

GUSTAVO DIAS DUARTE

Matrícula 11721ECO012

Finanças Públicas Municipais de Ipameri/Go (2019-2022): Teoria, Modelo e
Evidências Recentes

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

2024

GUSTAVO DIAS DUARTE

Matrícula 11721ECO012

Finanças Públicas Municipais de Ipameri/Go (2019-2022): Teoria, Modelo e
Evidências Recentes

Monografia apresentada no Instituto de Economia e
Relações Internacionais da Universidade Federal de
Uberlândia, como requisito parcial 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

2024

GUSTAVO DIAS DUARTE

Matrícula 11721ECO012

Finanças Públicas Municipais de Ipameri/Go (2019-2022): Teoria, Modelo e
Evidências Recentes

Monografia apresentada no Instituto de Economia e
Relações Internacionais da Universidade Federal de
Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharel em Ciências Econômicas.

BANCA EXAMINADORA:

Uberlândia, 30 de agosto de 2024

Prof. Dr. Guilherme Jonas Costa da Silva (Orientador)

Prof. Msc. Vitorino Alves da Silva

Prof. Dr. Júlio Fernando Costa Santos

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

2024

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar a situação financeira do município de Ipameri/GO, de 2019 a 2022, considerando a composição de receitas e a importância das transferências intergovernamentais para os municípios. O estudo avança na avaliação e classificação da estrutura financeira de Ipameri, partindo da metodologia desenvolvida por Piorski (2020), com intuito de propor uma nova classificação da estrutura financeira para os municípios, haja vista que a situação financeira apresentada por Ipameri não estava contemplada na proposta original. Os dados do balanço patrimonial de Ipameri foram utilizados para calcular indicadores financeiros. Os resultados demonstram que o município saiu da situação de fragilidade para a estabilidade conjuntural. Em 2019 e 2020, o município apresentou sinais de fragilidade financeira, com alta necessidade de capital de giro e baixa tesouraria. Em 2021, Ipameri passou para a fragilidade fiscal. Já em 2022, o município entrou uma fase de transição para o grau de estabilidade das contas públicas, marcada por melhorias na acumulação de recursos, mas com desafios na gestão da liquidez. Com efeito, Ipameri obteve o grau de estabilidade conjuntural, pela nova classificação proposta e começou a adotar novas estratégias de gestão dos seus recursos financeiros para avançar em direção a estabilidade financeira, a fim de recuperar a capacidade de investimento e prestação de serviços de qualidade à sociedade.

Palavras-Chave: Finanças Públicas Municipais; Ciclo Fiscal da União; Estabilidade Conjuntural; Ipameri/GO.

Abstract

This study aims to analyze the financial situation of the municipality of Ipameri/GO from 2019 to 2022, considering the composition of revenues and the importance of intergovernmental transfers for municipalities. The study advanced in evaluating and classifying Ipameri's financial structure, based on the methodology developed by Piorski (2020), with the aim of proposing a new classification of financial structures for municipalities, given that Ipameri's accounting situation was not covered in the original proposal. Data from Ipameri's balance sheet were used to calculate financial indicators. The results demonstrate that the municipality moved from a situation of fragility to conjunctural stability. In 2019 and 2020, the municipality showed signs of financial fragility, with high working capital needs and low treasury. In 2021, Ipameri experienced fiscal fragility. By 2022, the municipality entered a transitional phase towards public account stability, characterized by improvements in resource accumulation but with challenges in liquidity management. Consequently, Ipameri achieved a level of conjunctural stability according to the new proposed classification and began adopting new strategies for managing its financial resources to advance towards financial stability, with the goal of recovering its investment capacity and providing quality services to the community.

Keywords: Municipal Public Finances; Federal Fiscal Cycle; Conjunctural Stability; Ipameri/GO.

SUMÁRIO

1. Introdução.....	7
2. A Organização do Estado Brasileiro	7
2.1. O Estado, o Governo e a Administração Pública	7
2.2. Federalismo Fiscal no Brasil	8
3. Diretrizes do Orçamento Público	14
4. Fragilidade das Contas Públicas de um Município	17
4.1. Hipótese da Fragilidade Financeira de Minsky	17
4.2. Modelo de Fleuriet et al (2003)	18
4.3. O Grau de Fragilidade Financeira	20
5. O Município de Ipameri/GO: Análise e Discussões	23
5.1. A Composição da Receita do Município de Ipameri/GO.....	24
5.2. Transferências Intergovernamentais do Município de Ipameri/GO	25
5.3. A Situação Financeira do Município de Ipameri/Go.....	27
6. Conclusões	29
7. Referências bibliográficas	29
8. Apêndice.....	32
APÊNDICE A - Tabela IGP-M – Índice Geral de Preços Acumulado (2019-2022)	32
APÊNDICE B - Arrecadação Própria, em reais, do Município de Ipameri/GO (2019-2022) .	32
APÊNDICE C - Transferências em Reais da União ao Município de Ipameri/GO, em reais (2019-2022)	33
APÊNDICE D - Transferências do Estado de Goiás ao Município de Ipameri/GO, em reais (2019-2022)	33

1. Introdução

A fragilidade financeira dos municípios brasileiros representa um desafio significativo para a gestão pública local, impactando diretamente a capacidade de fornecimento de bens e serviços essenciais à população. Este fenômeno é particularmente evidente em municípios de menor porte, como Ipameri, localizado no estado de Goiás, que dependem substancialmente das transferências intergovernamentais para compor suas receitas correntes e sustentar suas atividades financeiras. A análise dessa dependência e suas implicações é crucial para compreender como a dinâmica fiscal afeta a estabilidade econômica desses municípios.

No Brasil, a descentralização fiscal promovida pela Constituição Federal de 1988 visou fortalecer a autonomia financeira dos municípios através da redistribuição de recursos arrecadados no nível estadual e federal. No entanto, essa descentralização também gerou uma dependência acentuada das transferências intergovernamentais, criando um cenário de vulnerabilidade fiscal para muitos municípios. Ipameri exemplifica essa situação, com quase 90% de suas receitas correntes provenientes de repasses intergovernamentais, uma condição que pode limitar sua capacidade de oferta de serviços e investimentos na área da saúde, educação e infraestrutura, além de deixar o município suscetível às variações dos repasses estaduais e federais.

Esta pesquisa para além de avaliar a composição de receita de Ipameri/Go, busca analisar a situação financeira do município entre 2019 e 2022. A metodologia utilizada se baseia na análise dos dados do Balanço Patrimonial de Ipameri, utilizando a abordagem desenvolvida por Piorski (2020), que combina a Hipótese da Fragilidade Financeira de Minsky e o Modelo Dinâmico de Capital de Giro de Fleuriet, Kehdy e Blanc. Esta abordagem permite uma avaliação detalhada dos indicadores financeiros, como Necessidade de Capital de Giro (NCG), Capital de Giro (CDG) e Tesouraria (T), além de considerar a volatilidade fiscal da União.

Nesse contexto, o estudo busca responder qual a importância das transferências intergovernamentais para o município de Ipameri/Go? Qual a capacidade de um município de pequeno porte, como Ipameri, ser eficiente na arrecadação tributária a ponto de se tornar autossuficiente? Qual a estrutura financeira que o município apresentou entre 2019 e 2022?

Para alcançar o objetivo, o trabalho está organizado em quatro seções principais. A primeira e segunda seção apresentam a revisão da literatura, abordando conceitos fundamentais sobre federalismo fiscal, a organização do Estado Brasileiro e as diretrizes do orçamento público. A terceira seção descreve a metodologia utilizada para a coleta e análise dos dados. Por fim, a quarta seção apresenta os resultados da análise empírica.

2. A Organização do Estado Brasileiro

2.1. O Estado, o Governo e a Administração Pública

O “Estado” refere-se a um conjunto de normas e instituições próprias que operam para um povo num determinado território definido. O Estado é constituído por três elementos originários e indissociáveis: o povo, que é o componente humano do Estado; o território, a sua base física; e o governo soberano, o elemento condutor do Estado que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do povo¹.

Cada país define e adota as diferentes formas de conduzir o Estado. O poder do Estado se faz através do Governo, que é o intermediador nas relações do Estado com a sociedade². O

¹ Meirelles (2006, p. 36)

² A cada Poder corresponde uma função atribuída. Para Meirelles (2006, p. 56), "a função precípua do Poder Legislativo é a elaboração de lei (função normativa); do Poder Executivo é a conversão da lei em ato individual e

Governo reúne o conjunto de órgãos e atividades políticas que conduzem o Estado, desempenha o papel de formular e implementar políticas públicas. Segundo Friede (2002, p.176), as formas de governo representam a “efetiva organização (e suas variáveis modalidades) das instituições que, inter-relacionadas, realizam o poder soberano do Estado”.

Para Meirelles (2006), a Administração Pública constitui o instrumental que o Estado dispõe para colocar em prática as ações políticas do Governo³, cujo propósito primordial consiste na execução de serviços que visam atender às necessidades coletivas. Assim, pode-se afirmar que é um aparato do Estado direcionado à prestação de serviços, visando atender às necessidades coletivas, sendo o órgão responsável pela gestão de recursos e bens da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, seguindo os preceitos do Direito e da Moral, visando o bem comum.

O Brasil adota como forma de governo a República Federativa, cuja Constituição estabelece que a organização político-administrativa deve abranger os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e a União, todos dotados de autonomia política, administrativa e financeira⁴. Apesar de serem dotadas de capacidade de auto-organização e de autoadministração, as unidades da federação não são dotadas de soberania e devem sempre se submeter as diretrizes da Constituição Federal (ACQUAVIVA, 2000). Caberá a União legislar sobre matérias e questões de predominante interesse geral nacional; aos estados, sobre os assuntos de predominante interesse regional; e aos municípios, sobre os de interesse local.

A estrutura federativa brasileira é formada pelos três níveis de governo, a União, os 26 Estados e o Distrito Federal e, 5.570 municípios, que abrigam mais de 203 milhões de habitantes (IBGE, 2022).

2.2. Federalismo Fiscal no Brasil

Gronewegen (1987) define o Federalismo Fiscal como ramo das Finanças Públicas especialmente direcionado para os desafios enfrentados por países organizados na estrutura federativa, recorrendo à teoria dos bens públicos, tributação, dívida pública e teoria da escolha pública para encontrar soluções para as questões relacionadas à distribuição de competências e fontes de receita apropriadas para cada esfera de governo. O Federalismo Fiscal refere-se à maneira como essas instâncias se organizam em termos de atribuições (BARACHO, 1982).

A origem do federalismo no Brasil remonta ao processo histórico de formação do Estado Brasileiro, marcado pela necessidade de conciliar interesses regionais e locais na busca pela unidade nacional. Entretanto, as disputas entre a União e os Estados em relação à questão tributária se destacaram como uma das áreas de maior controvérsia. No desfecho dessas divergências, os Estados foram os beneficiados, obtendo uma considerável vantagem no âmbito tributário e passando a receber uma parcela significativa dos recursos, incluindo aqueles provenientes dos impostos arrecadados pela União.

