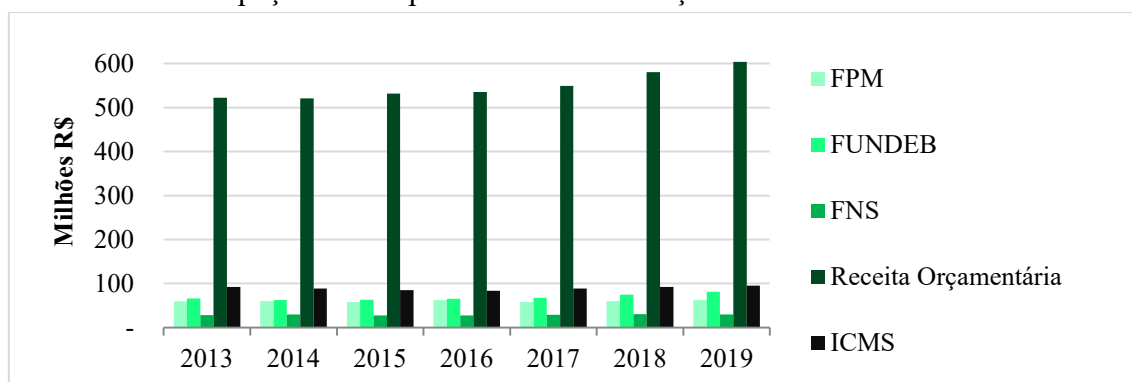
**Gráfico 4:** Comparação entre Receitas Orçamentárias e Repasses da União



Fonte: Prefeitura de Franca – SP; STN-Transparência; FNS/Elaboração Própria.

No que tange a participação fica claro que o município não é muito dependente dos repasses da União, a maior representatividade se encontra na área da educação e a mesma vem aumentando nos últimos três anos, provavelmente influenciado pelo aumento no número de alunos matriculados em escolas públicas, tanto da população residente quanto das populações vizinhas.

**Gráfico 5:** Participação dos Repasses na Receita Orçamentária



Fonte: Prefeitura de Franca – SP; STN-Transparência; FNS/Elaboração Própria.

No que se concerne o Fundo de Participação Municipal, ele se manteve quase que constante ao longo do período, com exceção ao ano de 2016, cuja participação teve um aumento sucinto de 0,7%, influenciado pela queda da receita corrente que, por sua vez, foi ocasionada pela baixa produtividade econômica. Por outro lado, o fundo destinado à saúde foi

o único que apresentou queda, apesar de modestas, esse fato pode estar relacionado ao sistema de saúde privado que a cidade possui, muitos trabalhadores dos setores de serviços e alguns ramos do comércio recebe tal benefício e isso acaba não pesando muito nas despesas públicas hospitalares. Como via de comparação pela ótica das receitas, também foi adicionado o ICMS, bastante sensível em tempos de crise, ocorrendo também em Franca, uma vez que sua participação registrou uma queda a partir de 2015 tendo uma recuperação em valores reais a partir de 2018.

### **3.2. Fonte de Dados**

Os dados analisados no estudo são de caráter secundário, de mensuração anual e bimestral, foram coletadas por meio dos demonstrativos das Contas Anuais, Relatório de Gestão Fiscal e da Balança Patrimonial através do SICONFI (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro). Além disso, também foram utilizados dados do portal da transparência pelo site da prefeitura de Franca-SP, sendo todos para o período de 2013-2019.

Com isso, utilizou de variáveis como PIB Nacional; Receitas Municipais; Despesas Municipais; Disponibilidade de Caixa Bruta; Crescimento econômico, com o objetivo geral de compreender as causas da situação fiscal municipal e a atuação da secretaria de finanças do município de Franca-SP neste contexto de recessão econômica.

### **3.3. Metodologia aplicada ao Município de Franca-SP e Resultados**

Para entender a gestão fiscal e de endividamento do município durante esse período de sete anos foram empregados por via de comparação dois tipos de índices nacionais que mede a situação fiscal dos entes da federação, ambos são calculados a partir de resultados fiscais e informações declaradas pela própria prefeitura do município, segundo o Artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000<sup>5</sup>, as entidades de nível municipal devem enviar suas contas para Secretária do Tesouro Nacional até o dia 30 de Abril do ano seguinte. E ao final foi elaborada uma tabela que mede o grau de fragilidade financeira e com o intuito de reforçar a análise que está sendo feita sobre as finanças do município de Franca foi se aplicado o método NARDL para verificar os efeitos de curto e longo prazo dos componentes das contas municipais.

---

<sup>5</sup> Cartilha da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A seguir serão apresentados em tópicos os índices, a tabela de fragilidade e a parte econométrica, cada um contendo sua determinada metodologia e os resultados obtidos para município de Franca-SP para o período de 2013 a 2019.

### 3.3.1 Índice Firjan de Gestão Fiscal – IFGF

O índice IFGF de gestão fiscal é um estudo feito pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, levando em consideração que o equilíbrio das contas públicas é de extrema importância para garantir emprego e renda. Segundo o manual de metodologia da Firjan<sup>6</sup>, o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) é um instrumento de suporte para os gestores públicos e uma forma de demonstrar ao público como anda as contas municipais.

Composto por cinco indicadores, sendo o primeiro IFGF Receita Própria. Este é de fundamental importância, pois é por meio dele que se observa a manutenção da estrutura administrativa, desse modo uma cidade que apresenta uma receita própria elevada poderá aplicar investimentos sem ter a necessidade de recorrer a repasses das entidades superiores e não sofrerá tanto impacto caso ocorra uma redução na arrecadação futura (FIRJAN, 2017). O resultado é obtido pela divisão entre a Receita própria e a Receita Corrente Líquida:

$$IFGF \text{ Receita Própria} = \frac{\text{Receita Própria}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \quad (1)$$

Sabe-se que as receitas correntes dos municípios não são oriundas somente pelo seu próprio esforço, mas também é composto pelas transferências do Governo Federal e estados, com isso, o indicador de receita própria foi construído no pressuposto de que o município seria capaz de gerar ao menos 50% de suas receitas, portanto, quando o município gera um valor acima de 50% de Receita Corrente Líquida, o indicador recebe o valor de 1 demonstrando uma excelente gestão; quando o resultado for 0, isto indica que a situação da gestão é crítica; e para aqueles que geram um valor menor de 50%, o mesmo cálculo é feito, porém multiplicando-se o valor por 2:

$$IFGF \text{ Receita Própria} = 2x \frac{\text{Receita Própria}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \quad (2)$$

A próxima variável a ser analisada também é de certa importância, pois, seus efeitos resultam na melhoria da qualidade de vida da população além de promover crescimento econômico, assim, o segundo indicador visa medir a capacidade dos investimentos públicos no orçamento do município.

---

<sup>6</sup> Foram utilizados tanto o manual de 2017 como o de 2019, devido à adição de conceitos para o IFGF.



$$IFGF \text{ Investimento} = \frac{\text{Investimentos}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \quad (3)$$

O investimento público municipal é considerado algo importante, porém, se é empregado diversos limites para sua realização, tais como, os riscos e custo elevado além das questões políticas envolvidas, sabendo dessas dificuldades, se estabeleceu que os municípios que investem acima de 20% de sua receita corrente líquida para Investimentos recebem uma nota igual a 1; aqueles que aplicam 0% obtêm uma nota igual a 0; e os que aplicam entre 0% e 20% multiplica-se o resultado final por 5, como demonstrado a seguir:

$$IFGF \text{ Investimento} = 5x \frac{\text{Investimentos}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \quad (4)$$

O terceiro indicador calculado foi o IFGF Liquidez. Aponta se a prefeitura é capaz de arcar com as despesas dependentes mediante aos recursos financeiros que ela obtém, sendo assim, o cálculo é feito da seguinte forma:

$$IFGF \text{ Liquidez} = \frac{\text{Caixa-Restos a Pagar}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \quad (5)$$

Assim, se o município apresenta mais restos a pagar (dívidas) do que recursos em caixa (receitas) sua pontuação será nota 0, por outro lado, quando as receitas superam em 25% as dívidas, o município recebe nota 1. Aqueles cujo resultado se encontra entre 0% e 25% se faz um segundo cálculo (equação 6), dessa forma, quanto mais próximo de 1, menos o município está postergando pagamentos, melhor sua situação de liquidez.

$$IFGF \text{ Liquidez} = 0,4 + 0,6x \frac{\left(\frac{\text{Caixa-Restos a Pagar}}{\text{Receita Corrente Líquida}}\right)}{25\%} \quad (6)$$

Custo da Dívida é o quarto indicador, de acordo com o Manual da Firjan de 2017. Após 2001 foram vedados aos municípios à emissão de diversos títulos caso estes utilizem para pagar alguma pendência com a União. Tal operação só pode ocorrer novamente no ano de 2020 considerando que ficou restrita a captação de recursos externos. Assim, se avalia o peso dos encargos da dívida em relação à receita líquida real:

$$IFGF \text{ Custo da Dívida} = \frac{\text{Juros} + \text{Amortizações}}{\text{Receita Líquida Real}} \quad (7)$$

Conforme resolução 43 do Senado Federal, essa relação (Juros + Amortização / Receitas Líquidas) tem o limite de 13%, em vista disso, o cálculo do índice leva em conta tal limite, então os municípios que superar esse valor de 13%, recebem nota 0, para os demais, as

notas variam de 0 a 1, sendo necessário aplicar a fórmula abaixo. Quanto mais próximo de 1, menor o compromisso que a prefeitura tem em relação aos juros e amortizações.

$$IFGF \text{ Custo da Dívida} = 1 - \frac{\frac{(\text{Juros} + \text{Amortizações})}{\text{Receita Líquida Real}}}{13\%} \quad (8)$$

A despesa destinada ao pagamento de funcionários e fornecedores representa quase metade da Receita Corrente Líquida. É uma despesa fixa, ou seja, não pode haver redução de salários. Portanto, o seguinte indicador avalia o comprometimento da Receita Corrente Líquida com os gastos de pessoal.

$$IFGF \text{ Gastos com Pessoal} = \frac{\text{Gastos com Pessoal}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \quad (9)$$

Para a elaboração deste índice a Firjan-IFGF (2017) levou em consideração o limite imposto pela Lei da Responsabilidade Fiscal, isto é, não se pode destinar mais de 60% da Receita Corrente Líquida para gastos com pessoal. Logo, os municípios com resultado acima 60% recebem nota zero. Aqueles registram um percentual inferior a metade deste limite, ou seja, menor que 30% recebem nota 1. Os demais que obtiver notas proporcionais entre 60% e 30% é feito um segundo cálculo (equação 10) os valores podendo variar de 1 a 0, quanto mais próximo de 1 menor o compromisso com o pagamento do pessoal.

$$IFGF \text{ Gastos com Pessoal} = 1 + 60\% - 2x \frac{\text{Gastos com Pessoal}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \quad (10)$$

Ao final do processo, após apurados os resultados a Firjan classifica a situação do município, como na tabela a seguir:

**Tabela 2:** Classificação dos indicadores da FIRJAN

Nota	Conceito
1,0 - 0,8	Excelência
0,8 - 0,6	Boa
0,6 - 0,4	Dificuldade
0,4 - 0,0	Crítica

Fonte: FIRJAN/ Elaboração própria

Os valores variam entre 0 e 1, aqueles que recebem notas entre 0,8 e -1,0 são classificados como tendo Excelente Gestão ao considerar compromissos de curto e longo prazo, dando-os maior credibilidade em cumprir com tais obrigações. Uma classificação de Boa Gestão é quando nota se encontra entre 0,8-0,6; já quando for entre 0,6-0,4 pontos o ente

municipal apresenta dificuldades em administrar às contas e abaixo disso 0,4-0,0 a situação é considerada crítica, tendo que reaver as contas de forma a ajustar com o orçamento.

O Índice de Gestão Fiscal da Firjan assim como outros índices também apresenta limites, não se considera as características de cada município, isto é, não se leva em consideração o porte da cidade e nem sua atividade econômica predominante, além de inibir o fator renda. Posto isso, duas cidades com características distintas podem apresentar o mesmo problema de acordo com o índice, visto que muitas vezes não é o que de fato ocorre.

Franca, por exemplo, por ser uma cidade de porte médio acaba por atender municípios menores ao seu redor no que se diz respeito aos serviços públicos e isso pode pesar nas contas fiscais, assim, ao se fazer o cálculo receberá determinada nota “X”, já outra cidade pode receber a mesma nota “X”, mas não detêm de tal responsabilidade, sendo seus recursos usufruídos pela própria população.

Apesar disso, o índice fornece uma base de como anda a situação da gestão fiscal, sendo assim, a seguir serão apresentados os resultados obtidos para o município de Franca-SP, para isso serão exibidos cinco tabelas de evolução cada um com devido indicador e sua classificação. Em primeiro momento será exibido a Receita Própria, seguidos por Investimentos, Liquidez, Custo da Dívida e por último Gasto com Pessoal.

**Tabela 3:** IFGF Receita Própria

Ano	Nota	Classificação
2013	0,72	Boa
2014	0,72	Boa
2015	0,78	Boa
2016	0,75	Boa
2017	0,79	Boa
2018	0,83	Boa
2019	0,83	Boa

Fonte: Prefeitura de Franca – SP; FIRJAN; SICONFI/Elaboração Própria.

Nota-se pela tabela 3 que o município de Franca, nesses sete anos de análise geriu de forma Boa sua Receita Própria com média de 0,78, o que se faz concluir que a cidade não é muito dependente dos repasses do Estado e da União para determinadas áreas, como já observado no gráfico (4), a participação de tais repasses não chegam nem a 12% do volume total da Receita Orçamentária. Além disso, o indicador de Receita Própria, com passar dos anos aumentou em 0,10 pontos, o que é bastante significativo considerando que nesse meio tempo houve a crise nacional que conseqüentemente afetou os municípios brasileiros, isso implicou redução do arrecadamento de impostos, diminuindo assim as receitas.

Ao contrário da Receita Própria, o Investimento em 2013 mostrava uma boa gestão, porém no decorrer dos anos, esse número se reduziu pela metade, passando de 0,59 para 0,26 pontos, se tornando algo crítico, seguindo a mesma tendência durante todo o período, isso porque uma forma de controlar as receitas é a redução de compromissos de longo prazo, isto é, investimento público, que acaba por ficar em segundo plano, isso pode justificar os números baixos, além também da dificuldade de aprovação dos novos projetos de grande porte.