Affonso (1994) ressalta que o período entre 1977 e 1988 foi caracterizado pela disputa entre os Estados e Municípios com a União pela obtenção de recursos tributários. A redemocratização do país teve início em 1985 com a eleição indireta para presidente e a promulgação da Constituição Federal de 1988, colocando o fim ao regime militar no Brasil. A Constituição Federal de 1988 institucionalizou e estruturou em seu texto as competências da União, os Estados, Distrito Federal e Municípios. Segundo Marques (2001), o texto

concreto (função administrativa); e, a função do Poder Judiciário é a aplicação coativa da lei aos litigantes (função judicial)".

³ Corbari (2008)

⁴ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. 1988, art. 18

constitucional reforçou os princípios federativos e conferiu maior autonomia aos Estados e Municípios, promovendo uma maior descentralização administrativa. O artigo 18 da Constituição Federal estabeleceu que:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Segundo Bobbio (2007), em um sistema federativo, a distribuição de competências entre o governo central e os governos subnacionais é essencial para garantir um equilíbrio adequado de poderes e promover a autonomia das unidades federativas. O texto constitucional organizou o sistema atribuindo competências privativas, comuns e concorrentes, norteadas pelo princípio da predominância do interesse.

O texto constitucional garantiu uma maior autonomia tributária aos entes subnacionais e introduziu melhorias nos mecanismos de transferências intergovernamentais. Isso ocorreu por meio do estabelecimento de regras e metodologias de arrecadação e distribuição definidas constitucionalmente, permitindo com que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tivessem uma maior previsibilidade e estabilidade nos fluxos dos recursos financeiros.

As competências tributárias da União estão previstas no art. 153. Compete à União instituir impostos sobre importação de produtos estrangeiros; exportação de produtos nacionais ou nacionalizados; renda de qualquer natureza; produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro; propriedade territorial rural e grandes fortunas, além do poder residual de instituir impostos que não previstos, desde que não entrem em conflito com aqueles claramente atribuídos aos Estados e Municípios. O art. 155 da Constituição determina as competências tributárias dos Estados e Distrito Federal, sendo estes os responsáveis por instituir impostos sobre herança de imóveis e doações de bens ou direitos; circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte e de comunicação e propriedade sobre veículos automotores. Por fim, o Art. 156 reserva aos Municípios a competência para instituir impostos sobre propriedade predial e territorial urbana; a transmissão de bens imóveis e serviços de qualquer natureza. O Quadro 1 apresenta a divisão de competências tributárias da federação brasileira.

Quadro 1 – Distribuição Federativa das Competências Tributárias

Categoria Tributária	Competências		
	Definição da Base	Fixação da Alíquota	Administração
Comércio internacional	U	U	U
Renda de pessoas jurídicas	U	U	U
Ganhos de capital	U	U	U
Renda de pessoas físicas	U	U	U
Transferências de propriedade	E, M	U, E, M	E, M
Veículos	E	E	E
Propriedade	M	M	M
Propriedade Rural	U	U	U
Salários	U	U	U

Salários de servidores públicos	U, E, M	U, E, M	U, E, M
IPi	U	U	U
ICMS	U, E	U, E	E
ISS	U, M	U, M	M
Taxas e royalties	U, E, M	U, E, M	U, E, M

Fonte: Mendes (2004) e Afonso e Ramundo (1996), elaboração Monteiro (2018).

Nota: U = União; E = Estados; M = Municípios

A década de 1980 foi marcada pela abertura política, a aprovação da nova Constituição Federal e uma intensa descentralização na arrecadação, impulsionada pelo fortalecimento da capacidade tributária dos governos regionais (SERRA E AFONSO, 2007). Nas décadas subsequentes, a partir dos anos 1990, houve uma relativa estabilidade na distribuição dos recursos arrecadados entre os entes federativos, merecendo destaque ao papel do desempenho fiscal dos governos locais. O crescimento da participação dos Municípios no cenário do federalismo fiscal do Brasil foi tão significativo que diversos acadêmicos passaram a referir ao federalismo fiscal brasileiro como “municipalismo fiscal” ou “federalismo municipalista” (AFONSO E ARAÚJO, 2000; CASTRO E AFONSO, 2010; FERNANDES E WILSON, 2013).

Tabela 1 - Arrecadação Direta por Ente Federativo nos Anos 1990-2020 (% do total)

Ano	Governo Federal	Governo Estadual	Governo Municipal
1990	67,03	29,59	3,37
1995	65,98	28,63	5,40
2000	66,69	27,64	5,67
2005	68,64	25,93	5,43
2010	67,27	26,51	6,22
2015	65,98	26,81	7,21
2020	66,28	27,00	6,72

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Afonso & Castro (2019). Elaboração própria

De fato, quando analisamos o comportamento da arrecadação direta por cada nível de governo, os municípios demonstraram historicamente um papel cada vez mais relevante dentro do contexto da descentralização no país chegando a 7% na arrecadação direta em 2015. Por outro lado, os Estados apresentaram um comportamento mais instável com tendências de contração no longo prazo e a União continua com a maior participação na arrecadação tributária, chegando em mais de 66% em 2020 (AFONSO & CASTRO, 2019). Nesse contexto, Mendes (2004, p. 440) destaca que o Governo Federal tem a “maior capacidade para lidar com as externalidades, com a mobilidade da base tributária e com as economias de escala envolvida na arrecadação tributária.”

A maior participação do Governo Federal na arrecadação tributária fez surgir o mecanismo das transferências intergovernamentais da receita tributária. A Constituição de 1988 determinou que a União deveria compartilhar com os entes subnacionais parte de seus principais impostos vigentes, como também uma parcela de qualquer novo imposto instituído (MONTEIRO, 2018). As transferências de recursos, segundo Tristão (2003) são fundamentais devido aos desequilíbrios financeiros decorrentes das discrepâncias entre receitas e despesas, ocasionadas pelos distintos níveis de desenvolvimento econômico entre as regiões do país e por fatores geográficos que favorecem determinadas localidades em detrimento de outras. Assim,

essas transferências têm como objetivo principal reduzir ou atenuar as disparidades socioeconômicas inter-regionais e promover a equalização fiscal.

A repartição das receitas tributárias consta nos artigos 159 a 162 da Constituição. As transferências intergovernamentais podem ser realizadas da União para Estados ou Municípios e dos Estados para Municípios, sendo essas transferências classificadas como diretas e indiretas, condicionadas e incondicionadas. As transferências diretas referem-se aos repasses de recursos financeiros de forma direta, sem a intermediação de fundos ou programas específicos. No Brasil, esses repasses são realizados de acordo com critérios estabelecidos pela legislação, como nos casos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que são repasses automáticos realizados pela União para os Estados e Municípios, respectivamente (GIAMBIAGI & ALÉM, 2008).

Por outro lado, as transferências indiretas são realizadas por meio de fundos setoriais ou programas específicos, nos quais o governo federal é responsável pela gestão e distribuição dos recursos para os demais entes federativos (DINIZ E CORRAR, 2011). Esse tipo de transferência permite a implementação de políticas públicas setoriais e o financiamento de ações em áreas como educação, saúde, assistência social, entre outras, seguindo os critérios estabelecidos na legislação e os objetivos do programa. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é um exemplo, estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, tem por objetivo repassar recursos financeiros para os Estados e Municípios investirem na educação básica, contribuindo para a universalização do acesso e a melhoria da qualidade do ensino (OLIVEIRA & MAIA, 2008).

As transferências condicionadas, segundo Giambiagi e Além (2008), são aquelas em que o repasse dos recursos está vinculado ao alcance de metas ou à execução de políticas específicas pelos entes beneficiários. As transferências incondicionadas são aquelas em que os recursos são repassados sem a exigência de contrapartidas ou condicionantes por parte do ente transferidor. O Quadro 2 a seguir, mostra de forma estruturada, a distribuição dos tributos federais e estaduais:

Quadro 2 – Distribuição Tributária da União e Estados

Distribuição	Tributos	%	Destino
União		24,5	Fundo de Participação dos Municípios
	Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto de Renda (IR)	21,5	Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal
		3,0	Programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste
			75% - Estados e Distrito Federal
	Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI proporcional às Exportações	10,0	25% - Municípios
Estado	Imposto sobre Propriedade Rural (ITR)	100,00	50% - União 50% - Municípios
	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	100,00	50% - União 50% - Municípios
	Imposto sobre o ICMS e prestação de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação	100,00	75% - Estado 25% - Municípios

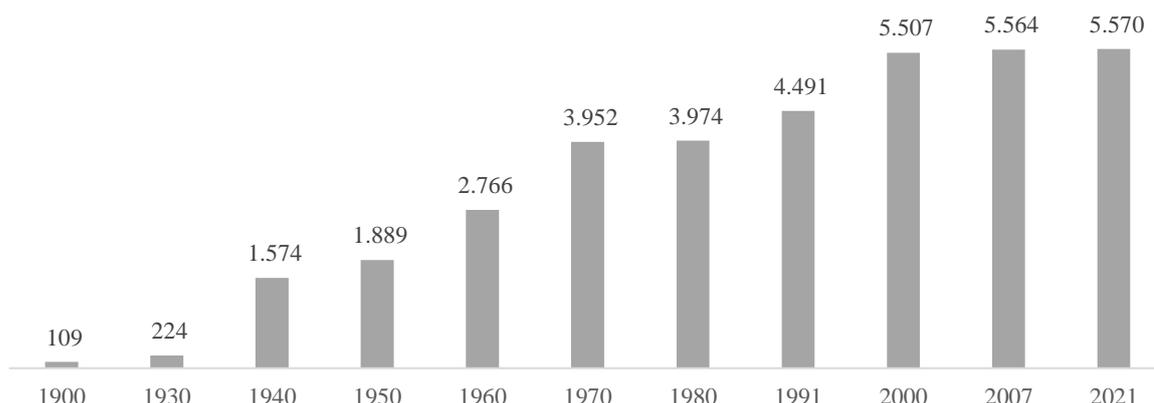
Fonte: Constituição Federal de 1988, elaboração Moratta (2015)

Para Matias e Campelo (2000, p. 21), a administração pública municipal mostra-se mais adequada para atender às demandas sociais, uma vez que está mais próxima dos cidadãos e dos problemas locais. Os autores acrescentam que no município “que se encontram as condições mais adequadas para que seja formado um quadro nacional democrático”, considerando a proximidade entre o governo e a sociedade, o que facilita uma comunicação contínua e possibilita a participação ativa dos cidadãos na formulação de políticas públicas.

Menezes (2002) reforça que o município tem sido amplamente reconhecido como a instituição que pode levar de maneira mais eficaz e eficiente a presença do poder público ao interior de um país, além de promover o desenvolvimento econômico local. Giambiagi e Além (2000) compartilham dessa perspectiva, argumentando que os bens e serviços públicos devem ser fornecidos pela esfera de governo que consegue proporcionar ganhos de eficiência, sendo os municípios a instância mais próxima dos beneficiários, eleitores, consumidores e contribuintes, capacitando-se para compreender melhor os problemas e as preferências locais em relação às prioridades sociais, cabendo-lhes a provisão de bens e serviços e a arrecadação de tributos para seu financiamento (CORBARI, 2008). A descentralização da prestação de serviços e da provisão de bens, com a transferência de responsabilidade do governo nacional para os governos locais, haja vista que permite uma maior influência dos contribuintes sobre as decisões de gastos do governo (OATES, 1972).

Note que, durante a República Velha, que compreende o período de 1889 a 1930, existiam apenas 224 municípios. Posteriormente, no ano de 1969 quando país passou a ser oficialmente denominado República Federativa do Brasil eram 3.952 municípios (BRASIL, 1969). Entre os anos de 1980 e 2000 foram criados 1.533 municípios, 94,5% desses municípios criados contavam com uma população inferior a 20 mil habitantes. Segundo Magalhães (2007, p. 14) “enquanto em 1940 apenas 2% dos municípios possuíam menos de cinco mil habitantes e 54,5% menos de 20 mil habitantes, em 2000 esses números passaram para 24,10% e 72,94%, respectivamente, segundo dados do IBGE”.

Gráfico 1 – Evolução dos Municípios no Brasil (1900-2021)



Fonte: Anuário Estatístico do Brasil 2020 (IBGE, 2020), elaboração própria

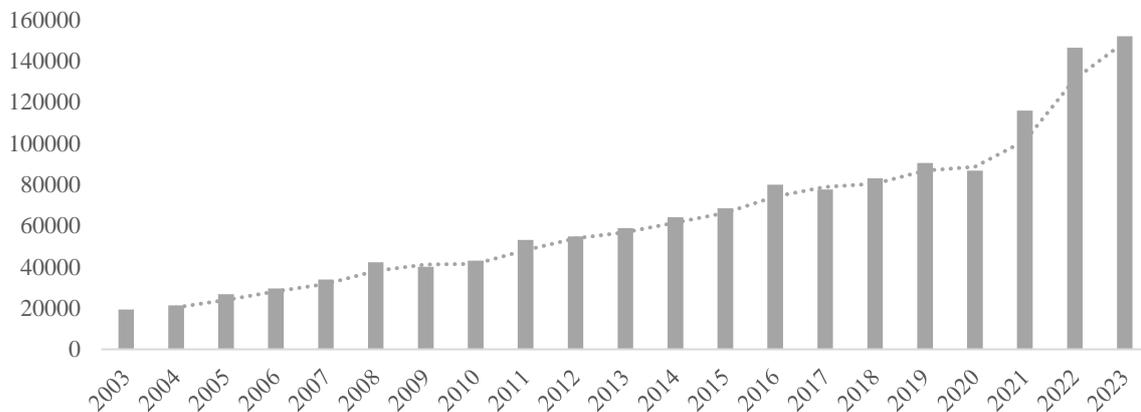
Tomio (2002, p.70) destaca que “a maioria dos municípios criados nas últimas duas décadas depende diretamente das transferências federais para o seu funcionamento” já que suas receitas próprias de tributação não são suficientes para sustentá-los. Além disso, muitas dessas novas unidades municipais possuem atividades econômicas incipientes e uma menor capacidade financeira. O Fundo de Participação dos Municípios é quem garante a sobrevivência da maior parte das unidades emancipadas, uma vez que a maioria das emancipações ocorreu em áreas rurais e municípios pequenos, com menos de 5 mil habitantes (KLERING, KRUEL

& STRANZ, 2012). Entretanto, autores ressaltam os benefícios das emancipações dos novos municípios, para a CNM (2008, p. 1):

os impactos sociais nas comunidades emancipadas são muito expressivos, pois com a obtenção de maior autonomia administrativa para os territórios ocorrem consequentes ganhos de qualidade de vida em todas as áreas, principalmente em educação e saúde. Com mais autonomia, as populações das localidades conquistam maior acesso a serviços públicos, que muitas vezes não estavam disponíveis ou mesmo acessíveis quando estes pertenciam aos respectivos municípios de origem.

Os principais mecanismos de transferências para os municípios são o Fundo de Participação dos Municípios e a Quota-parte do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). No tocante ao FPM, há algumas condicionalidades específicas em relação à destinação dos recursos. Por exemplo, 20% do total bruto das transferências são direcionados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), 15% são destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS) e 1% é reservado para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Portanto, enquanto 64% dos repasses não estão sujeitos a condições específicas quanto ao uso dos recursos, os 36% restantes possuem vinculações estabelecidas (Marco, 2022). O Gráfico 2 mostra a evolução e o crescimento do FPM entre os anos de 2003 a 2023:

Gráfico 2 – Evolução do Fundo de Participação dos Municípios (2003-2023) em bilhões de reais (Valores Nominais)



Fonte: Dados do Tesouro Nacional, elaboração própria

Obs: Os valores já estão deduzidos de 20% para o FUNDEB

Da quota-parte do ICMS transferida pelos Estados, a constituição prevê que, 25% das receitas desse imposto devem ser repassadas aos municípios. Desse montante total, 25% são distribuídos segundo critérios definidos pelos próprios Estados e 75% devem retornar ao município onde a receita foi obtida. Além das verbas provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e da quota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), os municípios também têm acesso a outros instrumentos de transferência de recursos financeiros, como o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), a cota-parte do Imposto Territorial Rural (ITR) quando cobrada pela União, a cota-parte do IOF-Ouro, a cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), a cota-parte do IPI-Exportação,

a cota-parte da Compensação Financeira de Extração Mineral (CFEM) e a cota-parte do Fundo Especial do Petróleo (FEP), além dos recursos provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE).

3. Diretrizes do Orçamento Público

O orçamento público é um documento apresentado na forma da lei que trata das aplicações dos recursos durante o exercício financeiro, portanto, um é instrumento de planejamento orçamentário das atividades da administração pública que engloba a União, Estados e Municípios, que tem por objetivo traçar e planejar as ações curto, médio e longo prazo, com a finalidade de alcançar as metas de forma eficiente para que atendam os interesses e os serviços que são prestados à sociedade (GIACOMONI, 2018). De acordo com Gadelha (2017, p.7), o orçamento público no Brasil é dinâmico e flexível em termos financeiros para determinado período, no qual traduz os planos e programas de trabalho ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos.

O art. 165 da Constituição Federal estabelece que o orçamento deve ser estruturado pelos três instrumentos fundamentais de planejamento: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA⁵, além de serem harmônicas, interdependentes e compatíveis, ou seja, estarem estritamente interligadas entre si (ABREU, 2022). Esses três instrumentos regem o ciclo orçamentário do Brasil e estão estritamente relacionados entre si, formando um sistema integrado de planejamento e orçamento que deve ser adotado por todos os entes da Federação (GADELHA, 2017). Após a edição da Constituição de 1988, a Lei 4.320 de 1964, foi considerada Lei Complementar para atender os dispositivos sobre finanças públicas, assim como dispor sobre orçamentos e organização dos planos anuais e plurianuais, normas de gestão financeira e patrimonial (OLIVEIRA, 2019).

A Lei Complementar nº 101, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi publicada e entrou em vigor em 04 de maio de 2000. Tem como objetivo regulamentar o conteúdo da Constituição Federal de 1988 que trata sobre Tributação e do Orçamento, localizado no Título VI, Capítulo II, artigos 163 ao 169, que estabelece normas gerais de finanças públicas a serem aplicadas na União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A LRF surge em um contexto que a crise fiscal assolava a economia brasileira, com registro de contínuos e crescentes déficits fiscais, alta carga tributária, elevada dívida pública e gasto com pessoal, além de coincidir com a crise política que ocorria na época (AFONSO, 2016).

A implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal visou fortalecer as instituições orçamentárias e promover, em primeiro lugar, à disciplina fiscal, sendo uma ferramenta para conter os déficits públicos e o endividamento crescente dos entes federativos. A lei introduziu novas técnicas de gerenciamento, dentre elas o planejamento, o controle e a mensuração dos custos, simultaneamente estabeleceu mecanismos de restrição fiscal, como o limite de gasto com pessoal e o endividamento público, visando assegurar, no curto prazo o equilíbrio fiscal e no longo prazo o aumento da eficiência (NASCIMENTO, 2002).

A Lei de Responsabilidade Fiscal não substitui e nem revoga a Lei nº 4.320/64, busca instituir normas de finanças públicas voltadas para garantir uma gestão fiscal responsável e transparente. Enquanto a Lei nº 4.320/64 introduz regras para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços, a LRF surge com novos conceitos à administração pública, com foco

⁵ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

no planejamento, transparência, controle, responsabilidade e consolidação das normas e regras que compõem os dispositivos constitucionais (NASCIMENTO, 2002).

Segundo Matias-Pereira (2006, p. 297), a aprovação da LRF visou “aumentar a qualidade das ações de gestão fiscal dos recursos públicos confiados aos agentes da administração pública de todas as esferas de governo e coibir os abusos que provocam danos ou prejuízos ao patrimônio público”. Sendo assim, com intuito de garantir o equilíbrio fiscal e a contenção do endividamento, a Lei Complementar nº 101 trouxe em seu 1º artigo, §1º:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A Lei Complementar nº 101, está estruturada em quatro princípios: o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização. De acordo com Matias-Pereira (2006, p. 235), o planejamento e os planos visam alcançar a eficiência e eficácia na execução das ações, o planejamento tem ainda a função de tornar as atividades transparentes e de organizar o que será executado, bem como sistematizar as ideias e os recursos para tornar as ações governamentais efetiva. Os instrumentos de planejamento estão previstos na Constituição Federal de 1988, combinados em três peças principais – Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O planejamento é um processo dinâmico e deve estar permanentemente associado ao controle, o qual tem a função de medir, avaliar o desempenho e os resultados das ações. O processo de controle permite apontar os desvios do planejamento, implementar ações corretivas e reorientar a execução dos planos. A Lei de Responsabilidade Fiscal visou fortalecer os dispositivos de controle da Constituição Federal de 1988 (artigos 70 a 75), como também estabelecer os limites prudenciais, exigir o equilíbrio financeiro e outras regras que limitam as novas ações sem que haja uma alternativa compensatória (Corbari, 2008).

A Lei de Responsabilidade Fiscal proporcionou um aprimoramento e fortalecimento do controle na Administração Pública. Segundo Silva (2012, p. 73-74), o texto da lei trás os seguintes princípios de controle:

- a) a adoção de processo permanente de planejamento, como fortalecimento do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais como instrumento de gestão;
- b) a prevenção de déficits imoderados e reiterados, e o equilíbrio entre aspirações da sociedade e os recursos que ela coloca à disposição do governo;
- c) a limitação da dívida pública em nível prudente, compatível com receita e patrimônio público, propiciando margem de segurança para absorção dos efeitos de eventos imprevistos;
- d) a adoção de política tributária previsível e estável;
- e) os limites e condições das despesas com pessoal;
- f) a transparência na elaboração e divulgação dos documentos orçamentários e contábeis, em linguagem simples e objetiva.