**Tabela 4:** IFGF Investimento

Ano	Nota	Classificação
2013	0,59	Boa
2014	0,26	Crítica
2015	0,15	Crítica
2016	0,32	Crítica
2017	0,10	Crítica
2018	0,11	Crítica
2019	0,20	Crítica

Fonte: Prefeitura de Franca – SP; FIRJAN; SICONFI/Elaboração Própria.

Vale destacar que a crise atingiu os municípios no ano de 2016 e muitos apresentaram dificuldades com as contas inclusive investimentos, principalmente em saúde e educação, Franca em 2016 cortou a maioria de seus investimentos em obras públicas para que pudesse ter maior controle em relação aos gastos, isso explica a baixa porcentagem para este ano, 0,32. Outro aspecto a ser considerado são as questões políticas, apesar de a prefeitura apresentar recursos próprios não o aplica devido aos conflitos de interesse, além do mais, é de conhecimento que projetos de grande escala exigem um volume elevado de recursos financeiros, o que nem sempre é apto ao município, tendo estes que recorrer a empréstimos para com a União, o que não é possível para o município em estudo e isso tudo acaba sendo prejudicial, podendo acarretar em um menor crescimento econômico nos anos próximos anos.

**Tabela 5:** IFGF Liquidez

Ano	Nota	Classificação
2013	0,85	Excelência
2014	0,93	Excelência
2015	1,00	Excelência
2016	0,84	Boa
2017	0,71	Boa
2018	0,69	Boa
2019	0,70	Boa

Fonte: Prefeitura de Franca – SP; FIRJAN; SICONFI/Elaboração Própria.

O indicador da tabela acima mostra a segunda melhor média, 0,82, ficando atrás apenas do IFGF Custo da Dívida. No geral pode-se dizer que o ente municipal obtém recursos suficientes para honrar com as despesas pendentes e atuais. Observa-se que em 2015 esse valor atingiu 1,00 pontos, ou seja, mais de 25%, significando uma excelente. Entre 2017 e 2019, o valor caiu, todavia, a Liquidez manteve uma boa gestão com média de 0,70, o município foi atingido pela crise e é certo de que as dívidas cresceram a um ritmo maior do que as receitas. Entretanto, a forma de condução de suas contas nesse tempo foi positiva, porém é preciso se atentar, visto que o indicador diminuiu em 0,10 pontos.

**Tabela 6:** IFGF Custo da Dívida

Ano	Nota	Classificação
2013	0,91	Excelência
2014	0,92	Excelência
2015	0,91	Excelência
2016	0,92	Excelência
2017	0,91	Excelência
2018	0,92	Excelência
2019	0,92	Excelência

Fonte: Prefeitura de Franca – SP; FIRJAN; SICONFI/Elaboração Própria.

A melhor classificação entre os cinco indicadores do IFGF para Franca vai para o Custo da Dívida. É evidente que em todos os anos a cidade expressou uma excelente condução quanto às obrigações de juros e amortizações realizadas pela prefeitura no ano posterior, isso indica que o total da soma desses dois itens não supera 12% do valor da Receita Líquida Real e que são poucas as chances de ter atrasos com o pagamento das dívidas.

No entanto, não pode dizer o mesmo para outras áreas, pela tabela abaixo fica claro que a cidade apresenta dificuldade em controlar os gastos com o pessoal (maior parte direcionada ao pagamento de salários e aposentadoria dos servidores). Tal fato se configura em um problema dado que existe um teto estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal que estipula que o gasto com pessoal não pode superar 60% da Receita Líquida Corrente. Apesar dos valores expostos, não significa que o município deixou de pagar o pessoal, mas isso pode levar a certo atraso dos pagamentos no futuro.

Como já se sabe em 2014 foi aplicado 51,20% em Gastos com Pessoal um valor muito próximo do limite, já o ano de 2015 foi o único que demonstrou uma boa gestão, isso devido aos cortes realizados por parte da prefeitura para não sair prejudicada em relação à crise nacional de 2014, além disso, o ano de 2015 registrou um aumento nas Receitas, isso fez com que a relação (gasto com pessoal/receita líquida) diminuísse, chegando a esse resultado, vale

ressaltar que nesse mesmo ano não houve demissão de pessoal comissionado, portanto, o resultado foi devido ao aumento da receita líquida. Em todo o período analisado aproximadamente 50% da receita corrente líquida foi destinada ao gasto do pessoal.

**Tabela 7:** IFGF Gastos com o Pessoal

Ano	Nota	Classificação
2013	0,58	Dificuldade
2014	0,57	Dificuldade
2015	0,65	Boa
2016	0,58	Dificuldade
2017	0,57	Dificuldade
2018	0,58	Dificuldade
2019	0,58	Dificuldade

Fonte: Prefeitura de Franca – SP; FIRJAN; SICONFI/Elaboração Própria.

Segundo a Agência da Conferência Nacional de Municípios de Notícias revelou que no ano de 2018, grande parte dos municípios brasileiros aumentou as despesas com o pessoal e que esse número tem a tendência de se elevar, é natural de que a cada ano ocorra um aumento devido aos reajustes com salário mínimo, contudo, caso esse aumento não cessar pode trazer prejuízo ao município, como, por exemplo, a impossibilidade de contrair operações de crédito seja para refinanciamento ou via empréstimos e também fica inibido de receber transferências voluntárias, o que pode afetar de forma negativa outras pastas. Logo, se percebe pela tabela que Franca corre tal risco, visto que sua situação é de dificuldade.

Conforme o que foi apurado, observa-se que a cidade apresentou uma situação de excelente gestão para os fatores “Custo da dívida” e “Liquidez” e boa para as “Receitas Próprias” indicando que a mesma possui recursos e cumpri com as responsabilidades no que se diz respeito às obrigações com fornecedores e que não possui dívidas pendentes. Por outro lado, “Gasto com Pessoal” e “Investimentos” se encontram em uma situação de dificuldade e crítica respectivamente, pontos importantes que podem prejudicar a situação financeira do ente municipal, caso isso não seja resolvido.

### **3.3.2 Capacidade de Pagamento - CAPAG**

O segundo índice aplicado na pesquisa mede a capacidade de pagamentos dos municípios, o CAPAG, mediante ao resultado exposto o ente poderá verificar se existe a possibilidade de contrair um novo endividamento com Governo Federal, ou seja, seu intuito é apresentar se um novo endividamento representa risco de crédito para o Tesouro Nacional. Dessa forma o CAPAG é uma combinação de três indicadores.

O primeiro indicador é o da Poupança Corrente (PC) que permite verificar o comportamento das despesas ao longo do tempo. A fórmula é dada a partir divisão entre Despesas Correntes e Receita Corrente Ajustada:

$$Poupança\ Corrente = \frac{Despesa\ Correntes}{Receita\ Corrente\ Ajustada} \quad (11)$$

A metodologia formulada pelo Tesouro Nacional<sup>7</sup> é baseada na MCASP/MDF. Assim, se faz uma média ponderada dos últimos três exercícios, sendo do ano anterior ganhando peso de 50%, anterior a este de 30% e o antepenúltimo 20%. Para análise desta pesquisa alguns anos foram feitos de forma simplificada, sendo a divisão entre Despesas Correntes e Receita Corrente.

O segundo indicador é da Liquidez (IL), segue o mesmo intuito da IFGF Liquidez o de cumprir com os deveres. Ele é calculado pela seguinte equação:

$$Liquidez = \frac{Obrigações\ Financeiras}{Disponibilidade\ de\ Caixa\ Bruta} \quad (12)$$

O endividamento (DC) é o último indicador do CAPAG, ele mostra a capacidade que o município detém de cumprir com os recursos que este possui, ou seja, o grau de solvência. O cálculo é feito pela divisão entre Dívida Consolidada Bruta e Receita Corrente Líquida:

$$Endividamento = \frac{Dívida\ Consolidada\ Bruta}{Receita\ Corrente\ Líquida} \quad (13)$$

Depois de feitas as contas os valores finais recebem uma classificação, os indicadores da Poupança Corrente e Endividamento podem receber o conceito de “A”, “B” e “C”, já a de Liquidez recebe somente notas “A” e “C”, a tabela a seguir mostra de forma resumida as classificações.

**Tabela 8:** Classificação dos indicadores do CAPAG

Poupança Corrente	Liquidez	Endividamento	Nota
PC < 90%	IL < 1	DC < 60%	A
90% < PC < 95%	-	60% < DC < 150%	B
PC > 95%	IL > 1	DC > 150%	C

Fonte: Tesouro Nacional Transparência/ Elaboração própria

Ao final com as classificações obtidas se faz um enquadramento da situação fiscal do local, este podendo receber notas do tipo “A”, “B”, “C” e “D”, a revisão da nota somente é concedidos àqueles que receberam notas “A” e “B” as que são cabíveis de receberem créditos,

<sup>7</sup> Tesouro Nacional Transparência-CAPAG segundo Portaria MF nº 501/17, junho de 2018.

já as com “C” e “D” não tem o mesmo direito de acordo com o Art. 5º da Portaria MF nº 501/2017.

**Tabela 9:** Enquadramento da Situação Fiscal

		Poupança Corrente					
		A		B		C	
<b>Liquidez</b>		A	C	A	C	A	C
	A	A	C	B	C	C	C
<b>Endividamento</b>	B	B	C	B	C	C	C
	C	B	C	B	C	C	D

Fonte: Tesouro Nacional Transparência/Elaboração própria

A tabela abaixo mostra os resultados obtidos pelo município em relação ao CAPAG, se foi feito o cálculo de cada índice e em seguida se fez um enquadramento da situação fiscal, possibilitando saber a sua Capacidade de Pagamento.

**Tabela 10:** Classificação CAPAG de Franca-SP

Ano	Poupança Corrente	Nota	Liquidez	Nota	Endividamento	Nota	CAPAG
2013	89%	A	0,03	A	12%	A	A
2014	90%	B	0,02	A	9%	A	B
2015	92%	B	0,02	A	7%	A	B
2016	99%	C	0,06	A	6%	A	C
2017	98%	C	0,12	A	4%	A	C
2018	96%	C	0,11	A	3%	A	C
2019	98%	C	0,12	A	3%	A	C

Fonte: SICONFI /Elaboração Própria.

Dentre os três indicadores, a Poupança Corrente foi o único que exibiu uma classificação do tipo “B” e “C”, ao passo que os demais obtiveram notas do tipo “A” durante os sete anos, indicando uma ótima situação das contas municipais referente à Liquidez e Endividamento. Ao se fazer o arranjo das notas para o CAPAG, observa-se que em 2013 a cidade conseguiu uma nota A em todas as três variáveis, fazendo com que recebesse uma nota final “A”, algo realmente impressionante. Por outro lado, os anos de 2014 e 2015 essa nota caiu para o tipo “B”, isso porque, a poupança corrente elevou sua porcentagem, o que alterou a nota final. Até o ano de 2015 o município era cabível de receber empréstimos repassados pela União sem causar risco de crédito por parte deste.

Todavia, a partir de 2016 a classificação do CAPAG caiu para nota “C”, fazendo com que o município ficasse inelegível de receber garantias e financiamentos do Governo Federal, por mais que os demais indicadores receberam nota “A” a Poupança Corrente impactou de forma negativa, reduzindo assim o resultado. De acordo com essa metodologia da Poupança



Corrente, Franca não poupou o suficiente para um eventual aumento das despesas, o que de fato aconteceu em 2016. A despesa registou um aumento de 9% em relação ao ano anterior, ao passo que a receita teve uma redução de 1%, no entanto, o município cumpriu com os compromissos daquele ano.

Outro fato que pode explicar esse aumento na poupança é a questão dos gastos com pessoal, que se encontra muito elevado, isto é, a maior parte das receitas se destina ao pagamento dos servidores e encargos sociais, além disso, o declínio da capacidade de poupança pode estar também relacionado com o aumento dos gastos nas áreas de saúde e educação, assim como na área social. (BOVO 2001, P. 112). Como Franca aplica um valor superior aquele exigido pelo Governo Federal nessas áreas, apesar de positivo, está impossibilitando a cidade de gerar poupança.

Em vista do que foi mencionado acima, a cidade de Franca, não possui problemas de liquidez e nem endividamento como observado na tabela 11 e nas tabelas 6 e 7, entretanto, com o aumento das despesas correntes em relação às receitas correntes a partir do ano de 2016 o município recebeu uma classificação “C” em poupança corrente, isso mostra que o ente não possui recursos suficiente oriundo da poupança para serem aplicados em investimento, da mesma forma não poderá tomar empréstimos com a União, devido a classificação final que também foi “C” e isso explica a situação crítica apresentado pelo índice IFGF investimentos (tabela 5). É algo que deve ser contornado, pois, a poupança é algo importante para economia dado que é por meio dela que se gera investimento.

### **3.3.3 Fragilidade Financeira**

De modo a dar maior complemento aos índices já citados será exposta também uma taxonomia que permite avaliar o grau de fragilidade financeira. Esse método foi desenvolvido por César Piorski em sua tese de doutorado “Fragilidade Financeira, Ciclo Fiscal e Crise Municipal (2020)”. Para analisar a condição das finanças municipais o autor aplica a Hipótese da Fragilidade Financeira de Minsky (1992) juntamente com o Modelo de Fleuriet de Fleuriet et al (2003).

Sabendo que existe uma relação entre as Finanças da União e as Finanças Municipais, esse método tem por intuito determinar a condição econômica e orçamentária das finanças do município, sendo possível medir a dependência que o ente tem para com o Governo Federal, uma vez que o ciclo fiscal da união intervém nos gastos municipais.

Portanto, considera-se válido aplicar tal método na monografia, pois, a partir dele é possível verificar se realmente existe uma dependência dos repasses da União, indicando de

forma mais precisa as falhas sem com que oculte singularidades de um ente para o outro. O Índice Firjan apresenta tal falha, pois sua classificação é medida por meio de notas, com isso, cidades de diferentes portes podem estar apresentando problemas similares conforme sua classificação, porém os fatores que influenciam nisso nem sempre são os mesmos (PIORSKI, 2020). Ademais o autor também aponta limites ao CAPAG, segundo ele:

Esta métrica não é adequada para analisar as condições econômicas financeira do ente subnacional, por dois motivos: i) desconsidera questões estruturais, logo revela uma situação e não uma condição; ii) dada a elevada agregação não leva em consideração a fase econômica do ente subnacional (crescimento, estagnação, depressão). (PIORSKI 2020, p. 34)

Logo, são examinados quatro parâmetros para medir o grau de fragilidade:  $\tau$ ,  $\mu$ ,  $\lambda\sigma^2$  e  $T$  onde  $\tau$  é a Margem de Fluxo de Caixa ou Capital de Giro;  $\mu$  a Margem de Segurança no Valor de Mercado dos Ativos ou Necessidade de Capital de Giro;  $\lambda\sigma^2$  representa o parâmetro de Volatilidade; e  $T$  Saldo de Tesouraria.