Para Alesina e Perotti (1996) a transparência é fundamental para o monitoramento e controle das ações do governo, a participação da sociedade contribui para a concepção e fiscalização das políticas públicas, exigindo uma maior responsabilidade fiscal e social nas decisões políticas. A transparência também é um dos pilares da LRF, em seu artigo 48 e 49 ficou estabelecido os instrumentos de transparência na gestão fiscal, com vistas a garantir uma conduta responsável por parte do gestor público e o incentivo a ampla participação da população no acompanhamento do controle financeiro e a execução das ações do poder público. Vejamos o que diz o texto da lei:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

[...]

Art. 49. As contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

A inserção desses dispositivos reflete a importância da transparência como um dos pilares de sustentação na gestão dos recursos públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal também impõe ao gestor público o cumprimento da lei, sob pena sofrer sanções e responder pelos crimes de responsabilidade (SILVA, 2012). Observemos o que diz o art. 73 da LRF:

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201 de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 e demais normas da legislação pertinente.

Os mecanismos instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal são aplicados nas três esferas de governo, podendo as autoridades governamentais vir a ser responsabilizadas criminalmente pela má gestão dos recursos públicos e pelos atos que culminem em danos ao Erário (ALBUQUERQUE, 2008). Ademais, a Lei Complementar nº 131/2009 introduziu alguns dispositivos que reforçaram o pilar de responsabilidade, assegurando a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato ser parte legítima para denunciar, ao respectivo

Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público, o descumprimento das prescrições estabelecidas na Lei⁶.

4. Fragilidade das Contas Públicas de um Município

A metodologia desenvolvida por Piorski (2020) será utilizada neste trabalho para avaliarmos a situação fiscal do município de Ipameri/Go. No desenvolvimento de seu estudo o autor encontra uma lacuna na literatura no que tange as finanças públicas e acrescenta que, no Brasil, a discussão tem se concentrado principalmente na situação fiscal dos Estados e da União, com pouca atenção dada aos municípios. Geralmente, a crise fiscal é entendida como uma discrepância entre receitas e despesas, mas não está claro como a estrutura dessas receitas e despesas contribui para uma crise.

Piorski (2020) busca desenvolver uma abordagem analítica que permita analisar a crise fiscal municipal considerando tanto os aspectos microeconômicos quanto macroeconômicos, e como eles interagem. O ciclo fiscal da União influencia o equilíbrio das contas municipais, não apenas por causa da dependência de recursos externos, mas também devido à estrutura econômico-orçamentária desses municípios, resultado das falhas na alocação dos recursos públicos. Ademais, nota-se uma assimetria entre as finanças da União e os Municípios.

Os municípios brasileiros dependem dos repasses do governo federal para financiar seus gastos, enquanto a arrecadação tributária da União é endógena, ou seja, depende do crescimento econômico. Isso significa que os gastos dos municípios são fortemente influenciados pelo ciclo fiscal da União, mostrando uma dependência assimétrica na fonte de recursos financeiros. Essa assimetria, muitas vezes negligenciada na literatura, tem implicações significativas para a capacidade de oferta de bens e serviços e o equilíbrio financeiro dos municípios (PIORSKI, 2020).

Dado a assimetria entre as finanças da União e Municípios, o ciclo fiscal da União afeta os gastos municipais, mas não define sua situação econômico-orçamentária, uma vez que tal condição é determinada pela complexa interação entre fluxos e estoques. Piorski (2020) utiliza a Hipótese da Fragilidade Financeira de Minsky em conjunto com o Modelo Dinâmico de Capital de Giro ou modelo Fleuriet para identificar como o estoque de despesas impacta a situação econômico e orçamentária do município.

4.1. Hipótese da Fragilidade Financeira de Minsky

O sistema capitalista é inerentemente instável, de modo que influencia investimentos futuros, renda e o orçamento governamental. Minsky (1986) argumenta que a instabilidade é uma característica intrínseca do capitalismo, originando da própria natureza do sistema e não de fatores externos. Ele destaca que em uma economia capitalista, as relações financeiras ligam o passado, o presente e o futuro (MINSKY, 1992). Para que instabilidades sejam mitigadas, Minsky sugere a importância moderada do investimento, no qual o setor público por meio deste tem um papel fundamental para promover o emprego através de programas de incentivos, o que pode gerar um aumento no consumo. Dessa forma, o governo se torna central nas mudanças da conjuntura econômica, intervindo através das autoridades, decretos e legislações, demonstrando suas intenções em relação para com o sistema econômico.

Minsky (1986) também observa que os períodos de crescimento e estabilidade são capazes de sustentar a instabilidade, ao que reduz a margem de segurança e encoraja os agentes econômicos a assumir maiores riscos nas expectativas de maiores retornos do investimento

⁶ Vide Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, art. 73-A

realizado. A instabilidade está ligada às decisões de portfólio das empresas e ao sistema de crédito, o autor propõe duas hipóteses: os mecanismos de um mercado capitalista não podem levar a um equilíbrio sustentável com preços estáveis e pleno emprego; e os ciclos de negócio prolongados devem-se aos atributos financeiros essenciais do capitalismo (MINSKY, 2008, p. 194).

Durante os períodos em que a economia está em pleno crescimento, o otimismo induz os agentes econômicos a promoverem um *boom* de investimentos, tornando o sistema econômico mais frágil e especulativo, e provocando uma revisão das expectativas dos agentes. Portanto, o aumento da rentabilidade por meio do endividamento reduz, criando condições propensas à crise. Além disso, uma vez estabelecida, a crise reduz investimentos, os níveis de rendas e lucros, mas a intervenção política pode reverter essa situação (OLIVEIRA, 2021).

Sendo assim, Minsky (1986) enfatiza a importância dos fluxos de caixa - provenientes da renda, do balanço patrimonial e da carteira - são fundamentais para a análise da dinâmica econômica, uma vez que os fluxos relacionam os custos de financiamento com as expectativas de retorno. A hipótese da fragilidade financeira baseia-se na ideia de que o descumprimento de acordos financeiros gera consequências, e se os retornos não forem suficientes, a situação financeira se torna mais frágil. Ele argumenta que as mudanças na estrutura dos compromissos financeiros dos agentes econômicos são fundamentais para compreender os ciclos financeiros da economia.

Dessa forma, Minsky (2013) propõe as fases de um ciclo econômico financeiro, relacionando-as à forma como os agentes financiam suas posições e tomam decisões de investimento. As unidades Hedge esperam que o fluxo de caixa das operações com ativos de capital seja suficiente para cumprir todos os compromissos contratuais, mantendo baixos volumes de despesas e uma postura defensiva, sensíveis apenas a quedas significativas nas receitas. Em uma economia predominantemente composta por agentes Hedge que honram seus compromissos, a imunidade a crises financeiras seria provável. Em contraste, as empresas com postura especulativa têm fluxos de caixa inferiores aos compromissos de pagamento em certos períodos e necessitam renovar dívidas, especulando que receitas futuras cobrirão os compromissos. As unidades Ponzi enfrentam uma situação financeira mais crítica, com fluxos de caixa insuficientes para todas as obrigações, aumentando a dívida pendente e deteriorando o balanço patrimonial, tornando-se vulneráveis ao mercado financeiro.

Piorski (2020) argumenta que para definir o grau de fragilidade financeira de um município necessita de outras considerações, para além da Hipótese da Fragilidade Financeira de Minsky, uma vez que o município apresenta especificidades, tais como, a não dependência dos gastos em investimento como forma de aumentar a suas receitas; a alocação de recursos não estão sujeitas a um sistema de preços e, dada a função social, o objetivo dos entes municipais não é o lucro, mas a solvência na oferta de serviços à população. Sendo assim, o autor utiliza o modelo desenvolvido por Fleuriet, Kehdy e Blanc (2003) para apresentar uma abordagem adaptada para um ente municipal.

4.2. Modelo de Fleuriet et al (2003)

O Modelo de Fleuriet et al (2003) (doravante, modelo de Fleuriet) questiona os métodos tradicionais de análise financeira das empresas, especialmente a abordagem horizontal, por não refletir adequadamente a realidade econômica das empresas. De acordo com os autores, a análise horizontal não leva em consideração adequadamente a dinâmica das operações empresariais, especialmente no que tange ao prazo de circulação dos recursos dentro de uma unidade econômica e à reposição imediata de estoques após uma venda. Além disso, os autores abordam que os índices de liquidez para análise de crédito podem ser insuficientes para avaliar

a liquidez de uma empresa, haja visto que não diferenciam os financiamentos renováveis e os excepcionais no ativo circulante.

A fim de contribuir com essas limitações, Fleuriet et al (2003) propõem uma reclassificação nas contas do ativo e passivo do balanço patrimonial em três diferentes níveis – tático, operacional e o estratégico. O nível tático as contas estão relacionadas com os aspectos financeiros da unidade econômica; o nível operacional com as operações; e o nível estratégico com as decisões de longo prazo, como é o caso do investimento em expansão. Essa reclassificação do balanço patrimonial, permite com que a análise de uma unidade econômica possa ser realizada a partir dos seus ciclos, sendo que o nível operacional, tático e estratégico, podem assumir financeiramente a forma de Necessidade de Capital de Giro (NGC), Tesouraria (T) e Capital de Giro (CDG), respectivamente.

A Necessidade de Capital de Giro (NCG) indica a constante necessidade de aplicação permanente de recursos para operações empresariais, uma vez que no ciclo financeiro da empresa, as saídas de caixa ocorrem antes das entradas de caixa (como por exemplo, a compra de matérias-primas). Nesse sentido, o valor da NCG revela o montante de recursos necessários para manter o funcionamento dos negócios, pode ser obtido a partir da diferença entre o Ativo Circulante Operacional (ACO) ou ativo cíclico e Passivo Circulante Operacional (PCO) ou passivo cíclico. Os ativos operacionais são, portanto, os bens e direitos no ciclo operacional da empresa e os passivos operacionais são as obrigações geradas pela compra de bens e serviços necessários para a manutenção da atividade:

$$\mathbf{NCG=ACO-PCO} \quad (1)$$

As contas permanentes ou não cíclicas são todas as demais que não estão relacionadas ao ciclo operacional de uma unidade econômica, tais como o realizável a longo prazo, investimentos e reservas de lucros. O Capital de Giro (CDG), por sua vez, está vinculado ao nível estratégico da empresa e é composto por contas não cíclicas, representando a capacidade de investimento com fontes de financiamento permanentes. O CDG pode ser obtido através do Ativo Permanente (AP) e Passivo Permanente (PP):

$$\mathbf{CDG= PP-AP} \quad (2)$$

Quando o CDG é negativo, isso indica que o ativo permanente excede o passivo permanente, sugerindo que parte do ativo permanente é financiada com recursos de curto prazo.