O sinal de tais variáveis é obtido através de um cálculo realizado por meio dos dados da Balança Patrimonial do município, com isso, analisará a relação entre estoques e fluxos. De início temos  $\tau$  sua classificação dará pela diferença entre Passivo e Ativo dos recursos de longo prazo, o mesmo ocorre para  $\mu$ , porém, com recursos de curto prazo (custeio). Tendo realizado tais resultados se consegue saber o parâmetro  $T$ , medido pela diferença entre ambos indicadores mencionados, isto é,  $\tau - \mu$ .

O parâmetro de volatilidade  $\lambda\sigma^2$  também é alcançado por meio de uma operação matemática, o processo se dá dentro da variável  $T$ , no qual será desagregada em duas vertentes, a primeira se constitui de recursos próprios e a segunda dos repasses da união. Contudo, tal operação só é realizada quando o município apresenta uma  $T < 0$ , com as contas em equilíbrio o sinal se manterá positivo. O mesmo processo de desagregação ocorre caso  $\tau$  se encontrar negativo. Assim, segundo a descrição acima, se chega à seguinte tabela:

**Tabela 11:** Classificação da Estrutura Financeira

$\tau$	$\mu$	$\lambda\sigma^2$	$T$	Grau de Fragilidade Financeira
+	-	+	+	Estabilidade Financeira
+	+	+	+	Estabilidade Conjuntural
+	+	-	+	Fragilidade Conjuntural
+	+	-	-	Fragilidade Fiscal
+	-	-	+	Fragilidade Estrutural

-	+	-	-	Fragilidade Financeira
-	-	-	-	Crise Fiscal
-	-	-	+	Crise Financeira

Fonte: PIORSKI, p.70, 2020/ Elaboração própria.

A Estabilidade Financeira demonstra a capacidade que o ente possui em realizar investimentos. Os pagamentos são realizados após a arrecadação de recursos (por isso do  $\mu$  negativo), possui um saldo de tesouraria positivo e conseqüentemente sua volatilidade é positiva. Sendo assim, sua vulnerabilidade é menor quanto às decisões fiscais da União.

Já a Estabilidade Conjuntural possui todos os indicadores positivos, significando que os pagamentos são realizados antes da arrecadação de recursos, com isso se vê necessário uma nova forma de ampliar suas receitas para que estes não fiquem com pendências.

A Fragilidade Conjuntural detêm um parâmetro  $\lambda\sigma^2$  negativo, isto é, existe um aumento nas despesas operacionais em relação às receitas operacionais, podendo indicar que o déficit é pago com recursos de curto prazo disponíveis em caixa, algo que pode levar a uma situação de piora devido aos atrasos de pagamento.

A quarta posição é a Fragilidade Fiscal que possui os dois primeiros parâmetros positivos e os dois últimos negativos. Obtêm recursos de longo prazo e certa liquidez, de maneira que tais recursos contam com um destino prévio não podendo ser alocados para outros usos. É o exemplo dos repasses da saúde e educação, caso haja um corte, isso irá impactar negativamente na situação financeira - implicando que existe certa dependência do ente para com a União no que se diz aos repasses.

Fragilidade Estrutural, assim como, Fragilidade Fiscal também apresenta dependência com o Governo Federal isso ocorre porque preserva os repasses ( $\tau$  positiva), mas, como é uma situação pior a anterior, significa que existem déficits, isso se dá por meio de atraso com pagamentos de fornecedores.

A Fragilidade Financeira possui em sua maioria os indicadores negativos, exceto o segundo parâmetro. Estar nessa posição indica que o município ou outro ente já não possui recursos de longo prazo e postergam na realização de suas obrigações de pagamento. É caracterizado por ser bastante vulnerável ao ciclo fiscal da União.

Para um município apresentar uma situação de Crise Fiscal de acordo com essa metodologia é preciso que todos os parâmetros estejam negativos. Logo, além de não possuir recursos de longo prazo também não possui recursos de curto prazo, tendo como resultado uma dependência muita forte para com a União.

A última classificação é a de Crise Financeira, é a pior posição que se poderia estar apesar de demonstrar um T positivo e um  $\mu$  negativo consegue esse resultado devido ao não pagamento das obrigações, ou seja, uma falsa indicação de que possuem recursos em caixa, seus recursos de longo prazo foram esgotados e a volatilidade é prejudicial.

Posto isso, montou-se a tabela de taxonomia para município em análise, de modo a permitir uma melhor avaliação do grau de fragilidade financeira e assim poder afirmar de fato em qual situação a cidade se encontra. É válido ressaltar que não houve a necessidade de apuração para o parâmetro de volatilidade ( $\lambda\sigma^2$ ), uma vez que não há necessidade, visto que a  $T > 0$  e  $\tau > 0$ , indicando um sinal positivo para  $\lambda\sigma^2$ . Veja os resultados a seguir:

**Tabela 12:** Fragilidade Financeira de Franca-SP

Ano	$\tau$	$\mu$	$\lambda\sigma^2$	T	Grau de Fragilidade Financeira
2013	+	+	+	+	Estabilidade Conjuntural
2014	+	-	+	+	Estabilidade Financeira
2015	+	+	+	+	Estabilidade Conjuntural
2016	+	+	+	+	Estabilidade Conjuntural
2017	+	+	+	+	Estabilidade Conjuntural
2018	+	-	+	+	Estabilidade Financeira
2019	+	-	+	+	Estabilidade Financeira

Fonte: SICONFI /Elaboração Própria.

Fica claro que a situação financeira é equilibrada pela classificação do grau de fragilidade. O município ao longo do período manteve-se entre Estabilidade Conjuntural e Estabilidade Financeira. Quanto aos parâmetros a volatilidade é positiva, isto é, Franca não é dependente dos repasses da União para as áreas de saúde, educação e do fundo de participação dos municípios, conseguindo assim manter as receitas operacionais em um patamar maior que as despesas operacionais, ademais mantêm com os compromissos em dia, como já apontado na primeira parte desse capítulo.

O parâmetro de volatilidade é negativo quando o gestor começa a se enrolar com as contas, ou seja, quando se utiliza dos recursos pré-fixados, carimbados (repasses da União) para realizar pagamentos de recursos do dia-a-dia, no caso, o custeio. Quando um município possui uma classificação que não seja Estabilidade Financeira ou Estabilidade Conjuntural a volatilidade se apresentará negativa e se vê a necessidade de aplicar tal cálculo. Portanto, tal situação não cabe a Franca.

Os parâmetros de recursos de longo prazo ( $\tau$ ) e curto prazo ( $\mu$ ) também apresentaram sinal positivo, com exceção a  $\mu$  para alguns anos, mas como já expresso anteriormente isso

não significa algo ruim. Da mesma forma, o Saldo de Tesouraria (T) também mostrou sinal positivo para os sete anos avaliados. Entretanto, mesmo T sendo positivo não significa que o município está em uma condição ótima, visto que as oportunidades de investimentos não estão sendo usufruídas, isto é, *“o Saldo de Tesouraria “engorda” por falta de uma estratégica dinâmica de investimento”* (FLEURIET ET AL 2003, p.14).

É preciso ter em mente que é tal taxonomia aplicada, assim como os índices nacionais também apresenta limites, nos quais podem se destacar as bases metodológicas para se montá-la, os autores Minsky (1992) e Fleuriet et al (2003) analisam o âmbito privado e em momentos de crise as empresas tendem a ter muito mais autonomia na realização de sua gestão em comparação ao setor público, que como já mencionado antes possuem uma margem de manobra pequena devido aos limites impostos pela LRF. Um segundo limite a ser apresentado se refere aos indicadores patrimoniais, os municípios não prestam sua devida atenção a Balança Patrimonial, alguns não atualizam suas informações, não se aplica a Franca/SP, mas é importante destacar e ter cuidado ao analisar essa parte das finanças.

Apesar disso, os resultados revelaram, portanto, que a situação financeira é boa, mas não significa que a sua gestão esteja, o município, por exemplo, não soube alocar seus recursos para a área de investimentos nos anos de 2013-2015 que se mostraram oportunos, com a chegada da crise em 2016, Franca, acabou sentido o impacto e suas despesas aumentaram em um ritmo maior em relação às receitas, por conta do baixo crescimento nacional, afetando assim a arrecadação, também houve aumento com gasto de pessoal, isso implicou na redução de sua poupança corrente e conseqüentemente afetou sua capacidade de tomar empréstimos com a União ambos os fatores sendo muito prejudicial para a realização de futuros investimentos.

Com a retomada do crescimento (2018-2019) a cidade conseguiu se estabilizar financeiramente, mas pode melhorar ainda mais, aplicando uma gestão eficiente quanto aos gastos com pessoal para reduzi-lo, o que pode induzir no aumento de poupança e assim atingir uma nota A ou B na classificação do CAPAG.

### **3.3.4 Modelo NARDL aplicado às finanças municipais de Franca-SP**

Este tópico contém a parte empírica do trabalho de modo a acrescentar o que já foi exposto nas seções anteriores, para dar mais sustentação às ideias apresentadas sobre o comportamento das finanças municipais ao longo da segunda década de 2000, que teve a presença de uma grande crise econômica.

Para tanto, emprega-se o Modelo Não Linear Autorregressivo de Defasagem Distribuída (NARDL) muito utilizada para fazer análises econômicas, visto que os efeitos das defasagens sobre as variáveis podem mudar de acordo com o problema analisado. No caso das finanças de um município, uma crise pode afetar positiva ou negativamente por um curto período tempo e este modelo é interessante por possibilitar a realização de uma regressão com número pequeno de observações. (FURLAN, p. 2, 2009)

As variáveis empregadas são as mesmas necessárias para a construção do CAPAG sendo elas: Receita Corrente Líquida (RCL), Receita Corrente Total (RC), Despesa Corrente (DC), Disponibilidade de Caixa Bruta (Disp. Cx. Br.), Obrigações Financeiras (OF), Gasto com Pessoal (GP) e Dívida Consolidada Bruta (Div. Consol. Br.) todas rodadas em logaritmo. Os dados são bimestrais para os anos de 2013 a 2019, extraídos do SICONFI, tais variáveis foram deflacionadas para o sexto bimestre de 2019 e dessazonalizadas. Ademais, utiliza-se o logaritmo Produto Interno Bruto (PIB) nacional e da Taxa de Câmbio real e efetiva para o setor de preparação e fabricação de artigo de couro e calçados (TxCam), ambas fornecidas pelo IPEADATA.

O Modelo Autorregressivo de Defasagem Distribuída (ARDL) aliada à cointegração, tal como desenvolvido por Pesaran e Shin (1999) e Pesaran, Shin e Smith (2001), têm por objetivo analisar os efeitos de curto e longo prazo de um conjunto de variáveis que apresentam diferentes ordens de integração, o que permite trabalhar tanto com variáveis estacionárias  $I(0)$  quanto com as não-estacionárias  $I(1)$ .

A estimação é realizada em duas etapas: (i) inicialmente, testa-se a existência de vetores de longo prazo; e (ii) confirmando-se (i), as variáveis são estimadas. Na sequência, calcula-se a velocidade com qual a variável se ajusta ao equilíbrio de longo prazo, indicado por ECM (-1), podendo, dessa forma, obter os coeficientes de curto prazo das variáveis. (QUEIROZ e VIEIRA, p. 12, 2019).

Em suma, o método de análise possui vantagens, além das já citadas acima, no qual as variáveis podem apresentar uma situação de  $I(0)$  ou  $I(1)$ , da mesma maneira possui também mecanismos de correção para possíveis problemas de endogeneidade, além de poder lidar com problemas de amostras pequenas como exposto por Tang (2008). (PERSARAM E SHIN, 1999).

Para se chegar aos resultados é necessário seguir algumas etapas, primeiramente, para que seja possível a aplicação do Modelo Autorregressivo de Defasagens Distribuídas, torna-se necessário que ao menos uma das variáveis a serem analisadas seja não-estacionária  $I(1)$ , isto

é, devem apresentar características probabilísticas que se alteram ao longo do tempo, ficando mais fácil de utilizar dados econômicos que, por natureza, se modificam a todo o momento.

Existem diversos testes de raiz unitária para se analisar tal condição, de modo que foram realizados os seguintes: Dickey- Fuller Aumentado (ADF), Phillips-Perron (PP), Dickey-Fuller Modificado (DF-GLS) que usa a estatística  $\tau$ , tendo como hipótese nula ( $H_0$ ) uma série temporal com raiz unitária. Por outro lado, o quarto teste a ser realizado o do Kwiatkowski- Phillips-Schmidt-Shin (KPSS) difere-se dos demais ao utilizar a estatística LM, além de considerar como hipótese nula a série estacionária.

Pelos resultados alcançados (Apêndice B. 1) todas as variáveis apresentaram integração de ordem I(0) estacionárias ou I(1) não-estacionárias, o que se torna adequado utilizar o Modelo Não Linear Autorregressivo de Defasagem Distribuída. Todas variáveis, com a exceção de RT (Receita Corrente Total), RCL (Receita Corrente Líquida) e DC (Despesas Correntes), foram não-estacionárias, como esperado, haja vista que as despesas correntes são quase “fixas”, não podendo diminuir de forma significativa seu valor, por questões de contratos e afins, o mesmo pode se falar sobre aumento, que é feito de forma gradual ao longo do tempo.

Para um estudo que contém séries econômicas é interessante a presença de cointegração em séries temporais, já que permite mostrar se existe uma relação a longo prazo das variáveis em análise. O teste de cointegração foi introduzido originalmente por Engle e Granger (1987). Este avalia se as séries temporais são cointegradas, mas o processo de integração só pode acontecer quando as variáveis tem a mesma ordem de integração. Uma das formas de ver cointegração é via Método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), no qual roda-se a regressão e, em seguida, faz-se um teste de raiz unitária sobre os resíduos. Quando estas forem estacionárias, então, a série é cointegrada. Assim, optou-se por este método estimando a seguinte equação:

$$\begin{aligned} \Delta \ln RT_{p,t} = & \beta_0 + \sum_{i=0}^n \varphi_{1i} \Delta \ln RT_{t-i} + \sum_{i=0}^n \varphi_{2i} \Delta \ln InvestGF_{p,t-i} + \sum_{i=0}^n \varphi_{3i} \Delta \ln GS_{t-i} \\ & + \sum_{i=0}^n \varphi_{4i} \Delta \ln TxCamRE_{t-i} + \sum_{i=0}^n \varphi_{5i} \Delta TxJR_{t-i} \\ & + \beta_2 \ln RT_{p,t-1} + \beta_3 \ln InvestGF_{p,t-1} + \beta_4 \ln GS_{p,t-1} + \beta_5 \ln TxCamRE_{t-1} \\ & + \beta_6 TxJR_{t-1} + \varepsilon_t \end{aligned} \quad (1)$$

onde:  $\Delta$  é o operador de primeira diferença das variáveis.

O teste de cointegração aplicado no modelo ARDL é semelhante ao teste Wald, que busca avaliar se o parâmetro é estatisticamente significativo, tendo como hipótese nula ( $H_0$ ) a ausência de cointegração. Por isto, Pesaran, Shin e Smith (2001) criou uma banda de valores críticos denominados teste de *bounds*, que tem como hipótese nula a não cointegração.

Caso a estatística calculada esteja acima do limite superior da banda, rejeita-se a hipótese nula, portanto, há cointegração. Por outro lado, se a estatística estiver abaixo do limite inferior das bandas, então, a hipótese nula não é rejeitada, indicando que as variáveis não são cointegradas no longo prazo. Já quando o valor do teste Wald está entre os dois limites críticos, o resultado é inconclusivo.

Após a realização dos testes, foram estimados e apresentados os coeficientes de curto e longo prazo das equações abaixo, sendo que em (2) tem-se os coeficientes de Longo Prazo e em (3) os de Curto Prazo calculados através do método ECM (-1).

$$\begin{aligned} LnRT_{p,t} = & \beta_0 + \sum_{i=0}^n \varphi_{1i} \Delta LnInvestGF_{p,t-i} + \sum_{i=0}^n \varphi_{2i} \Delta LnGS_{t-i} + \sum_{i=0}^n \varphi_{3i} \Delta LnTxCamRE_{t-i} \\ & + \sum_{i=0}^n \varphi_{4i} \Delta TxJR_{t-i} + \varepsilon_t \end{aligned} \quad (2)$$

$$\begin{aligned} \Delta LnRT_{p,t} = & \beta_0 + \sum_{i=0}^n \varphi_{1i} \Delta LnRT_{t-i} + \sum_{i=0}^n \varphi_{2i} \Delta LnInvestGF_{p,t-i} + \sum_{i=0}^n \varphi_{3i} \Delta LnGS_{t-i} \\ & + \sum_{i=0}^n \varphi_{4i} \Delta LnTxCamRE_{t-i} + \sum_{i=0}^n \varphi_{5i} \Delta TxJR_{t-i} + \delta ECM_{t-1} + \varepsilon_t \end{aligned} \quad (3)$$

A equação (4) a seguir mostra os coeficientes que corresponderam à dinâmica de curto prazo para o equilíbrio, no qual  $\delta$  representa a velocidade de ajustamento do modelo, ou seja, reproduz a velocidade de ajustamento do modelo e  $ECM_{t-1}$  (do Termo de Correlação do Erro).

$$\begin{aligned} ECM_{t-1} = & LnRT_{p,t} - \beta_0 - \sum_{i=0}^n \varphi_{1i} \Delta LnInvestGF_{p,t-i} - \sum_{i=0}^n \varphi_{2i} \Delta LnGS_{t-i} \\ & - \sum_{i=0}^n \varphi_{3i} \Delta LnTxCamRE_{t-i} - \sum_{i=0}^n \varphi_{4i} \Delta TxJR_{t-i} \\ & - \delta ECM_{t-1} \end{aligned} \quad (4)$$

De acordo com os resultados do teste de cointegração NARDL (Apêndice B. 2), os seis modelos rodados rejeitam a hipótese nula de que não há cointegração, portanto, as



variáveis dependentes e explicativas possuem uma relação entre si de longo prazo, o que é bastante comum em análises de finanças, dado que as variáveis de fato dependem uma das outras. Em todos os modelos a estatística F mostrou-se superior aos valores críticos, ou seja, ficou acima do limite superior da banda.

Para complementar a econometria utilizada, foram realizados testes de diagnóstico com a finalidade de detectar se o modelo tem autocorrelação e heterocedasticidade, bem como se há estabilidade dos parâmetros. Para analisar a presença de correlação serial foi aplicado o teste LM, cuja hipótese nula é a ausência de correlação, cujos resultados (Apêndice B. 3) mostram que não existe autocorreção.

O teste de White foi aplicado para avaliar a presença de heterocedasticidade, sendo a hipótese nula de que os resíduos são homocedásticos. O teste (Apêndice B. 3) mostrou que DC (Dívida Consolidada) e Div. Consol. Br. (Dívida Consolidada Bruta) possuem heterocedasticidade, indicando que as variâncias não são iguais para todas as observações. Para corrigir o problema, foram aplicados os *lags* de acordo com o método de Newey-West e para rodar a regressão foi escolhido o método de *Akaike Info Criterion* (AIC).

A estabilidade dos parâmetros foi testada a partir da Soma Cumulativa Recursiva dos Resíduos (CUSUM) e Soma Cumulativa Recursiva dos Resíduos ao Quadrado (CUSUMQ), tal como sugerido por Brown et al (1975). No caso, as variáveis para serem consideradas estáveis precisam estar dentro do nível de significância a 5%. Os gráficos (Apêndice B. 4) indicam que todos os parâmetros são estáveis, já que todos se encontram dentro do intervalo de confiança.

Com os testes realizados, foram rodados os modelos pelo método NARDL, no qual será apresentada inicialmente a dinâmica de curto prazo e, em seguida, a de longo prazo.

### **3.3.4.1 Resultados de Curto Prazo**

Abaixo serão apresentados os resultados para a dinâmica de curto prazo, cada modelo possui uma variável dependente diferente acompanhada por variáveis explicativas, que foram selecionadas de acordo com parâmetro analisado.

No primeiro modelo, tem-se a RC (Receita Corrente Real) como variável dependente, enquanto que as variáveis explicativas são a Receita Corrente Defasada (RC (-1)), Taxa de Câmbio Positiva (TC\_POS) e Negativa (TC\_NEG) e o PIB. As variáveis possuem uma significância de 5%, com excessão das taxas de câmbio, o que indica que esta última variável não influencia as receitas no curto prazo. Apesar da economia de Franca atuar no comércio externo com o setor calçadista, seu impacto acaba não influenciando em um primeiro

momento a dinâmica econômica, que é mais voltada para o setor de serviços, como mencionado no capítulo anterior.

**Tabela 13:** NARDL – Receita Corrente Real no Curto Prazo

Variável Dependente (Modelo)	Regressores	Coefficientes	P - valor
RC (1)	C	(-11.45)	0.07
	RC (-1)	(-0.90)	0.00
	TC_POS	0.19	0.10
	TC_NEG	0.01	0.94
	PIB	1.55	0.00
	ECM	(-0.90)	0.00

Fonte: SICONFI /Elaboração Própria

Em relação à receita corrente defasada, nota-se um sinal negativo, indicando uma redução das receitas correntes ao longo dos bimestres analisados. A constante (C) possui um sinal negativo e um nível de significância de 10%. O PIB brasileiro possui um impacto positivo nas receitas, isto é, um crescimento de 1% na economia brasileira aumenta as receitas de Franca em 1,55%, devido ao aumento de recursos que o município recebe do Governo Federal. Por fim, o coeficiente de correção de erros (ECM) também possui significância estatística e apresenta um valor negativo, demonstrando que o modelo é considerado convergente. Assim, tem-se que 90% dos desvios da trajetória (choques) serão corrigidos no bimestre posterior.

O Modelo 2 trabalha com a RCL (Receita Corrente Líquida) e faz uso das mesmas variáveis explicativas como do modelo anterior, exceto a variável defasada utilizada. As variáveis são estatisticamente significantes, exceto a taxa de câmbio, que não possui influência no curto prazo. A variável defasada (RCL (-1)) é negativa, reforçando os resultados anteriores.

**Tabela 14:** NARDL – Receita Corrente Líquida no Curto Prazo

Variável Dependente (Modelo)	Regressores	Coefficientes	P - valor
RCL (2)	C	(-11.72)	0.03
	RCL (-1)	(-0.99)	0.00
	TC_POS	0.13	0.16
	TC_NEG	(-0.10)	0.50
	PIB	1.63	0.00
	ECM	(-0.99)	0.00

Fonte: SICONFI /Elaboração Própria

O município de Franca também foi atingido pela crise iniciada em 2014, de modo que a sua economia também desacelerou nos últimos anos. A constante (C) confirma este fato.

Nesse mesmo modelo, o PIB acaba tendo um impacto maior quando comparado ao caso anterior. Assim, quando a economia do Brasil cresce 1% as receitas líquidas de Franca aumentam em 1,63%, indicando que existe uma relação positiva entre as variáveis. O termo de erros (ECM) é negativo, mostrando que o modelo é convergente e sua velocidade de correção é de 99%.

Já o Modelo 3 possui as DC (Despesas Correntes) como variável dependente, sendo as variáveis explicativas as seguintes: uma variável de observação futura (@TREND), a defasada (DC(-1)), Obrigações Financeiras (OF), Receita Corrente (RC), Gasto com Pessoal positivo (GP\_POS) e negativo (GP\_NEG), uma dummy de eleições (D) e o coeficiente de correlação de erros (ECM).

**Tabela 15:** NARDL – Despesa Corrente no Curto Prazo

Variável Dependente (Modelo)	Regressores	Coefficientes	P - valor
DC (3)	C	5.77	0.00
	@TREND	(-0.01)	0.39
	DC(-1)	(-0.92)	0.00
	OF	0.05	0.00
	RC	0.15	0.06
	GP_POS	2.07	0.27
	GP_NEG	(-4.82)	0.00
	D(Eleições)	0.01	0.76
	ECM	(-0.92)	0.00

Fonte: SICONFI /Elaboração Própria

As variáveis @TREND, Gasto com Pessoal Positivo e a Eleições não foram estatisticamente significantes, sendo todas as demais significantes a um nível de 1%. As despesas correntes defasadas possui um sinal negativo, indicando que houve uma redução das despesas ao longo do tempo para se ajustar a queda das receitas correntes (influenciadas pela crise) e assim evitar o risco de infringir a Lei de Responsabilidade Fiscal. Por outro lado, quando a economia está aquecida observa-se que ocorre um aumento nos gastos, isso fica claro ao vermos o impacto da Receita Corrente (RC) que é positivo, ou seja, quando ocorre um aumento de 1% das receitas correntes, as despesas aumentam em 0,15%.

Como esperado, um aumento das obrigações financeiras aumentam as despesas em 0,05%. Já um Choque Negativo dos Gastos com Pessoal (GP\_NEG) faz com que haja uma redução de 4,82% nas despesas, já que o município possui dificuldades em controlar os gastos com pessoal. Neste sentido, um ajuste em tais gastos pode ajudar na redução das despesas, sendo considerada uma medida importante para o ajuste fiscal. O modelo 3 também é

convergente devido ao sinal negativo de ECM e consegue corrigir os erros em 93% em relação ao bimestre anterior.

**Tabela 16:** NARDL – Disponibilidade de Caixa Bruta no Curto Prazo

Variável Dependente (Modelo)	Regressores	Coefficientes	P - valor
Disp. Cx. Br. (4)	C	4.72	0.00
	Disp. Cx. Br. (-1)	(-0.56)	0.00
	GP_POS	(-2.08)	0.02
	GP_NEG	(-0.33)	0.48
	RCL_POS	0.72	0.00
	RCL_NEG	0.62	0.00
	D(Crise)	0.02	0.01
	ECM	(-0.56)	0.00

Fonte: SICONFI /Elaboração Própria

O quarto modelo é direcionado a Disponibilidade de Caixa Bruta (Disp. Cx. Br.), tendo como variáveis explicativas a variável defasada (Disp. Cx. Br. (-1)), Gastos com Pessoal (GP) Negativo e Positivo, Receita Corrente Líquida (RCL) Negativo e Positivo e uma Dummy para Crise (D), além do coeficiente ECM. Todas são estatisticamente significantes a um nível de 5% a não ser pelo impacto negativo dos gastos com pessoal. A variável defasada mostra que houve uma diminuição da disponibilidade de caixa bruta ao longo dos bimestres por conta da redução das receitas, o que vai de acordo com os resultados anteriores, apesar da constante se apresentar positiva, que capta a entrada exógena de recursos.

Um choque positivo de 1% dos Gastos com Pessoal faz com que a disponibilidade de caixa bruta diminua em 2,08%. Os resultados demonstraram ainda que, em momentos de crise, busca-se reduzir as despesas quando há uma queda nas receitas. Isso é reforçado ao observar que existe um pequeno impacto da crise em 0,02%. O modelo é convergente dado pela significância e sinal negativo de ECM e sua velocidade de ajuste é de 56%, menor em relação aos modelos analisados.

**Tabela 17:** NARDL – Obrigações Financeiras no Curto Prazo

Variável Dependente (Modelo)	Regressores	Coefficientes	P - valor
OF (5)	C	6.91	0.00
	OF (-1)	(-0.87)	0.00
	RCL_POS	0.24	0.93
	RCL_NEG	7.15	0.01
	GP_POS	32.11	0.05
	GP_NEG	17.82	0.26
	ECM	(-0.87)	0.00

Fonte: SICONFI /Elaboração Própria

O Modelo 5 tem como variável dependente as Obrigações Financeiras (OF) e as mesmas variáveis explicativas como no modelo anterior, bem como seus níveis de significância. A variável defasada (OF (-1)) é negativa, indicando que ao longo dos bimestres as obrigações financeiras diminuíram provavelmente em razão dos pequenos ajustes que a secretária de finanças de Franca fez para conseguir atenuar os efeitos da crise, principalmente, reduzindo as suas despesas, apesar das obrigações exógenas (C) serem positivas.