Já a Tesouraria (T), também conhecida como caixa, é composta por um conjunto de contas financeiras ou erráticas, que não estão diretamente ligadas às operações do negócio e não representam fontes de financiamento permanentes, diferentemente do CDG. Tais contas pelo lado do ativo errático são em geral compostas pela disponibilidade de caixa e por investimentos que são mantidos para minimizar os riscos de falta de disponíveis pela incerteza dos fluxos diários. Os passivos erráticos possuem a mesma natureza dos ativos e são geralmente compostos pelos empréstimos de curto prazo e, portanto, não são estruturais e visam a manutenção do capital de giro necessário para a manutenção do fluxo operacional diário.

No balanço patrimonial ela pode ser obtida através do Ativo Errático (AE) e o Passivo Errático (PE) ou pela diferença do Capital de Giro (CDG) e Necessidade de Capital de Giro (NCG):

$$\mathbf{T= AE-PE \text{ ou } T= CDG - NCG} \quad (3)$$

Um saldo positivo na tesouraria indica que a empresa possui fundos disponíveis em curto prazo, os quais podem ser investidos em títulos altamente líquidos para aumentar sua segurança financeira (Piorski, 2020).

O modelo de Fleuriet destaca importância da liquidez, determinada pela relação entre os ciclos econômicos e financeiros, ressaltando a proximidade analítica com as teorias de Minsky. Em resumo, o modelo dinâmico de capital de giro oferece uma visão holística que considera tanto o aspecto real quanto monetário das operações empresariais, reconhecendo a diferenciação entre crises fiscais e financeiras e sua relevância para a sustentabilidade das empresas.

4.3. O Grau de Fragilidade Financeira

Isso posto, Piorski (2020) propõe uma classificação da estrutura financeira para um ente municipal, considerando o ciclo fiscal da União ou a volatilidade. O autor utiliza a estrutura financeira equilibrada, também conhecida como Hedge, proposta por Minsky (1986), como ponto de partida para sua formalização matemática e avança no desenvolvimento do modelo incorporando o Modelo Dinâmico de Capital de Giro, uma vez que os modelos de Minsky e Fleuriet guardam praticamente as mesmas propriedades. Sendo assim, tem-se que:

$$SAc = CDG + T - NCG + \tau\lambda\sigma^2Qi \quad (4)$$

SAc = Saldos Acumulados;

CDG = Capital de Giro;

T = Tesouraria;

NCG = Necessidade de Capital de Giro;

$\lambda\sigma^2Qi$ = Capta a volatilidade da conjuntura econômica ou o ciclo fiscal da União.

O quadro abaixo, detalha a classificação da estrutura financeira desenvolvido por Piorski (2020), o CDG, NCG e T são captados através do Balanço Patrimonial de um ente municipal. O parâmetro de volatilidade é obtido também por meio de um processo matemático aplicado à variável T, que é dividida em dois componentes: o primeiro refere-se aos recursos próprios do município, e o segundo, aos repasses da União. Essa operação é realizada somente quando a variável T < 0 e CDG < 0, indicando que os recursos vinculados repassados pela União estão sendo usados para o pagamento de atividades cotidianas (custeio). Nessa situação, o município fica vulnerável à dependência dos repasses e à volatilidade do ciclo fiscal da União. Quando T > 0 e CDG > 0, ou seja, com as contas equilibradas, o parâmetro de volatilidade ($\lambda\sigma^2$) é positivo. Isso demonstra que o município não depende dos repasses da União para custear suas atividades operacionais, e, portanto, não há necessidade de aplicar o cálculo para desagregar a variável T.

Quadro 3 – Classificação da Estrutura Financeira

CDG	NCG	$\lambda\sigma^2$	Tesouraria	Grau de Fragilidade Financeira
+	-	+	+	Estabilidade Financeira
+	+	+	+	Estabilidade Conjuntural
+	+	-	+	Fragilidade Conjuntural
+	+	-	-	Fragilidade Fiscal
+	-	-	+	Fragilidade Estrutural

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

Fonte: Piorski (2020)

As principais características de cada tipo de estrutura financeira, são:

- 1) **Estabilidade Financeira:** nessa estrutura denominada **estabilidade financeira**, o CDG positivo indica que a unidade econômica tem recursos para financiar investimentos de longo prazo. O saldo negativo em NCG indica que as entradas de caixa (recebimentos, sejam de repasses ou tributos) acontecem antes da saída de recursos (tais como, os pagamentos a fornecedores, os salários e etc). Como consequência a tesouraria (T) é positivo, de modo que há excesso de recursos disponíveis para serem aplicados em ativos de elevada liquidez. Ademais, devido ao excesso de recursos econômicos, o município fica menos vulnerável ao ciclo fiscal da União, ou seja, o ($\lambda\sigma^2$) é positivo.
- 2) **Estabilidade Conjuntural:** Piorsky definiu esta estrutura financeira com uma única diferença em relação à estabilidade financeira, qual seja, a **estabilidade conjuntural** apresenta um saldo positivo na conta NCG, ou seja, os pagamentos (fornecedores, salários ou outras saídas de caixa) ocorrem antes dos recebimentos, exigindo uma necessidade contínua de fundos para cobrir as atividades operacionais. Apesar dessa necessidade, as atividades operacionais consomem poucos recursos, resultando em saldos positivos tanto no CDG quanto na tesouraria (T), indicando uma boa capacidade de financiamento a longo prazo e cobertura de despesas a curto prazo.

Nesta estrutura definida pelo autor como **estabilidade conjuntural**, faremos uma ressalva para propor uma mudança. A tesouraria é calculada pela diferença entre CDG e NCG. Neste caso, seria mais adequado uma reclassificação do rating proposto por Piorsky (2020). A resiliência dessa estrutura está na organização eficaz das despesas, mais alinhada à estrutura fiscal. Neste caso, a magnitude do NCG é pequena o suficiente para garantir o equilíbrio econômico intertemporal, por isto está classificada como estabilidade. Com efeito, a nomenclatura mais adequada seria **estabilidade fiscal**, haja vista que a tesouraria (T) foi positiva, ou seja, $CDG > NCG$.

Quando a tesouraria for negativa, ou seja, quando as entradas de caixa acontecem após a saída de recursos (tais como, os pagamentos a fornecedores, os salários e etc), o município fica dependente dos repasses ou tributos, portanto, a conjuntura ou ciclo fiscal da União afeta relativamente mais as finanças municipais, ainda que $\lambda\sigma^2 > 0$. Assim, torna-se mais adequado classificar este último caso como **estabilidade conjuntural**.

Assim, tem-se uma nova classificação da estrutura financeira municipal, que contará agora com três categorias de estabilidade, para incorporar uma situação observada em vários municípios brasileiros que não estavam contempladas na proposta original.

Quadro 4 – Nova Classificação da Estrutura Financeira Municipal

CDG	NCG	$\lambda\sigma^2$	Tesouraria	Rating da Estrutura Financeira
+	-	+	+	Estabilidade Financeira
+	+	+	+	Estabilidade Fiscal

+	+	+	-	Estabilidade Conjuntural
+	+	-	+	Fragilidade Conjuntural
+	+	-	-	Fragilidade Fiscal
+	-	-	+	Fragilidade Estrutural
-	+	-	-	Fragilidade Financeira
-	-	-	-	Crise Fiscal
-	-	-	+	Crise Financeira

Fonte: Elaboração própria.

- 3) **Fragilidade Conjuntural:** A condição de **fragilidade conjuntural** é extremamente delicada, pois, mesmo que os recursos de longo prazo sejam preservados ($CDG > 0$) e a liquidez seja mantida ($T > 0$), há um desequilíbrio significativo nas despesas vinculadas. Essas despesas têm uma destinação específica no orçamento e não podem ser realocadas para outros fins. Isso é preocupante devido à forte dependência de repasses da União, especialmente por meio de transferências constitucionais, numa conjuntura econômica desfavorável ($\lambda\sigma^2 < 0$). Esse desequilíbrio pode levar ao bloqueio total ou parcial dos recursos, exacerbando a situação financeira e aumentando o grau de fragilidade do orçamento.
- 4) **Fragilidade Fiscal:** na estrutura de **fragilidade fiscal**, ocorre uma acentuada discrepância entre as receitas e despesas, resultando em um saldo de tesouraria negativo ($T < 0$). Isso se deve ao rápido crescimento dos gastos operacionais do município, indicado pelo aumento significativo de (NCG), levando a um déficit operacional crescente. Esse déficit é coberto utilizando recursos de curto prazo disponíveis em caixa e aplicações de alta liquidez. Além do desalinhamento entre os prazos de recebimentos e pagamentos, o rápido crescimento das despesas operacionais contribui para aumentar ainda mais o déficit operacional, resultando $T < 0$, para piorar, numa conjuntura desfavorável de $\lambda\sigma^2 < 0$. Isso indica uma elevada desorganização financeira e, dependendo da taxa de crescimento de (NCG), a situação pode evoluir rapidamente para uma crise fiscal.
- 5) **Fragilidade Estrutural:** A condição de **fragilidade estrutural** surge quando a Fragilidade Conjuntural se agrava, resultando em um déficit operacional que passa a ser coberto pela postergação dos pagamentos aos fornecedores, levando a um (NCG < 0). No entanto, essa prática acontece em função da escassez dos repasses de recursos da União ($\lambda\sigma^2 < 0$). Portanto, essa estrutura mostra que há uma forte dependência do município em relação ao ciclo fiscal da União.
- 6) **Fragilidade Financeira:** A característica distintiva deste tipo de estrutura é a exaustão do estoque de recursos de longo prazo ($CDG < 0$) e, como consequência, a capacidade de investimento do município. Geralmente, essa situação de **fragilidade financeira** decorre do agravamento ou da manutenção das práticas de gestão observadas na condição de Fragilidade Fiscal. O saldo positivo em NCG indica que as entradas de caixa (recebimentos, sejam de repasses ou tributos) acontecem após a saída de recursos (tais como, os pagamentos a fornecedores, os salários e etc). Esse contexto, aliada a uma forte dependência do ciclo fiscal da União numa conjuntura desfavorável, $\lambda\sigma^2 < 0$, coloca a situação financeira do município muito próxima a de uma crise fiscal ou financeira.
- 7) **Crise Fiscal:** Nesse cenário, os recursos de longo prazo estão esgotados ($CDG < 0$) e o valor de NCG é negativo devido a atrasos significativos no pagamento das despesas, mesmo

assim os recursos de curto prazo são insuficientes ($T < 0$). Isso resulta em uma oferta precária e irregular de produtos e serviços públicos. Na **crise fiscal**, a conjuntura ou ciclo fiscal da União piora ainda mais a situação fiscal já precária do município. A ordenação de receitas e despesas torna-se altamente dependente do ciclo fiscal da União e, conseqüentemente, da política econômica adotada pelo governo federal.