Um choque negativo de 1% das Receitas Correntes Líquidas faz com que as Obrigações Financeiras aumentem em 7,15%, o que é natural, haja vista que uma diminuição das receitas implica em uma maior obrigação para com as despesas de fornecedores, salários e afins. O mesmo pode se dizer em relação a variável de gastos com pessoal (GP\_POS) que possui um impacto bem maior, no caso de um aumento em 1% dos gastos com pessoal faz com que as obrigações financeiras aumentem em 32,11%, pois grande parte das obrigações do município é direcionada para salários e aposentadoria. O modelo 5 é convergente e negativo, assim, dado um choque neste período o ajuste é corrigido em 87%.

**Tabela 18:** NARDL – Dívida Consolidada Bruta no Curto Prazo

Variável Dependente (Modelo)	Regressores	Coefficientes	P - valor
Div. Consol. Br. (6)	C	(-8.72)	0.11
	Div. Consol. Br.(-1)	(-0.34)	0.00
	GP (-1)	2.43	0.00
	OF_POS	(-0.08)	0.00
	OF_NEG	(-0.01)	0.15
	RCL (-1)	(-0.92)	0.04
	D(Crise)	(-0.02)	0.25
	ECM	(-0.34)	0.00

Fonte: SICONFI /Elaboração Própria

Por fim, o sexto e último modelo possui a Dívida Consolidada Bruta (Div. Consol. Br.) como variável dependente, sendo as variáveis explicativas: Gastos com pessoal defasado (GP (-1)), obrigações financeiras positivas (OF\_POS) e negativas (OF\_NEG), receita corrente líquida defasada (RCL (-1)) e uma dummy para crise. As variáveis OF\_NEG e Crise não foram estatisticamente significantes. A dívida consolidada bruta diminuiu ao longo dos bimestres, Franca, como indicado tanto pelo CAPAG como pelo índice Firjan, não possui problemas com as dívidas consolidadas.

Um gasto com pessoal no bimestre anterior tende a aumentar a dívida em 2,43%, como já previsto, enquanto que um impacto positivo de 1% nas obrigações financeiras faz com que as dívidas diminuam em 0,08%, talvez influenciadas pela redução da taxa de juros básica. Um aumento das receitas correntes líquidas em 1% do bimestre anterior reduz as

dívidas em 0,92%. Assim como nos modelos anteriores, este também é convergente e negativo, podendo corrigir a trajetória de desvios em 34%.

### 3.3.4.2 Resultados de Longo Prazo

Neste tópico serão apresentados os resultados para a dinâmica de longo prazo, seguindo a mesma lógica dos modelos de curto prazo, no qual, cada modelo possui uma variável dependente acompanhada por variáveis explicativas, selecionadas de acordo com parâmetro analisado.

**Tabela 19:** NARDL – Receita Corrente Real no Longo Prazo

Variável Dependente (Modelo)	Regressores	Coefficientes	P - valor
RC (1)	TC_POS	0.2132	0.10
	TC_NEG	0.0154	0.94
	PIB	1.7143	0.00

Fonte: SICONFI /Elaboração Própria

O primeiro modelo tem como variável dependente a Receita Corrente, com as seguintes variáveis explicativas: Taxa de Câmbio positiva (TC\_POS) e negativa (TC\_NEG) e PIB. A TC\_NEG não possui significância estatística, as demais possuem a um nível de até 10%. Um choque positivo na taxa de câmbio impacta positivamente as receitas no longo prazo, ou seja, quando o comércio internacional está aquecido isso favorece no aumento de exportações do setor calçadista, como o que ocorreu no ano de 2015, o que possibilitou um aumento do PIB francano (gráfico 1). O PIB nacional possui uma relação significativa com as receitas correntes, ou seja, um aumento de 1% da economia brasileira faz com que as receitas do município aumentem em 1,71%.

**Tabela 20:** NARDL – Receita Corrente Líquida no Longo Prazo

Variável Dependente (Modelo)	Regressores	Coefficientes	P - valor
RCL (2)	TC_POS	0.1367	0.50
	TC_NEG	(-0.0966)	0.15
	PIB	1.6426	0.00
	C	(-11.8236)	0.03

Fonte: SICONFI /Elaboração Própria

O segundo modelo analisa as receitas correntes líquidas com as mesmas variáveis independentes do modelo anterior. Neste modelo, destaca-se que existe uma forte correlação de longo prazo do crescimento do país com o crescimento municipal. Assim, acredita-se que

uma crise nacional afeta as receitas municipais, caso o município não tome algumas providências, como de fato ocorreu após o ano de 2010.

**Tabela 21:** NARDL – Despesa Corrente no Longo Prazo

Variável Dependente (Modelo)	Regressores	Coefficientes	P - valor
DC (3)	OFR	0.0522	0.03
	RC	0.1655	0.27
	GP_POS	22.557	0.13
	GP_NEG	(-5.233)	0.00
	@TREND	(-0.0052)	0.21

Fonte: SICONFI /Elaboração Própria

O terceiro modelo tem como variável dependente as despesas correntes, sendo as variáveis explicativas: obrigações financeiras (OF), receita corrente (RC), gastos com pessoal positivo (GP\_POS) e negativo (GP\_NEG) e uma variável de tendência (@TREND). Somente as variáveis de obrigações financeiras e choque negativo com gasto de pessoal possuem significância. Com isso, pode-se dizer que no longo prazo um aumento de 1% das OF gera um aumento de 0,05% nas despesas. Neste modelo, mostra-se novamente a importância dos gastos com pessoal e seu impacto sobre as receitas de Franca, já que é possível ver que uma diminuição dos gastos gera uma redução de 5,23% nas despesas correntes.

**Tabela 22:** NARDL – Disponibilidade de Caixa Bruta no Longo Prazo

Variável Dependente (Modelo)	Regressores	Coefficientes	P - valor
Disp. Cx. Br. (4)	GP_POS	(-3.71)	0.00
	GP_NEG	(-0.59)	0.48
	RCL_POS	1.30	0.00
	RCL_NEG	1.11	0.00
	C	8.42	0.00

Fonte: SICONFI /Elaboração Própria

A disponibilidade de caixa bruta é a variável dependente do modelo 4 e suas variáveis explicativas se concentram em gastos com pessoal (positivo e negativo) e receita corrente líquida (positiva e negativa). As variáveis, com exceção do GP\_NEG, são estatisticamente significantes ao longo prazo. Assim, é possível perceber que ocorre um impacto maior no aumento dos gastos com pessoal, um crescimento de 1% faz com haja uma redução de 3,71% na disponibilidade de caixa bruta.

O mesmo ocorre com as receitas correntes líquidas, que possuem uma relação positiva com o parâmetro analisado. No caso, um aumento de 1% da RCL faz com a disponibilidade de caixa cresça em 1,30%, ocorre a mesma dinâmica quando há uma redução da RCL, isto é,

uma redução de 1% da RCL faz com que a disponibilidade de caixa cresça em 1,11%, a razão pode estar relacionada as maiores restrições nas despesas, fazendo com que ocorra um aumento na disponibilidade caixa.

**Tabela 23:** NARDL – Obrigações Financeiras no Longo Prazo

Variável Dependente (Modelo)	Regressores	Coefficientes	P - valor
OF (5)	GP_POS	36.77	0.07
	GP_NEG	20.41	0.23
	RCL_POS	0.28	0.93
	RCL_NEG	8.19	0.00
	C	7.91	0.00

Fonte: SICONFI /Elaboração Própria

O modelo 5 tem as obrigações financeiras como variável dependente e as mesmas variáveis explicativas dos modelos anteriores. Os GP\_NEG e RCL\_POS não possuem significância no longo prazo. Um choque positivo do aumento de gastos com pessoal possui um impacto maior no longo prazo em relação ao curto prazo, com isso, um aumento de 1% dos gastos elevam as obrigações financeiras em 36,77%. O mesmo ocorre com uma redução das receitas correntes líquidas, fazendo com que as obrigações financeiras aumentem.

**Tabela 24:** NARDL – Dívida Consolidada Bruta no Longo Prazo

Variável Dependente (Modelo)	Regressores	Coefficientes	P - valor
Div. Consol. Br. (6)	GP	7.19	0.06
	OF_POS	(-0.25)	0.01
	OF_NEG	(-0.05)	0.32
	RCL	(-2.71)	0.04
	C	(-25.82)	0.25

Fonte: SICONFI /Elaboração Própria

A dívida consolidada bruta (Div. Consol. Br.) é a última variável dependente a ser analisada, sendo as variáveis explicativas obrigações financeiras positivas e negativas, gastos com pessoal e receita corrente líquida. Note que, GP, OF\_POS e RCL são estatisticamente significantes a um nível de até 10% e as demais não possuem significância.

Como observado nos modelos anteriores, os impactos de longo prazo são maiores em comparação aos impactos observados no curto prazo. O aumento dos gastos com pessoal em 1% faz com que a dívida consolidada no longo prazo aumente em 7,19%, enquanto que no curto prazo esse valor estava na casa dos 2%. OF\_POS e RCL possuem uma relação negativa, isto é, um aumento das obrigações financeiras diminuem as dívidas consolidadas possivelmente influenciada pela queda da taxa de juros básica, enquanto que um aumento de



1% das receitas correntes líquidas faz com que a dívida diminua em 2,71. Vale ressaltar que a dívida diminuiu ao longo do período, como já apresentado nesta pesquisa.

De acordo com o que foi estudado e demonstrado de forma econométrica foi possível perceber os efeitos gerados quando se há uma elevação ou redução de um dos componentes das finanças municipais, outros trabalhos como Ferreira (2014) e Lopes (2020) que possuem o mesmo tema também recorreram à econometria para analisar o comportamento das variáveis financeiras municipais ao longo de um determinado período. Todavia, no presente trabalho houve a possibilidade, via método NARDL, de verificar que realmente existe uma correlação entre as variáveis que compõe o sistema financeiro municipal e de mostrar separadamente os efeitos ocasionados de curto e longo prazo, algo que pode ser considerado inédito, visto que tal método não foi utilizado por nenhum outro estudo referente ao tema de finanças municipais.

Sendo assim, ao verificar os números obtidos, torna-se apto afirmar que as condições de endividamento do município são boas, o que permite o município ter uma nota de “excelência” segundo o índice da Firjan e CAPAG, ao longo dos anos estudados, os resultados mostraram que houve uma queda do endividamento municipal tanto no curto prazo quanto no longo prazo.

Os resultados mostram também que existe uma forte correlação entre a variável de crescimento econômico nacional com o município, uma vez que, as receitas correntes totais e líquidas são fortemente impactadas pela economia nacional, ocorrendo no curto e no longo prazo, o que reforça a ideia de que a crise nacional realmente influenciou negativamente as finanças municipais e aqueles que não souberam se adaptar sofrerem consequências, como foi o caso de Franca na área de Gastos com Pessoal que em 2016 atingiu um valor acima do limite prudencial estabelecido pela LRF.

Ademais, foi possível ver pelos dados que o gasto de pessoal é uma variável de peso, visto que, quando se há um aumento de 1% de tais gastos as obrigações financeiras aumentam em 32,11% no curto prazo e com mais intensidade no longo prazo que gera um aumento de 36,77%, por outro lado, note-se que uma redução dos gastos com pessoal reduz as despesas em 5% aproximadamente, um impacto bem menor em relação de quando se ocorre uma elevação.

Franca tentou se ajustar de melhor forma para não ser impactada pela crise, com as políticas que foram feitas ao longo dos bimestres, como por exemplo, a alteração de contratos e fornecedores, que fez com que houvesse uma diminuição de suas obrigações financeiras

durante o período, podendo assim, lidar melhor com a redução da disponibilidade de caixa bruta que ocorreu no momento da crise, porém, é preciso ter cuidado com as Despesas com Pessoal, sendo que uma redução possui um efeito bem menor em comparação com uma elevação, podendo assim, comprometer as contas municipais.

#### **4. CARTA-PROGRAMA PARA O MUNICÍPIO DE FRANCA/SP: ALGUMAS LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA RECENTE DAS CAPITAIS BRASILEIRAS**

Do exposto nas seções anteriores, nota-se que o município historicamente teve uma boa situação financeira no geral, dependendo pouco dos repasses da união no que tange aos fundos, como se pode ser visto pela tabela de fragilidade. Contudo, a crise nacional de 2014 gerou efeitos negativos e acabou afetando os municípios em 2016, de modo que estes apresentaram baixo crescimento e as suas despesas aumentaram a um ritmo superior que as receitas como demonstrado pelos resultados do modelo NARDL.

A princípio, o município de Franca executou algumas medidas com o intuito de reduzir as despesas, como ajustes nos salários, alteração nos contratos das empresas e cortes nos investimentos, mas apesar do esforço por parte da secretária de finanças em controlar as contas, a situação se deteriorou e os gastos com o pessoal se elevou ficando no limite prudencial de 51%.

Apesar de o município apresentar desde 2016 uma redução no nível de endividamento em relação à receita corrente líquida, assim como as obrigações financeiras que também tem caído em relação à disponibilidade de caixa municipal. A dificuldade de poupar comprometeu as finanças do município, transformando o CAPAG em “C”, o que impossibilita a cidade tomar empréstimos com o aval do Governo Federal, algo necessário neste momento de queda dos investimentos por parte da prefeitura.

Assim, pretende-se neste capítulo discutir algumas estratégias e lições através das experiências dos demais municípios brasileiros, no intuito de identificar como estes lidaram com a crise. Essa análise tem por objetivo apresentar uma proposta de aperfeiçoamento da gestão do município de Franca/SP para tentar reverter à situação fiscal da cidade, para tornar possível transformar o CAPAG “C” em “B” ou até “A”. A ideia é abrir espaço no orçamento municipal para melhorar os investimentos e recuperar o ritmo de crescimento da economia local.

De fato, a participação dos gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida é um dos maiores problemas dos municípios brasileiros, pela dificuldade de cumprir com o limite estabelecido na Lei da Responsabilidade Fiscal, de 60%. A literatura aponta que a LRF,

que regulamentou as Finanças Públicas, foi eficaz no sentido de reduzir os déficits apresentados pelos entes subnacionais, mas a imposição de regras acabou trazendo limites quanto à participação efetiva das políticas fiscais anticíclicas que poderiam ser aplicadas em um momento de recessão, como observado atualmente, dado que os gastos com pessoal dificilmente sofrem cortes devido estarem relacionados com salários, previdência e assistência social. (SANTOLIN ET AL, 2009, p. 897).