- 8) **Crise Financeira:** Esta é a situação mais grave de uma estrutura financeira municipal, haja vista que é caracterizada pelo agravamento da condição de crise fiscal. Nesse caso, os recursos de longo prazo continuam esgotados ($CDG < 0$), o que leva o NCG a ser negativa, devido a atrasos significativos no pagamento das despesas, sendo o saldo da tesouraria ($T > 0$) positivo, uma espécie de contabilidade criativa dos municípios, haja vista que estes recursos são obtidos através do não pagamento da maioria das despesas. Nessa estrutura denominada **crise financeira**, a conjuntura ou ciclo fiscal da União, não só agrava ainda mais a situação do município, mas também torna inviável qualquer medida de ajuste menos drástica.

Na seqüência, pretende-se apresentar um estudo de caso aplicando a teoria apresentada. Para tanto, foram utilizados os relatórios de Gestão Fiscal e o Balanço Patrimonial do FINBRA, principal banco de dados das finanças do Brasil, no qual são disponibilizadas informações contábeis, orçamentárias e financeiras enviadas pelos municípios ao Tesouro Nacional, atendendo o art. 51 da Lei nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Os dados ajustados pelo IGP-M (Índice Geral de Preços de Mercado) acumulado encontram-se disponíveis no apêndice deste trabalho.

5. O Município de Ipameri/GO: Análise e Discussões

O município de Ipameri está localizado no sudeste do Estado de Goiás, segundo o último censo realizado pelo IBGE em 2022 a população é de 25.548 pessoas em uma extensão territorial de 4.369 km². A história do município remonta aos anos de 1800 e emancipação político-administrativa de Ipameri ocorreu em 12 de setembro de 1870, um marco importante para a história da cidade. Nas primeiras décadas do século XX, Ipameri era predominantemente de características rurais, com uma economia baseada principalmente na agricultura e pecuária. No entanto, esse cenário passou por um processo de transformações a partir da construção da ferrovia que ligava os estados de Goiás e Minas Gerais. A chegada da linha férrea foi um ponto de inflexão não apenas na história de Ipameri, mas também do sudeste goiano como um todo.

A construção da linha férrea impulsionou o crescimento local. Além de atrair trabalhadores e administradores para a região, a construção da ferrovia também foi responsável por atrair imigrantes em busca de novas oportunidades. Portugueses, italianos, sírios e alemães se estabeleceram em Ipameri, o que contribuiu para uma mudança significativa no cenário político, social e econômico da cidade (DUARTE, 2021).

Em 1920, iniciaram-se as primeiras obras de infraestrutura urbana, como também foi inaugurada na cidade a primeira Agência do Banco do Brasil do estado Goiás. O município se transformou em um importante centro industrial, comercial e financeiro da região, tornando-se um dos principais municípios do estado de Goiás na época. Na década de 1950, Ipameri enfrentou um período de isolamento decorrente da queda do transporte ferroviário. Esse cenário levou à perda de grande parte de suas indústrias e comércios de maior porte, provocando uma desaceleração social e econômica que havia sido observado nas décadas anteriores. No entanto, apesar de não ter reconquistado o posto de destaque no cenário goiano, a partir de meados da década de 1980, o asfaltamento das estradas que conectam o município ao restante do país e a

modernização da agricultura possibilitaram uma melhora no quadro econômico (DUARTE, 2021).

Atualmente, as principais atividades econômicas de Ipameri são a agricultura e a pecuária, o município vem apostando principalmente na implantação de agroindústrias para dinamizar o seu crescimento econômico. Segundo o IBGE, em 2021 o Produto Interno Bruto (PIB) da cidade atingiu cerca de R\$ 2,4 bilhões de reais, sendo que 38% do valor adicionado veio da agropecuária. A participação da indústria representou 31,3%, os serviços 23,7% e a administração pública 7%. Neste mesmo ano, Ipameri ficou entre os 100 municípios que mais contribuíram no valor adicionado da agropecuária no Brasil.

Nas próximas seções, analisaremos a composição de receita de Ipameri e a capacidade de geração de receitas próprias em relação às transferências intergovernamentais. Além disso, será avaliado a estrutura financeira do município entre 2019 e 2022.

5.1. A Composição da Receita do Município de Ipameri/GO

A receita pública de acordo com Angélico (1994, p. 44) em sua abrangência mais ampla, refere-se à arrecadação de recursos para os cofres públicos, podendo ser dividida em dois principais grupos: a receita orçamentária e a receita extraorçamentária. Neste trabalho, a análise estará centrada exclusivamente na receita orçamentária, conforme a Lei nº 4.320 de 1964 ela integra o orçamento público e abrange tributos, rendas, transferências, alienações, retornos de empréstimos e operações de crédito com prazo superior a doze meses (TRISTÃO, 2003).

A receita orçamentária, por outro lado, é subdividida em categorias econômicas distintas: receitas correntes e receitas de capital. A receita própria do município, considerada uma importante receita corrente, é formada por tributos e outras fontes de rendas, a parte tributária incluem os impostos, taxas e contribuições, enquanto a não tributária abrange a receitas provenientes da dívida ativa, multas, correções monetárias, juros e receita financeira (MARCO, 2022). A tabela a seguir, mostra a arrecadação própria do município de Ipameri nos anos de 2019 à 2022:

Tabela 2 - Arrecadação Própria em Reais do Município de Ipameri/GO (2019-2022)

ANO	2019	2020	2021	2022
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	10.975.678,76	12.140.809,50	14.649.757,20	19.501.274,19
IPTU	1.779.704,82	1.654.589,89	2.565.228,61	2.566.016,24
ITBI	2.075.598,80	2.924.319,61	3.796.961,42	5.145.883,63
IRRF	1.562.412,99	1.921.045,16	1.874.160,58	2.686.606,83
ISS	4.606.721,27	5.159.672,16	5.781.778,03	8.304.869,78
Taxas	951.240,88	481.182,68	631.628,56	797.897,71
Contribuições de Melhoria	N/A	N/A	N/A	N/A

Fonte: Finbra. Elaboração Própria

A capacidade de arrecadação tributária do município de Ipameri aumentou 77,8% quando comparamos o ano de 2019 e 2022, destacando-se principalmente o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) aumento de 147% e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) onde houve aumento de 80%. A alíquota do ISS em Ipameri varia conforme o tipo de serviço prestado, seguindo a legislação nacional e os limites estabelecidos pela Lei Complementar nº 116/2003, que estipula um intervalo de 2% a 5% para a cobrança do ISS. O

ISS é um imposto que está diretamente ligado às atividades econômicas e apresenta ser o imposto com maior capacidade de arrecadação no município, seguido do ITBI.

A receita própria municipal é um importante indicador para determinar a autonomia financeira do município, quanto maior a proporção da receita própria em relação à receita corrente, maior será a autonomia do município na formulação de suas políticas públicas. Para o município de Ipameri, a arrecadação própria correspondeu mais de 10% da receita corrente em 2019, chegando a 11,7% em 2022. Isso coloca Ipameri na média quando comparado a outros municípios brasileiros de mesmo porte, onde em 2022 a receita tributária desses municípios representou, em média, 7,7% da receita corrente em 2020 (MARCO, 2022).

Tabela 3 - Percentual de Arrecadação Própria em Relação a Receita Corrente

ANO	2019	2020	2021	2022
Arrecadação Própria/Receita Corrente	10,77%	10,06%	11,20%	11,77%

Fonte: Finbra. Elaboração Própria

No entanto, fica evidente a baixa capacidade de arrecadação própria município de Ipameri e a alta dependência de outros recursos do Estado e União. Essa dependência torna o município vulnerável às variações nos repasses dos governos federal e estadual, limitando sua autonomia financeira e a capacidade de planejamento das políticas públicas de forma independente. Essa situação reflete a realidade de muitos municípios brasileiros, no qual a capacidade de geração de receita própria é limitada e qualquer alteração na política de repasses pode impactar de maneira substancial a prestação de serviços públicos.

5.2. Transferências Intergovernamentais do Município de Ipameri/GO

As transferências intergovernamentais são indispensáveis para o bom funcionamento e eficiência dos municípios brasileiros. Para o município de Ipameri, as transferências correspondem a quase 90% da receita corrente, ou seja, a cidade depende fortemente dos recursos transferidos pelos governos federal e estadual para manter suas atividades e financiar os serviços públicos. A tabela 4 traz em detalhe as transferências da União a Ipameri/GO nos anos de 2019 a 2022:

Tabela 4 - Transferências em Reais da União ao Município de Ipameri/GO (2019-2022)

Ano	2019	2020	2021	2022
Transferências da União e de suas Entidades	40.462.457,82	46.243.986,89	43.453.919,93	57.419.765,65
Transferências Decorrentes de Participação na Receita da União	23.744.834,78	21.455.902,98	29.320.852,71	38.800.713,49
Cota-Parte do FPM	20.992.934,67	18.626.028,13	25.905.948,95	32.274.043,05
Cota-Parte do ITR	2.751.900,11	2.829.874,85	3.414.903,76	6.526.670,44
Transferências das Compensações Exploração de Recursos Naturais	2.814.555,59	2.117.982,93	2.013.029,77	3.253.084,75
Transferências de Recursos do SUS	4.714.601,71	5.548.197,22	9.145.864,27	12.126.512,13
Transferências de Recursos do (FNDE)	4.326.490,81	—	2.099.795,05	1.244.891,65

Transferências de Recursos do FNAS	569.483,87	743.815,55	305.521,24	398.174,62
Transferências de Convênios da União e de suas Entidades	3.818.733,72	9.366.813,35	129.199,41	550.000,50
Outras Transferências de Recursos da União e de suas Entidades	473.757,34	6.648.086,34	30.865,00	1.046.388,51
Transferência Financeira do ICMS (Desoneração L.C. Nº 87/96)	—	363.188,52	408.792,48	—

Fonte: Finbra. Elaboração Própria

Os recursos transferidos pela União ao município de Ipameri/GO corresponderam a quase 40% da receita corrente no ano de 2019, mas ao longo dos anos esse percentual foi diminuindo, chegando a 34,95% em 2022. Durante a pandemia de 2020, foi necessário a União aumentar as transferências de recursos para evitar um colapso social e econômico, causado principalmente pelo aumento de demanda de serviços públicos, especialmente as áreas da saúde. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é o principal recurso transferido pelo governo federal a Ipameri e seu montante aumentou ano após ano, atingindo 32 milhões de reais em 2022. O FPM é essencial para os municípios brasileiros, especialmente para aqueles com menor capacidade de arrecadação própria. Essa transferência permite a manutenção das atividades municipais e o financiamento de serviços públicos essenciais, como saúde, educação e infraestrutura.

A Tabela 5, traz as transferências realizadas pelo estado de Goiás ao município de Ipameri/GO. Os recursos estaduais aumentaram anualmente, representando 35,3% da receita corrente no ano de 2022. A cota-parte do ICMS se destacou como a transferência mais significativa, sendo a principal fonte de recursos estaduais para o município. A cota-parte do ICMS funciona como uma devolução tributária, no qual são destinados aos municípios uma parte dos recursos arrecadados pelo estado em seu território, diferentemente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que segue uma lógica distributiva. Essa devolução faz com que o desempenho do ICMS seja semelhante ao do ISS, embora componha o grupo das transferências correntes (MARCO, 2022). Por isso, a cota-parte do ICMS é a transferência estadual mais significativa em relação à receita total de Ipameri/GO, oferecendo uma fonte estável e previsível de recursos que apoia a gestão municipal.