Desde o ano de 2014, o município de Franca vem enfrentando muita dificuldade para gerir as despesas com pessoal e tal situação se agravou, a chegada da crise do Coronavírus, comprometerá ainda mais a poupança corrente que já se encontra em dificuldade prejudicando assim, as finanças da cidade. A tabela apresentada abaixo mostra a evolução da participação dos gastos com pessoal em relação à receita corrente para todas as capitais do país. A escolha destas cidades deve-se a disponibilidade de dados e as estratégias adotadas por estes para controlar estes gastos.

Note que, Franca pode ser comparada a algumas destas capitais, em função das suas características, em particular, por ser um município de médio porte que se destaca bastante no setor de serviços, inclusive, superando algumas capitais como, por exemplo, Palmas e Boa Vista.

**Tabela 25:** Participação dos Gastos com Pessoal em Relação à Receita Corrente Líquida

Município/Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aracaju/SE	50%	52%	48%	50%	49%	53%	48%
Belém/PA	43%	50%	48%	52%	50%	46%	46%
Belo Horizonte/MG	41%	42%	43%	39%	41%	41%	42%
Boa Vista/RR	42%	43%	46%	45%	46%	45%	43%
Brasília/BR	45%	47%	47%	47%	46%	43%	44%
Campo Grande/MS	46%	49%	52%	51%	48%	51%	51%
Cuiabá/MT	47%	50%	47%	47%	54%	52%	48%
Curitiba/PR	39%	41%	44%	46%	41%	37%	37%
Florianópolis/SC	54%	53%	57%	54%	51%	51%	48%
Fortaleza/CE	51%	47%	45%	47%	47%	45%	42%
<b>Franca/SP</b>	<b>50%</b>	<b>51%</b>	<b>48%</b>	<b>52%</b>	<b>51%</b>	<b>48%</b>	<b>49%</b>
Goiânia/GO	59%	52%	52%	42%	46%	43%	45%
João Pessoa/PB	53%	50%	53%	49%	49%	49%	47%
Macapá/AP	54%	54%	67%	57%	54%	49%	54%

Maceió/AL	51%	51%	51%	49%	48%	45%	48%
Manaus/AM	40%	41%	43%	43%	45%	44%	43%
Natal/RN	49%	49%	56%	53%	51%	48%	47%
Palmas/TO	52%	50%	54%	53%	52%	47%	50%
Porto Alegre /RS	50%	46%	48%	49%	51%	49%	45%
Porto Velho/RO	49%	51%	51%	49%	52%	53%	51%
Recife/PE	46%	45%	50%	50%	48%	46%	47%
Rio Branco/AC	47%	46%	42%	44%	44%	44%	43%
Rio de Janeiro/RJ	40%	47%	44%	49%	53%	50%	54%
Salvador/BA	47%	41%	44%	42%	41%	39%	38%
São Luís/MA	52%	53%	55%	53%	52%	53%	49%
São Paulo/SP	34%	34%	33%	37%	36%	37%	35%
Teresina/PI	50%	50%	49%	49%	48%	48%	46%
Vitória/ES	48%	47%	47%	43%	45%	43%	45%

Fonte: SICONFI/Elaboração Própria

Da tabela 25, é possível ver que, considerando o período estudado, os municípios com população acima de dois milhões de habitantes possuem em média 43% da participação dos gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida, mas esta razão aumenta à medida que o tamanho da população vai diminuindo.

Para os municípios com uma população entre 1 milhão e 2 milhões de habitantes, essa relação é de 47%, enquanto que para os municípios com menos de 1 milhão de habitantes a relação é de 49%. O município de Macapá apresentou o maior percentual dos gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida, com 67%, ultrapassando tanto o limite prudencial como o limite de 60%. Enquanto que o município de São Paulo em 2015 registrou um valor de 33%, sendo que o aumento das receitas foram maiores do que o das despesas com pessoal.

Em 2016, a maioria das capitais conseguiu reduzir as despesas com pessoal e respeitar o limite estabelecido de 60% pela Lei da Responsabilidade Fiscal, portanto, a crise da economia brasileira em 2014 e 2015 afetou significativamente a razão dos gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida, principalmente, por conta dos efeitos sobre as receitas, que caíram bastante.

No caso de Franca, esta relação manteve-se em torno de 50%, inclusive, atingindo o limite prudencial em alguns momentos, bem acima do nível considerado de boa gestão que

seria por volta de 47%, portanto, um caminho contrário ao das capitais que reduziram os seus gastos com pessoal nos últimos anos.

Assim, para a análise comparativa com o município de Franca, foram selecionadas as capitais brasileiras seguindo os critérios:

1. Apresentar queda na relação dos gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida a partir do ano de 2016; e
2. Apresentar elevação da nota do CAPAG de C para B ou de C para A. Considera-se ainda o tamanho do município e sua dinâmica econômica, sendo excluídas as capitais que possuem população acima de um milhão de habitantes, com exceção de Curitiba, em função do ineditismo das medidas adotadas que merecem uma análise mais cuidadosa.

Seguindo estes critérios, quatro capitais se encaixaram e serão analisadas às ações que cada uma tomou para administrar seus gastos com pessoal.

O primeiro caso se refere ao município de Curitiba, apesar de ser um município de quase dois milhões. As medidas adotadas para equilibrar suas finanças foram consideradas inovadoras e bem sucedidas.

Nota-se que, Curitiba conseguiu manter a média dos gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida na casa dos 40%, ou seja, uma nota classificada como “boa gestão”. Considerando o período de 2013-2016, esta relação estava em 46% e o CAPAG era C. Segundo Piorski (2020, p.104), o município encontrava-se em crise fiscal e financeira com problemas orçamentários sérios, inclusive, no tocante a solvência da previdência dos servidores, aos pagamentos dos salários e aos planos de carreira considerados inadequados.

Com efeito, o município elaborou um Plano de Recuperação de Curitiba no final de 2016 com um diagnóstico preciso da situação fiscal, no qual constata-se um crescimento descontrolado das despesas em relação às receitas, principalmente, despesas com pessoal. Assim, um conjunto de medidas de curto prazo foram elaboradas para reverter esta situação, tais como (PIORSKI, 2020, p.106-109):

- i) Alteração na Previdência dos Servidores;
- ii) Criação do “Domicilio Eletrônico do Contribuinte”, que visava agilizar a cobrança e notificação da população;
- iii) Congelamento de Salários e Plano de Carreiras e redução do número de cargos comissionados;
- iv) Racionamento do gasto público a partir da limitação com gastos do pessoal;

- v) Nota Fiscal com incentivos para a população a exigir a emissão da nota fiscal, de modo a aumentar a arrecadação tributária; e
- vi) Criação de um fundo de estabilização fiscal, com o intuito de servir como uma reserva financeira a ser aplicada de maneira anticíclica.

As medidas visavam o equilíbrio orçamentário, mas a equipe econômica evitou medidas muito radicais ou impopulares. Os impactos positivos desse plano foram imediatos na relação Gasto com Pessoal e Receita Corrente Líquida, que se reduziu de 46% para 37% e o município alcançou a nota máxima no CAPAG, saindo de C para A.

O segundo município a ser analisado é João Pessoa, que em 2013 era uma das seis capitais que apresentavam um valor acima do limite prudencial de 51%, chegando próximo do limite máximo previsto na lei de responsabilidade fiscal que é de 54%. Com a crise da economia brasileira, o município teve muita dificuldade para sair deste patamar. Com efeito, a prefeitura do município adotou várias medidas (JORNAL DA PARAÍBA, Mar. 2015):

- i) Publicou um decreto para reduzir as despesas principalmente no que se refere custeio e pessoal, as medidas eram a de reduzir em 20% as despesas com custeio e 30% os gastos com cargo comissionados, respectivamente;
- ii) Revisaram todos os contratos acima de um milhão de reais, tendo isso em vista as secretarias e órgãos da prefeitura foram obrigados a apresentarem planos individuais no que tange a redução de gastos.

Em 2016, outra medida foi aplicada, o decreto de Nº 8678/2016 que modificava o horário de expediente no âmbito do poder executivo do município, pois a crise da economia brasileira estava afetando bastante as receitas. Esta medida era necessária para conter as despesas e equilibrar as finanças municipais.

Estas medidas não foram agressivas, pelo contrário, a redução dos salários foi acompanhada pela redução da carga horária para evitar muitas demissões, além de possibilitar uma redução significativa dos gastos básicos da prefeitura. O impacto de tais medidas foi positivo e o município de João Pessoa/PB conseguiu alcançar uma relação dos Gastos com Pessoal / Receita Corrente Líquida de 47%, ou seja, sua situação passou de “dificuldade” para “boa”, mantendo os serviços prestados e sem aumento de impostos.

Em 2018, o expediente da prefeitura voltou ao normal sem aumento das despesas. O CAPAG do município manteve-se em B no período em consideração, as ações não foram fortes suficientes para conseguir melhorar a sua poupança corrente, de modo que a sua nota

permaneceu B. Para tanto, outras medidas deveriam ter sido adotadas para que as receita corrente ajustada fossem aumentadas.

Palmas é o terceiro município analisado, cuja média dos gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida manteve-se na casa dos 50%, em 2015, ultrapassando o limite máximo previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O município possuía muitas dificuldades para controlar suas despesas com o funcionalismo público, sendo o aumento dos gastos sempre superior às receitas. Com efeito, o CAPAG do município de Palmas era C, por conta da poupança corrente, tornando-o inelegível para tomar empréstimos com o aval da União.

Do exposto, a prefeitura instituiu vários decretos com o objetivo de regulamentar a gestão de despesas (G1-Tocantins, Abr. 2016):

- i) Em 2016, seis secretarias foram fundidas e houve cortes de servidores comissionados com o objetivo de diminuir as despesas. Ademais, o município programou uma redução de 20% na remuneração paga com cargos comissionados e nos subsídios, o contrato de quase 400 servidores temporários foram encerrados e as horas-extras de servidores foram suspensas;
- ii) Nos anos seguintes, manteve-se a proibição de contratação temporária ou de terceirizadas, sendo a contratação de novos servidores realizados através de processos seletivos público.

As medidas foram consideradas muito agressivas, mas o resultado foi a redução e controle das despesas com pessoal, que chegou a 47% em 2018. Ademais, houve um aumento das receitas, o que influenciou neste resultado, possibilitou ao município de Palmas conseguir subir a sua nota no CAPAG de C para A. Como resultado, tem-se que as receitas tiveram um aumento de 11% em relação ao ano anterior, enquanto as despesas com pessoal aumentaram apenas 1%, de modo que a poupança corrente aumentou, fazendo com que fosse possível melhorar a situação fiscal do município.

Por fim, o município de Teresina será objeto de análise, por ser uma das poucas que apresentou reduções consecutivas em relação aos gastos com pessoal, mesmo com a crise da economia brasileira em 2015 e 2016. Teresina conseguiu manter os gastos com pessoal na média em 49%. A nota no CAPAG também não se alterou durante os últimos três anos, permaneceu com nota B, devido à poupança corrente.

Para tanto, a prefeitura traçou metas de gastos para o ano de 2016 através do programa de aprimoramento da gestão pública. O principal objetivo foi aplicar uma sistemática de

gestão de despesas nas secretarias e órgão do município, para otimizar R\$ 25 milhões em despesas sem prejuízo a oferta de serviços e obras públicas.

As despesas foram agrupadas em pacotes e analisadas com a ajuda de consultores, a fim de saber os fatos geradores de tais gastos, no qual foram definidos indicadores de desempenho e comparativos com unidades de mesmo perfil. As medidas adotadas melhoraram as receitas em 3%, algo que não foi visto nas demais capitais devido à crise. Ademais, outras ações que foram implantadas foram o corte de 20% em cargos comissionados e a fusão de secretárias. (FURTADO, 2016)

Em 2017 a prefeitura conseguiu reduzir seus gastos em 19%, esse feito também é apontado por Piorski (2020, p.116): *“Teresina-PI é um exemplo clássico de uma capital que empreendeu um intenso esforço de reestruturação fiscal, que permitiu a saída da condição de Fragilidade Fiscal para a condição de Estabilidade Financeira”*. Assim, em razão do programa aplicado com a ajuda de uma consultoria, o município conseguiu reduzir seus elevados gastos operacionais e de custeio.

Em suma, reduzir gastos com pessoal tem se mostrado uma medida eficaz por ser um dos maiores problemas das finanças dos municípios, além de permitir que o prefeito cumpra os limites impostos pela Lei da Responsabilidade Fiscal, cujas consequências futuras não são desprezíveis. Notem que, o aumento das despesas com pessoal devido à queda das receitas, a alteração nos salários ou a contratação de novos funcionários tendem a afetar outras áreas, que acabam por sofrer cortes, caso não haja novas fontes de recursos. O município que ultrapassar o limite por um determinado período de tempo deverá recorrer a demissões, independente se os funcionários são concursados ou não, eliminando inclusive, os cargos já existentes. Para evitar esta situação, deve-se manter os gastos com pessoal sobre controle para que tais medidas drásticas não precisem ser adotadas.

Da pesquisa realizada, parece perceptível o esforço em manter os gastos com pessoal controlados para que não afetem as demais áreas. Em tempos de crise, como os vivenciados na de 2014, as medidas mais recorrentes foram a fusão de secretárias, redução de cargos comissionados e o congelamento de salários. Curitiba e Teresina descaram-se por criarem programas de recuperação e estabilização através da ajuda de consultorias especializadas.

Entretanto, deve-se atentar ao fato de que algumas medidas recorrentes apresentaram efeitos diferentes, como no caso de João Pessoa/PB e Palmas/TO, que aplicaram ações semelhantes para reduzir os gastos públicos, no entanto, em relação à nota do CAPAG a primeira permaneceu com B e a segunda conseguiu subir para A. O resultado aconteceu



porque a receita de Palmas aumentou 10% mais em relação aos seus gastos, já em João Pessoa esse aumento foi de apenas 1%. O mesmo ocorre quando comparamos Curitiba e Teresina, uma elevou sua classificação, enquanto que a outra permaneceu com a mesma. Portanto, os efeitos estão relacionados a um conjunto de fatores, inclusive, as condições iniciais, que geram impactos diferentes para cada município.

No período de 2014 e 2016, Franca adotou medidas semelhantes no que se refere à redução do número de servidores comissionados e a revisão de contratos acima de um determinado valor, entretanto, o efeito provocado foi de um curto prazo, já que as ações adotadas pela prefeitura não foram suficientes para assegurar um equilíbrio sustentável das finanças municipais.

Assim, concluem-se a partir da experiência observada nos municípios selecionados, que a Prefeitura de Franca deve melhorar a sua gestão em vários aspectos, quais sejam:

- i) Ampliação dos investimentos em setores estratégicos e acompanhamento de indicadores de desempenho econômico;
- ii) Criação de programas para melhorar a eficiência na gestão dos gastos públicos, a fim de melhorar o CAPAG do município;
- iii) Política de manutenção ou controle dos gastos com pessoal.

Dessa forma, recomenda-se que o município aplique tais medidas com foco em políticas que priorizem o longo prazo, pois, como visto pelo modelo econométrico aplicado, os impactos tendem a serem maiores do que em relação ao curto prazo, assim, Franca controlando as despesas de salários e aposentadorias pode suscetivelmente melhorar sua capacidade de poupança e assim aplicar futuros investimentos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate em torno das crises, em geral, mas da crise fiscal, em particular, tem grande peso para concepção das políticas públicas, uma vez que seu impacto influencia o nível de crescimento e desenvolvimento dos entes federativos.

No ano de 2014, o país foi atingido por uma forte crise fiscal, o que impactou as receitas e comprometeu o controle do déficit. Neste caso, a gestão das finanças públicas brasileira se mostrou insuficiente para lidar com os desdobramentos da crise, fazendo com que esta se alastrasse para os estados e municípios.

Com efeito, a presente monografia teve como objetivo apresentar um estudo de caso, para compreender a situação fiscal do Município de Franca/SP e a atuação da secretaria de finanças neste contexto de recessão econômica.

Para tanto, analisou-se as finanças e a gestão do município no período de 2013 a 2019. Assim, foram empregados três tipos de medidas de fragilidade financeira municipal (gestão fiscal; capacidade de pagamento; e grau de fragilidade) e apresentadas algumas evidências a partir de um modelo econométrico usando o método NARDL, com intuito de saber o comportamento da administração pública, em particular, da secretaria de finanças de Franca/SP, na gestão da crise fiscal no período em questão.

No tocante ao Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, que busca captar o comportamento das finanças em relação a Receita Própria; a Liquidez; o Custo da Dívida; o Gasto com Pessoal; e os Investimentos. Neste caso, Franca/SP fez uma boa gestão nos três primeiros indicadores, mas teve dificuldades para controlar os gastos com pessoal e manter os investimentos.

No que tange a capacidade de pagamentos, que capta o Endividamento, a Liquidez e a Poupança Corrente dos municípios, Franca não mostrou dificuldades em relação à gestão da dívida e manutenção da liquidez, mas a partir de 2016, teve dificuldade na gestão da poupança corrente, tanto que recebeu uma nota “C” neste indicador.

A terceira medida capta a situação econômica financeira realizada a partir da junção do Modelo Dinâmico de Capital de Giro com a Hipótese da Fragilidade Financeira. Este indicador revelou que Franca/SP manteve uma situação financeira boa no período em consideração, já que os compromissos de pagamentos foram honrados e a sua dependência em relação aos repasses da União não foi muito grande, ou seja, os repasses menores não comprometeram a situação fiscal do município.

Por fim, o modelo econométrico NARDL mostrou que existe forte correlação entre os componentes das finanças municipais no curto e longo prazos. Nota-se que, existe uma

relação econômica forte entre a economia municipal e a nacional, ou seja, uma crise nacional pode sim afetar as contas municipais, principalmente em relação às despesas com pessoal, que se elevadas podem comprometer seriamente as obrigações financeiras.

O município de Franca/SP, no geral, está com a situação financeira em dia. Entretanto, os esforços não foram suficientes para lidar com a complexidade da dinâmica desses últimos cinco anos, já que as despesas aumentaram a um ritmo maior do que as receitas acerca dos gastos com pessoal, o que prejudicou a sua capacidade de poupança.

Considerando a experiência dos municípios selecionados, pode-se averiguar que Franca/SP precisa melhorar a sua gestão na área de investimentos e promover o seu crescimento, a fim de melhorar sua nota no CAPAG. Em outras palavras, precisa melhorar a na poupança corrente e a gestão dos gastos com pessoal.

Neste sentido, pode-se concluir que, no que tange a poupança corrente e os gastos com pessoal, a crise agravou a situação em função da falta de planejamento e de gestão nestas áreas. Assim, recomenda-se que o município busque medidas inovadoras para contornar tais problemas, com o intuito de manter as contas municipais, tal como foi feito por Curitiba/PR e Teresina/PI.

## REFERÊNCIAS

- ABREU. Raphael Lorenzeto. In Wikipédia. MesoMicroMunicipal .**Mapa Município de Franca.** Disponível em: <[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:SaoPaulo\\_Municip\\_Franca.svg#/media/File:SaoPaulo\\_Municip\\_Franca.svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:SaoPaulo_Municip_Franca.svg#/media/File:SaoPaulo_Municip_Franca.svg)>. Acesso em: 15 de Maio. 2020.
- BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos avançados**, v. 31, n. 89, p. 51-60, 2017. Acesso em: 26 Nov. 2019.
- BOVO, José Murari. Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 93 a 117, jan. 2001. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890006>>. ISSN 1806-9592>. Acesso em: 27 Ago. 2020.
- BRAGA, R. Análise avançada do capital de giro. **Caderno de Estudos**, São Paulo, FIECAFI, n. 3, p. 1-20, set. 1991. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-92511991000100003>>.ISSN 2316-8943.>. Acesso em: 26 Out. 2019.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Fundo Nacional de Saúde**. Consulta. Disponível em: <<https://consultafns.saude.gov.br/#/consolidada>>. Acesso em: 18 Ago. 2020.
- CAPAG. **Capacidade de Pagamentos. Estados e Municípios**. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag>>. Acesso em: 10 Fev. 2020.
- CEZÁRIO, Gustavo de Lima et al. **A crise pela ótica dos municípios brasileiros - a falta de recursos**. Estudos Técnicos V.8 Confederação Nacional dos Municípios: [s. n.], 2016, Disponível em: < <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/2784>>. Acesso em: 10 de Nov. 2019.
- DADOS de 2018 revelam dificuldade de mais de 1.700 Municípios com limite de despesa de pessoal. **Agência CNM de Notícias**, 24 de Maio de 2019. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/index.php/comunicacao/noticias/dados-de-2018-revelam-dificuldade-de-mais-de-1-700-municipios-com-limite-de-despesa-de-pessoal>> Acesso em: 26 de Ago. 2020.
- ENGLE, R. F.; GRANGER, C. W. J. Co-integration and error correction: representation, estimation, and testing. **Econometrica: journal of the Econometric Society**, v. 55, p. 251-276, 1987.
- FIRJAN. Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro. **Anexo Metodológico Índice Firjan de Gestão Fiscal – Ano Base 2017**. Disponível em: < <https://www.firjan.com.br/data/files/E2/82/21/A0/9AF3E5107210A3E5A8A809C2/Anexo%20Metodo1%C3%B3gico%20IFGF%202017.pdf>>. Acesso em: 02 de Mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Anexo Metodológico Índice Firjan de Gestão Fiscal – Ano Base 2019.** Disponível em: <[https://www.firjan.com.br/data/files/88/94/7D/5D/33F0F61053918AE6A8A809C2/IFGF-2019\\_anexo-metodologico3.pdf](https://www.firjan.com.br/data/files/88/94/7D/5D/33F0F61053918AE6A8A809C2/IFGF-2019_anexo-metodologico3.pdf)>. Acesso em: 16 de Maio. 2020.

FERREIRA, Jorge Leandro Delconte. Finanças municipais e a dependência dos recursos federais e estaduais no Paraná. **Encontro de Produção Científica e Tecnológica**, v. 9, p. 2014, 2014.

FLEURIET, Michel. **Modelo Dinâmico**. Disponível em: <<http://www.modelo-fleuriet.com>>. Acesso em: 26 de out. 2019.

FLEURIET, M. KEHDY, R. BLANC, G. **O Modelo Fleuriet: A dinâmica financeira das empresas brasileiras , um novo método de análise, orçamento e planejamento financeiro**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2003.

FURLAN, Camila Pedrozo Rodrigues. **Especificação do tamanho da defasagem de um modelo dinâmico**. 2009. 134 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Exatas e da Terra) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009.

FURTADO, Margella. Firmino Filho anuncia redução de 20% em cargos comissionado. **Oitomeia**. Notícias. Política. Teresina 30 de Nov. 2016. Disponível em: <<https://www.oitomeia.com.br/noticias/politica/2016/11/30/prefeito-anuncia-reducao-de-20-em-cargos-comissionados/>> Acesso em: 21 de Set. 2020.

GARSON, Sol. (2016). **A crise bateu a porta dos municípios... e ela estava aberta**. Disponível em: <<https://meumunicipio.org.br/img/upload/eleicoes/57c5d541986e15.23396788.pdf>>. Acesso em: 26 Nov. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama Franca**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/franca/panorama>>. Acesso em: 16 de Nov. 2019

\_\_\_\_\_. **PIB Municipal**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 de Fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Pesquisas. **PIB dos Municípios**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/franca/pesquisa/38/47001?tipo=ranking&indicador=47004&ano=2017>>. Acesso em: 27 de Ago. 2020

IGP-DI FGV. **Índice Geral de Preços**. Disponível em: <<https://www.portalbrasil.net/igp/>> Acesso em: 10 Fev. 2020

JOÃO PESSOA. DECRETO Nº 8678 de 06 de Janeiro de 2016. Dispõe sobre a modificação do horário de expediente no âmbito do poder executivo do município de João Pessoa, da administração direta e indireta. **Leis Municipais**, João Pessoa, 2016. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/decreto/2016/868/8678/decreto-n-8678->

2016-dispoe-sobre-a-modificacao-do-horario-de-expediente-no-ambito-do-poder-executivo-do-municipio-de-joao-pessoa-da-administracao-direta-e-indireta> Acesso em: 20 de Set. 2020

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução por Márcio R. da Cruz. Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LOPES, Marina Carmagnani. **Finanças públicas municipais: características e peculiaridades do município de Bebedouro (SP) entre os anos 2012 e 2018**. 2020. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020.

MARQUES, José Augusto Veiga da Costa; BRAGA, Roberto. Análise dinâmica do capital de giro: o modelo Fleuriet. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 49-63, 1995.

MINSKY, Hyman P. **Estabilizando uma Economia Instável**. Em: Estabilizando uma Economia Instável. Osasco, SP: Novo Século Editora. 2008

\_\_\_\_\_. The financial instability hypothesis. **The Jerome Levy Economics Institute of Bard College. Working Paper**, n. 74, May 1992.

\_\_\_\_\_. **Stabilizing an Unstable Economy**. Hyman P. Minsky Archive. Levy Economics Institute of Bard College. 1986

OLIVEIRA, Jhonathan. Decreto de cartaxo cortando gastos de jp entra em vigor hoje. **Jornal da Paraíba**. Política. João Pessoa 17 de Mar. 2015. Disponível em: <<https://www.jornaldaparaiba.com.br/politica/decreto-de-cartaxo-cortando-gastos-de-jp-entra-em-vigor-hoje.html>>. Acesso em: 20 de Set. 2020

PESARAN, M. H.; SHIN, Y. An autoregressive distributed-lag modelling approach to cointegration analysis. **Econometric Society Monographs**, v. 31, p. 371-413, 1999.

PESARAN, M.H., SHIN, Y., SMITH, R.J. Bounds testing approaches to the analysis of level relationships. **Journal of Applied Econometrics**, v.16, 2001, p. 289–326.

PINHEIRO, Tiago Cisalpino. Índice de Vulnerabilidade Fiscal Municipal: uma proposta metodológica. **VII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais**, 2009. Disponível em: <http://aplicativos.fipe.org.br/enaber/pdf/141.pdf>.

PIORSKI, César Ricardo Leite. **Fragilidade financeira, ciclo fiscal e crise municipal**. 2020. 156 f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020. Acesso em: 16 de Maio. 2020. Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.te.2020.198>.

PIRES, Manoel Carlos de C. **Multiplicadores Fiscais no Brasil: uma contribuição ao debate sobre políticas fiscais anticíclicas**. Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda, XIV Premio Tesouro Nacional. [http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XIVPremio/politica/3pfceXIVPTN/Monografia\\_Tema\\_MANOEL\\_CARLOS](http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIVPremio/politica/3pfceXIVPTN/Monografia_Tema_MANOEL_CARLOS). PDF– Acesso em: 26 Out. 2019.

PREFEITURA anuncia fusão de secretarias e corte de servidores em palmas. **G1 Tocantins**. Notícias. Palmas 06 de Abr. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2016/04/prefeitura-anuncia-fusao-de-secretarias-e-corte-de-servidores-em-palmas.html>> Acesso em: 20 de Set. 2020

PREFEITURA DE FRANCA. **Conheça Franca**. Disponível em: <<https://www.franca.sp.gov.br/turismo/administracao-municipal/administracao-direta/desenvolvimento-adm/conheca>>. Acesso em: 16 de Nov. 2019.

QUEIROZ, Indiane Souza de Azevedo; VIEIRA, Flavio Vilela. Taxa de câmbio e ajuste externo: uma investigação com modelos ardl para as economias emergentes do brics. **Rev. econ. contemp.**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, e192335, 2019.

REZENDE, Amaury José; SLOMSKI, Valmor; CORRAR, Luiz João. A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: Uma investigação empírica entre as políticas públicas e o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios do estado de São Paulo. **Revista Universo Contábil**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 24-40, jul. 2007. ISSN 1809-3337. Disponível em: <<https://gorila.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/75/36>>. Acesso em: 10 Nov. 2019.

SANTOLIN, Roberto; JAYME JR, Frederico Gonzaga; REIS, Júlio César dos. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 39, n. 4, p. 895-923, 2009. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612009000400008&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612009000400008&script=sci_arttext&tlng=pt)>. Acesso em: 07 de Set. 2020.

SICONFI. **Sistema da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)**. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/>>. Acesso em: 03 Fev. 2020.