Tabela 5 - Transferências do Estado de Goiás ao Município de Ipameri/GO, em reais (2019-2022)

ANO	2019	2020	2021	2022
Transferências do Estado de Goiás/Go	27.878.304,11	34.423.192,76	46.058.827,07	58.650.650,17
Participação na Receita do Estado	27.878.304,11	33.282.737,50	44.627.799,82	54.394.975,62
Cota-Parte do ICMS	24.944.802,14	30.687.944,61	41.552.120,66	50.430.415,47
Cota-Parte do IPVA	2.666.076,06	2.366.579,55	2.728.430,50	3.598.141,10
Cota-Parte do IPI - Municípios	220.050,67	189.041,87	321.968,75	327.429,04
Cota-Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico	47.375,24	39.171,47	25.279,91	38.990,01

Transferências de Convênios do Estado	–	1.140.455,26	1.177.327,25	619.927,70
Outras Transferências do Estado	–	–	253.700,00*	3.635.746,85**

Fonte: Finbra. Elaboração Própria

*Somado as transferências do Estado destinadas à Assistência Social

**Somado as transferências de Recursos do SUS

5.3. A Situação Financeira do Município de Ipameri/Go

Para avaliar situação financeira do município de Ipameri/Go, foram calculados os indicadores de Necessidade de Capital de Giro (NCG), Capital de Giro (CDG) e Saldo de Tesouraria (T) para os anos de 2019 a 2022, utilizando os dados do Balanço Patrimonial enviados ao Tesouro Nacional. Além disso, os dados do $\lambda\sigma^2$, que capturam o ciclo fiscal da União, foram obtidos por meio dos relatórios de gestão fiscal do município. Isso se deve ao fato de que, nos anos analisados, o município apresentou uma $T < 0$ e $CDG < 0$, o que tornou necessária a desagregação dos recursos próprios e dos repasses da União. Os resultados obtidos são apresentados na tabela abaixo:

Tabela 6 – Indicadores Financeiros de Ipameri/Go

ANO	CDG	NCG	$\lambda\sigma^2$	Tesouraria
2019	-16.988.849,78	14.687.945,64	-4.578.823,06	-31.676.795,42
2020	-5.327.638,49	11.510.623,30	-6.884.273,20	-16.838.261,79
2021	3.923.606,40	17.844.729,69	-3.685.943,11	-13.921.123,29
2022	21.326.340,37	35.264.153,30	2.232.968,80	-13.937.812,93

Fonte: Finbra. Elaboração Própria

O Capital de Giro (CDG) representa os recursos próprios que uma organização econômica possui para financiar as suas necessidades de curto prazo e a disponibilização de recursos para o financiamento de suas atividades de longo prazo, ou seja, a capacidade de realizar investimentos. Ao longo dos anos analisados, o CDG de Ipameri apresentou uma evolução significativa. Em 2019, o indicador era negativo em 16,98 milhões de reais, passando para um valor positivo de 21,33 milhões em 2022. O crescimento do CDG sugere uma melhora na capacidade de Ipameri em financiar as suas necessidades de capital de giro.

O NCG apresentou uma tendência crescente ao longo dos anos analisados. Em 2019, a Necessidade de Capital de Giro (NCG) era de aproximadamente 14,69 milhões de reais, aumentando para 35,26 milhões de reais no ano de 2022, essa variação indica uma grande flutuação nas receitas e despesas correntes. Em outras palavras, o município tem necessitado de mais recursos para financiar suas operações no curto prazo, sugerindo uma necessidade maior de monitorar e planejar as suas atividades operacionais.

O saldo de Tesouraria (T), reflete a diferença entre o CDG e a NCG. Note que a tesouraria apresentou valores negativos em todos os anos analisados, sendo que, em 2019, era negativa 31,68 milhões de reais e agora está em -13,94 milhões de reais em 2022. Apesar da melhora, a Tesouraria negativa indica que o município ainda enfrenta dificuldades significativas em sua gestão de liquidez.

O ciclo fiscal da União, representado por $\lambda\sigma^2$, reflete tanto a volatilidade da conjuntura quanto a influência desse ciclo sobre o município. Entre 2019 e 2021, o parâmetro de volatilidade foi negativo, indicando que a gestão municipal enfrentava dificuldades financeiras e recorria aos recursos previamente destinados e vinculados (repasses da União) para cobrir despesas cotidianas, como a de custeio. No entanto, Ipameri apresentou uma evolução positiva

nesse indicador, demonstrando uma redução na dependência em relação à União. Essa melhoria é corroborada pelos dados de receita própria do município, que aumentou 77,8% nos anos analisados, conforme apresentado na seção anterior.

A tabela abaixo, apresenta o grau de fragilidade financeira nos anos de 2019 a 2022, revelando uma evolução positiva da saúde financeira do municipal ao longo desse período:

Tabela 7- A Situação Financeira de Ipameri/GO nos anos 2019-2022

ANO	CDG	NCG	$\lambda\sigma^2$	Tesouraria	Grau de Fragilidade Financeira
2019	-	+	-	-	Fragilidade Financeira
2020	-	+	-	-	Fragilidade Financeira
2021	+	+	-	-	Fragilidade Fiscal
2022	+	+	+	-	Estabilidade Conjuntural*

Fonte: Finbra. Elaboração Própria. *Pela nova classificação.

Nos anos de 2019 e 2020, Ipameri/GO apresentava uma situação de **Fragilidade Financeira**. Nesses anos, o Capital de Giro (CDG) foi negativo, indicando a ausência de recursos próprios suficientes para financiar as necessidades de curto prazo. A Necessidade de Capital de Giro (NCG) foi positiva, sugerindo que as saídas de caixa ocorriam antes das entradas, criando uma necessidade contínua de financiamento para cobrir as operações diárias do município. Além disso, a Tesouraria (T) e o ciclo fiscal da União ($\lambda\sigma^2$) foram negativas, ou seja, nota-se uma elevada influência do ciclo fiscal da União e uma liquidez insuficiente. Essa combinação de fatores indica que o município não possuía recursos de longo prazo e adiava o cumprimento de suas obrigações financeiras.

Em 2021, houve uma melhora para o estado de **Fragilidade Fiscal**. O CDG tornou-se positivo, indicando que o município passou a acumular recursos para financiar as suas necessidades de curto prazo. No entanto, a NCG permaneceu positiva, continuando com a necessidade de fundos para cobrir suas atividades operacionais. A Tesouraria (T) ainda foi negativa, indicando que, apesar de possuir recursos próprios, o município ainda enfrenta dificuldades em manter uma liquidez suficiente para cobrir suas despesas de curto prazo e sem capacidade de realizar investimentos. A volatilidade fiscal da União ($\lambda\sigma^2$) continuou negativa, demonstrando uma vulnerabilidade persistente às flutuações da conjuntura. Em suma, esta fase reflete uma melhora em termos de acumulação de recursos, mas ainda aponta para desafios significativos em termos de liquidez e dependência de repasses federais. Os recursos transferidos pela União já têm um destino prévio e não podem ser redirecionados para outros fins, exemplo disso são os repasses destinados à saúde e educação. Caso houvesse um corte nesses repasses, impactaria negativamente na situação financeira do município.

Em 2022, observa-se que o município entrou em uma nova fase, uma fase de transição para a **Estabilidade**. Note que tanto o CDG quanto a NCG do município permaneceram positivos, mostrando que há uma continuidade da acumulação de recursos, mas uma acentuada necessidade de financiamento das suas atividades operações. A conjuntura ou volatilidade fiscal da União ($\lambda\sigma^2$) tornou-se positiva, sinalizando uma redução da vulnerabilidade às variações fiscais da União. No entanto, a Tesouraria (T) permaneceu negativa como nos anos anteriores, o que significa que as entradas de caixa ocorrem após as saídas de recursos (como o pagamento a fornecedores, os salários, entre outros), o município torna-se dependente de repasses ou tributos. Dessa forma, a conjuntura ou o ciclo fiscal da União impacta relativamente as finanças do município.

Essa fase de transição do município de Ipameri/GO será reclassificada para uma nova estrutura financeira diferente à estrutura proposta por Piorsky (2020). Nesta nova estrutura, o município ainda enfrenta desafios de liquidez que precisam ser superados para atingir a estabilidade financeira. Esta nova fase de transição será chamada de **Estabilidade Conjuntural**

num sentido diferente do proposto originalmente, pois reflete a combinação de melhorias significativas na acumulação de recursos próprios e uma relativa da dependência das variações fiscais da União, mas o município continua a enfrentar os desafios em relação a gestão da liquidez.

6. Conclusões

A análise das transferências intergovernamentais e da situação financeira do município de Ipameri/GO ao longo dos anos de 2019 a 2022 evidencia a crucial dependência da cidade em relação aos recursos transferidos pela União e pelo Estado de Goiás. Essas transferências, que representam quase 90% da receita corrente de Ipameri, são essenciais para a manutenção das atividades municipais e o financiamento de serviços públicos básicos, como saúde, educação e infraestrutura.

A descentralização fiscal promovida pela Constituição Federal de 1988 tinha como objetivo fortalecer a autonomia financeira dos municípios brasileiros. Contudo, no caso de Ipameri, essa política resulta em uma dependência nos repasses estaduais e federais, destacando a exposição às oscilações dessas transferências. Essa dependência restringe a capacidade do município de planejar e executar políticas públicas de longo prazo, comprometendo sua sustentabilidade fiscal.

No que diz respeito à situação contábil, Ipameri apresentou uma evolução significativa nos indicadores financeiros. O Capital de Giro (CDG) evoluiu de valores negativos para positivos, mostrando uma melhora na capacidade do município de financiar suas necessidades de curto prazo. No entanto, a Necessidade de Capital de Giro (NCG) também aumentou, sugerindo uma maior demanda por recursos para sustentar as operações diárias. A Tesouraria, embora tenha mostrado alguma evolução, permanece negativa, apontando para contínuos desafios de liquidez.

A análise dos ciclos fiscais da União ($\lambda\sigma^2$) mostra uma redução na dependência municipal em relação a conjuntura fiscal, refletindo uma maior resiliência financeira. Este progresso é corroborado pelo aumento das receitas próprias do município, embora a dependência das transferências intergovernamentais ainda seja alta. Em termos a situação financeira, Ipameri passou de uma situação de fragilidade financeira em 2019 e 2020 para a estabilidade conjuntural em 2022. Esta transição reflete melhorias na acumulação de recursos próprios e uma relativa redução na vulnerabilidade às variações fiscais da União, embora desafios de liquidez persistam.