SHIN, Y.; YU, B.; GREENWOOD-NIMMO, M. Modelling asymmetric cointegration and dynamic multipliers in a nonlinear ARDL framework. In: **Festschrift in honor of Peter Schmidt**. Springer, New York, NY, p. 281-314, 2014

TERESINA traça metas de gastos para 2016. **Comunitas**. 15 de Nov. 2015. Disponível em: <<https://www.comunitas.org/teresina-traca-metas-de-gastos-para-2016/>> Acesso em: 21 de Set. 2020

TERRA do calçado, franca é a cidade do brasil que mais contratou em 2015. **G1 Ribeirão e Franca EPTV**. 24 de Ago. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2015/08/terra-do-calcado-franca-e-cidade-do-brasil-que-mais-contratou-em-2015.html>> Acesso em: 27 de Ago. 2020

TESOURO NACIONAL (Brasil). **Lei de Responsabilidade Fiscal Cartilha**. [on-line]. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planejamento/orcamento/lei-de-responsabilidade-fiscal/cartilha>>. Acesso em: 20 Out. 2019.

TESOURO NACIONAL (Brasil). **Transferências Constitucionais Realizadas.** [on-line]  
Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/transferencias-constitucionais-realizadas>> Acesso em: 18 de Ago. 2020



## APÊNDICE

APÊNDICE A – Entrevista semiestruturada aplicada ao Assessor de secretaria de finanças do município de Franca-SP

**Entrevistado:** José Marcos de Lima

**Data:** 12 de Fevereiro de 2020

**Resposta:** 25 de Maio de 2020

**Local:** Secretária de Finanças do Município de Franca-SP

1. Qual foi a situação que Franca enfrentou durante 2014 uma vez que o país estava em um momento de baixa atividade econômica? Como forma de estímulo a economia, o Governo Federal promoveu desoneração de alguns impostos competentes aos entes municipais, indicando, portanto que as contas municipais foram afetadas negativamente. Além disso, também houve atraso dos repasses e aumento dos salários acima da inflação. Sendo assim, o município foi atingido?
2. Em 2016 a crise acabou afetando de fato os municípios, Franca foi afetada? Teve atraso no pagamento de salários ou atraso no pagamento com fornecedores?
3. Houve atraso com o repasse do FPM (Fundo de participação dos municípios)? Franca é uma cidade que depende muito desses repasses?
4. O Município sofreu algum efeito da crise na área de educação? (por exemplo, a falta de recursos para o piso do magistério). E em relação à saúde?(falta de medicamentos, médicos, equipamentos).
5. Por fim, quais foram as medidas tomadas por Franca neste período? Teve redução no quadro de funcionários? Redução de despesa de custeio? Quais áreas foram afetadas? (caso tenham sido).
6. Hoje em dia quais medidas o município de Franca tomam para que suas contas permaneçam equilibradas? Vem enfrentando algum problema com as contas (receitas e despesas) atualmente?

APÊNDICE B – Resultado dos Testes Realizados para autenticação das variáveis selecionadas.

**Testes:** Raiz Unitária; Cointegração; Diagnóstico e Estabilidade dos Parâmetros.

**Período:** 1º Bimestre de 2013 ao 6º Bimestre de 2019.

**Programa utilizado:** Eviews

### 1. Teste de Raiz Unitária

Variáveis	ADF	PP	KPSS	DF-GLS	Resultado
PIB	-7,45	-8,9	0,12	-0,97	I (1)
RT	-4,53	-4,47	0,49	-4,55	I (0)
TC_NEG	-3,33	-4,97	0,14	-3,13	I (1)
TC_POS	-5,58	-5,59	0,08	-5,41	I (1)
RCL	-4,36	-4,37	0,58	-4,29	I (0)
DC	-3,99	-3,92	0,91	-3,99	I (0)
OF	-6,77	-9,11	0,14	-7,15	I (1)
GP_POS	-6,67	-6,71	0,32	-6,75	I (1)
GP_NEG	-5,58	-5,58	0,19	-5,59	I (1)
Disp. Cx. Br.	-4,89	-4,88	0,12	-4,56	I (1)
RCL_POS	-8,04	-11,65	0,21	-8,03	I (1)
RCL_NEG	-7,22	-8,94	0,15	-6,65	I (1)
Div. Consol. Br.	-7,29	-7,29	0,3	-7,35	I (1)
GP	-5,63	-5,64	0,31	-5,71	I (1)
OF_POS	-8,54	-8,63	0,23	-0,5	I (1)
OF_NEG	-6,88	-7,09	0,08	-6,63	I (1)

### 2. Teste de Cointegração NARDL - Teste dos Limites (*Bounds*)

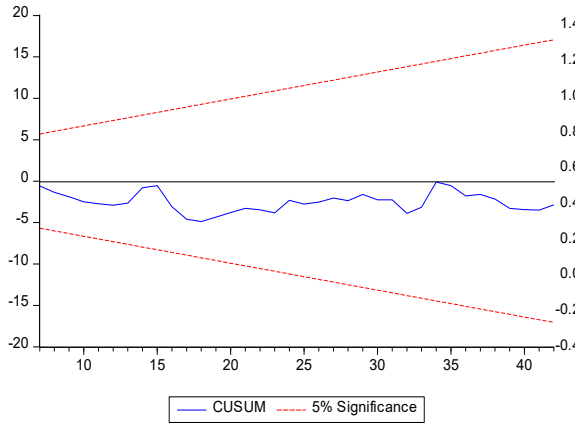
Modelo	Estatística-F	Valores Críticos	Modelo	Estatística-F	Valores Críticos
RC (1)	9.72	2.72 - 5.61	RCL (2)	9.37	2.37 - 4.66
DC (3)	12.12	2.68 - 4.92	Disp. Cx. Br. (4)	7.55	2.2 - 4.37
OF (5)	5.86	2.2 - 4.37	Div.Consol.Br (6)	5.14	2.2 - 4.37

### 3. Testes de Diagnóstico

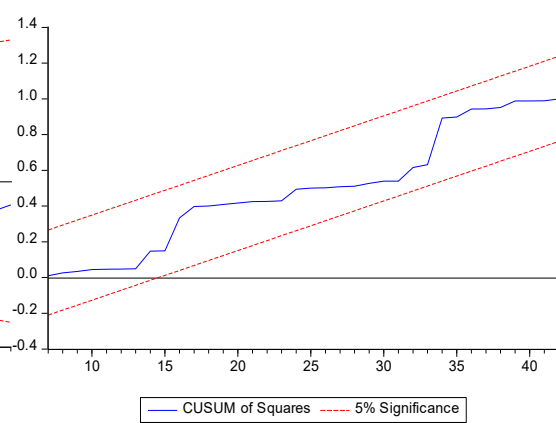
Modelo	RC (1)	RCL (2)	DC (3)	Disp. Cx. Br. (4)	OF (5)	Div. Consol. Br. (6)
Correlação Serial	0,96	0,97	0,76	0,14	0,55	0,97
Heterocedasticidade	0,9	0,9	(0,02) *	0,31	0,2	(0,03) *

#### 4. Teste de Estabilidade dos Parâmetros

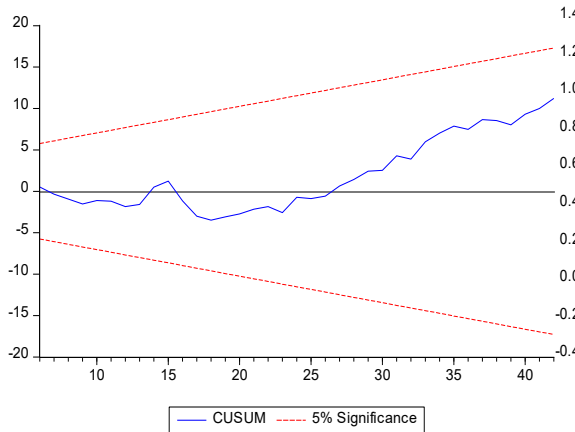
**Gráfico – (CUSUM)  
Modelo 1: RC**



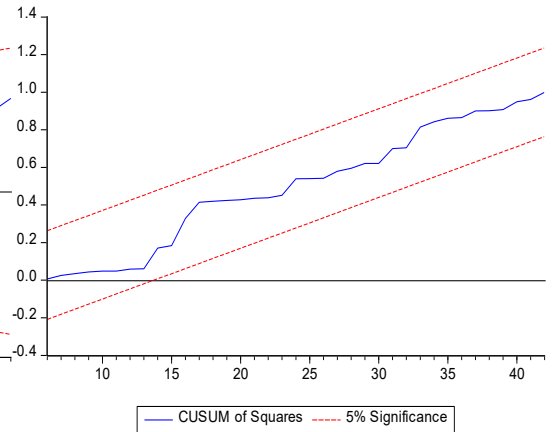
**Gráfico – (CUSUMQ)  
Modelo 1: RC**



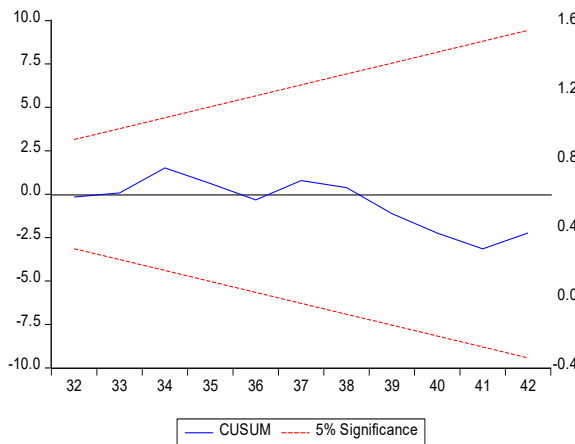
**Gráfico – (CUSUM)  
Modelo 2: RCL**



**Gráfico – (CUSUMQ)  
Modelo 2: RCL**



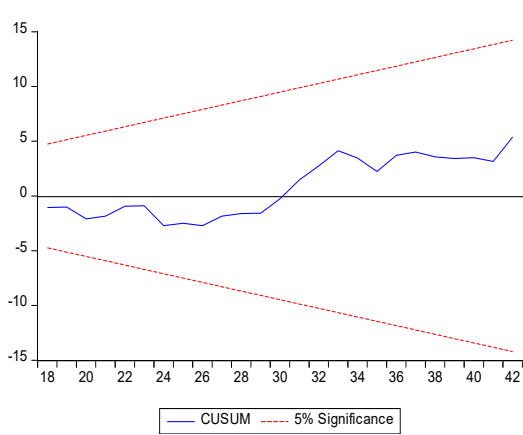
**Gráfico – (CUSUM)  
Modelo 3: DC**



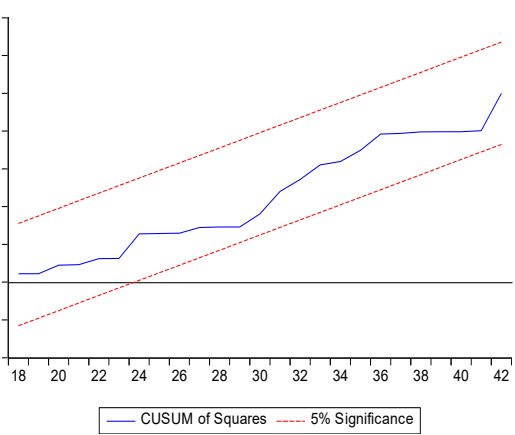
**Gráfico – (CUSUMQ)  
Modelo 3: DC**



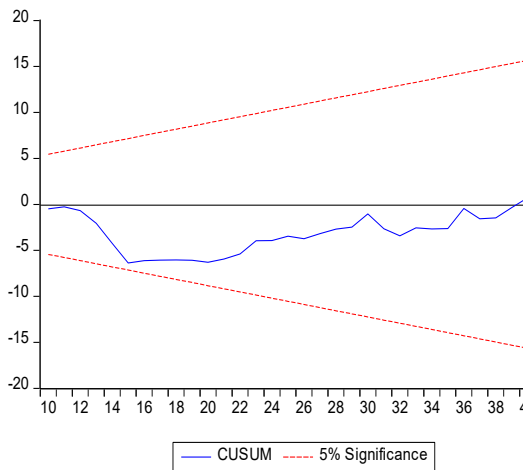
**Gráfico – (CUSUM)**  
**Modelo 4: Disp. Cx. Br.**



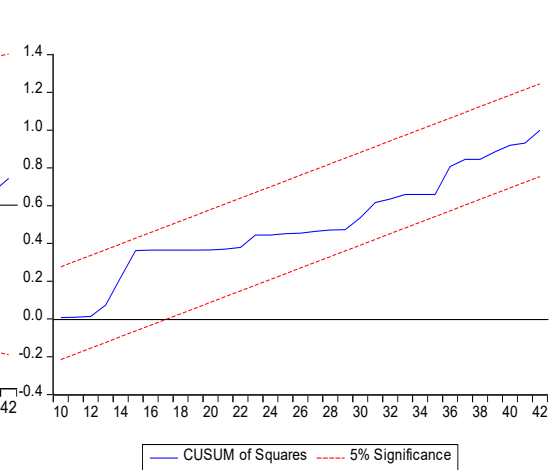
**Gráfico – (CUSUMQ)**  
**Modelo 4: Disp. Cx. Br.**



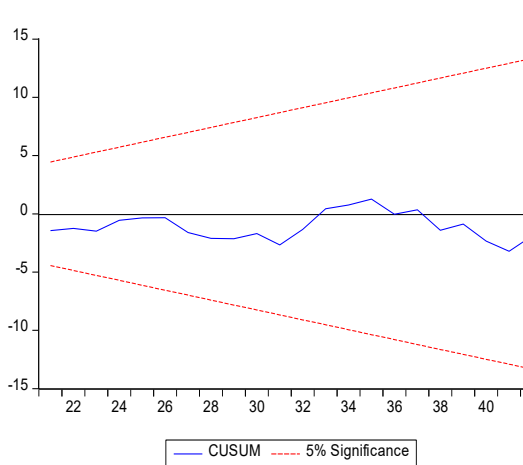
**Gráfico – (CUSUM)**  
**Modelo 5: OF**



**Gráfico – (CUSUMQ)**  
**Modelo 5: OF**



**Gráfico – (CUSUM)**  
**Modelo 6: Div. Consol. Br.**



**Gráfico – (CUSUMQ)**  
**Modelo 6: Div. Consol. Br.**