Para atenuar essa situação de dependência, torna-se essencial que o município implemente estratégias para aumentar a eficiência na arrecadação de receitas próprias e diversificar suas fontes de receita. A adoção de políticas públicas voltadas para a melhoria da gestão tributária e a otimização dos recursos disponíveis são cruciais para fortalecer a autonomia financeira do município.

Em síntese, este trabalho contribuiu para o debate sobre finanças públicas subnacionais apresentando uma nova categoria na classificação da situação financeira municipal, além de mostrar evidências da importância de uma gestão financeira eficiente e a necessidade de reformas estruturais para fortalecer a autonomia dos municípios brasileiros, especialmente os de menor porte. Essas ações são fundamentais para garantir uma estabilidade financeira para o futuro de Ipameri e de outros municípios com desafios semelhantes.

7. Referências bibliográficas

- Abreu, W. M., & Oliveira, M. L. (2022). O Orçamento Público Brasileiro como Instrumento de Política Fiscal: Processo, Instituições, Governança e Evidências. Encontro Nacional da ANPAD, 2022, São Paulo.
- Afonso, J. R., & Araujo, E. A. (2000). A Capacidade de Gasto dos Municípios Brasileiros: Arrecadação Própria e Receita Disponível. *Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, v. 1, n. 1, p.19-30, dez.
- Afonso, J. R., & Castro, K. (2019). Carga tributária brasileira em perspectiva histórica. *Estadísticas revisitadas. Tax Administration Review*, v. 45, p. 139-154.
- Afonso, J. R., & Junqueira, G. G. (2008). O federalismo fiscal na organização do Estado Brasileiro pela Constituição de 1988. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, v. IV, p. 203-244.
- Albuquerque, C., Medeiros, M., & Feijó, P. H. (2008). *Gestão de Finanças Públicas*. 2 ed. Brasília: Ed. Gestão Pública.
- Alessia, A. F. (1996). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. In: *Inter-American Development Bank, Working Papers Series 394*, Washigton, D.C.
- Angélico, João. *Contabilidade Pública*. 8ª edição. São Paulo: Atlas, 1994
- Baracho, J. A. (1982). *Teoria Geral do Federalismo*. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG.
- Bobbio, N. (2007). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Editora Paz e Terra. Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- BRASIL. Lei nº 4.320/64. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (1964). Fonte: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>
- Castro, K. P. (2010). *Impactos da Reforma do PIS/ COFINS na Indústria Brasileira*. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- Confederação Nacional de Municípios. *Estudo sobre emancipações de municípios no período 1996-2006*. (2008).
- Confederação Nacional de Municípios. *Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos Municípios Brasileiros – edição de 2008*.
- Corbari, E. C. (2008). *Grandes Municípios Brasileiros: Estrutura do Endividamento e Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal 2008*. Dissertação. Universidade Federal do Paraná.
- Diniz, E. & C. (2011). Transferências intergovernamentais e desigualdades regionais no Brasil: um estudo sobre os efeitos redistributivos dos fundos de participação dos estados. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, 41(1), 101-128.
- Duarte, L. T. (2021). *O fiado da memória: estudo do fazer artesanal têxtil no âmbito doméstico em Ipameri/Go*. São Paulo.
- Fernandes, A. S., & Wilson, R. H. (2013). Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 3, p.777-800, jun.
- Gadelha, S. R. (2017). *Módulo 1: Entendendo o Orçamento Público*. Enap - Escola Nacional de Administração Pública.
- Giacomoni, J. (2018). *Orçamento Público*. 17 ed. São Paulo: Atlas.
- Giambiagi, F., & Além, A. C. (2008). *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Elsevier Brasil.
- Gouveia, A. B. (2022). *Orçamento Participativo, Controle Social e o Poder Público Municipal: a experiência de União da Vitória/PR – (1997-2000)*. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Groenewegen, P. (1987). Fiscal Federalism. In: EATWELL, J.; MURRAY, M.; NEWMAN, P. eds. *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. Londres: The Macmillan Press.

- Janotti Junior, J. (2002). A transição para a República e o federalismo. In F. A. Oliveira & J. C. Marques (Eds.), *Federalismo e descentralização no Brasil: a contribuição de Luiz Carlos Bresser-Pereira* (pp. 9-34). Editora FGV.
- Klering, L. R., Krueh, A., & Stranz, E. (2012). Os Pequenos Municípios do Brasil - uma análise a partir de Índices de Gestão. *Análise (PUCRS)*, v. 23, p. 31-44.
- Linhares, P. d., Mendes, C. C., & Lassance, A. (2012). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília: Ipea, 2012. v. 8 (249 p.).
- Magalhães, J. C. (2007). *Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Fonte: http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Capitulo1_30.pdf
- Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, 7ª edição. (2018). Brasil: Secretaria do Tesouro Nacional. Fonte: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>
- Marco, L. C. (2022). *Receita municipal: como a estrutura federativa brasileira afeta a capacidade de arrecadação e determina o grau de dependência dos municípios*. 2022. Dissertação (Mestrado em Economia Política) - Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- Marques, J. L. (2001). *Federalismo e centralização no Brasil*. Editora da UNICAMP.
- Matias, A. B., & Campelo, C. A. (2000). *Administração financeira municipal*. São Paulo: Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2016). *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Atlas.
- Meirelles, H. L. (2006). *Direito Administrativo Brasileiro*. 32ª Edição. Malheiros: São Paulo, 2006.
- Menezes, A. M. (2002). *O processo de descentralização e as contas públicas: um estudo sobre as bases financeiras municipais baianas*. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2002.
- Minsky (2008) Hyman P. *Estabilizando uma Economia Instável*. Em: *Estabilizando uma Economia Instável*. Osasco, SP: Novo Século Editora.
- Monteiro, B. M. (2018). *Federalismo fiscal no Brasil: revisão teórica e estudo de caso dos estados do Acre, Pernambuco, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e São Paulo, e seus municípios*.
- Moratta, N. G. (2015). *A participação das transferências intergovernamentais no crescimento econômico dos municípios: um estudo no estado de Santa Catarina*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2015.
- Nascimento, E. R. (2002). *Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2ª. ed. Brasília: Ministério da Fazenda - Editora ESAF. v. 1. 185p.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oliveira, C. J. (2021). *As transferências intergovernamentais: o Fundo de Participação*. *Revista Direito em Foco – Edição nº 13*.
- Oliveira, F. A. (2010). *A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Oliveira, F. G., & Maia, A. G. (2008). *Federalismo e políticas públicas no Brasil: a constituição de 1988 e o desafio da coordenação federativa*. *Planejamento e Políticas Públicas*, (28), 7-49.
- Oliveira, L. S. (2019). *Orçamento público na história do constitucionalismo brasileiro: a lei 4.320/64 e a permanência do projeto político-institucional militar na Constituição de 1988*. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2019.

- Piorski, César Ricardo Leite. Fragilidade financeira, ciclo fiscal e crise municipal. 2020. 156 f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020.
- Santos, L. S. (2022). Tributação e orçamento público: um ensaio sobre o orçamento, a arrecadação tributária e o cumprimento de direitos do cidadão. Dissertação (Programa Stricto Sensu em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília.
- Secretaria do Tesouro Nacional (2013). O que você precisa saber sobre as Transferências Constitucionais e Legais: Fundo de Participação dos Municípios.
- Serra, J., & Afonso, J. R. (2007). El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica. Revista de la CEPAL, Santiago, v. 91, p. 29-52, abr.
- Silva Filho, C. F. (2002). Orçamento Público no Brasil. Análise (Jundiaí), Jundiaí - SP, v. 3, n.6, p. 51-55.
- Silva, B. R. (2012). Pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: repercussões no Estado de Alagoas. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) - Universidade Federal de Pernambuco.
- Tomio, F. R. (2002). A criação de municípios após a Constituição de 1988. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002.
- Tristão, J. A. (2003). A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação. São Paulo: EAESP/FGV. Tese de doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV.

8. Apêndice

APÊNDICE A - Tabela IGP-M – Índice Geral de Preços Acumulado (2019-2022)

ANO	IGP-M acumulado
2019	7,32
2020	23,14
2021	17,49
2022	5,46

Fonte: FGV/IBRE

APÊNDICE B - Arrecadação Própria, em reais, do Município de Ipameri/GO (2019-2022)

ANO	2019	2020	2021	2022
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	16.789.073,31	15.081.475,52	15.449.633,94	19.501.274,19
IPTU	2.722.345,96	2.055.353,63	2.705.290,09	2.566.016,24
ITBI	3.174.963,59	3.632.628,83	4.004.275,51	5.145.883,63
IRRF	2.389.963,01	2.386.347,92	1.976.489,75	2.686.606,83
ISS	7.046.724,20	6.409.413,59	6.097.463,11	8.304.869,78
Taxas	1.455.076,56	597.731,54	666.115,48	797.897,71
Contribuições de Melhoria	N/A	N/A	N/A	N/A

Fonte: Finbra. Elaboração Própria

APÊNDICE C - Transferências em Reais da União ao Município de Ipameri/GO, em reais (2019-2022)

Ano	2019	2020	2021	2022
Transferências da União e de suas Entidades	61.893.864,20	57.444.897,41	45.826.503,96	57.419.765,65
Transferências Decorrentes de Participação na Receita da União	36.321.559,75	26.652.808,90	30.921.771,27	38.800.713,49
Cota-Parte do FPM	32.112.084,08	23.137.500,61	27.320.413,76	32.274.043,05
Cota-Parte do ITR	4.209.475,67	3.515.308,29	3.601.357,51	6.526.670,44
Transferências das Compensações Exploração de Recursos Naturais	4.305.317,34	2.630.986,65	2.122.941,20	3.253.084,75
Transferências de Recursos do SUS	7.211.744,76	6.892.044,60	9.645.228,46	12.126.512,13
Transferências de Recursos do (FNDE)	6.618.066,45	-	2.214.443,86	1.244.891,65
Transferências de Recursos do FNAS	871.117,55	923.977,60	322.202,70	398.174,62
Transferências de Convênios da União e de suas Entidades	5.841.369,98	11.635.580,50	136.253,70	550.000,50
Outras Transferências de Recursos da União e de suas Entidades	724.688,37	8.258.341,54	32.550,23	1.046.388,51
Transferência Financeira do ICMS (Desoneração L.C. Nº 87/96)	-	451.157,62	431.112,55	-

Fonte: Finbra. Elaboração Própria

APÊNDICE D - Transferências do Estado de Goiás ao Município de Ipameri/GO, em reais (2019-2022)

ANO	2019	2020	2021	2022
Transferências do Estado de Goiás/Go	42.644.368,67	42.760.949,25	48.573.639,03	58.650.650,17
Participação na Receita do Estado	42.644.368,67	41.344.260,51	47.064.477,69	54.394.975,62
Cota-Parte do ICMS	38.157.103,63	38.120.974,17	43.820.866,45	50.430.415,47
Cota-Parte do IPVA	4.078.193,92	2.939.796,69	2.877.402,81	3.598.141,10
Cota-Parte do IPI - Municípios	336.603,04	234.830,33	339.548,24	327.429,04
Cota-Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico	72.468,08	48.659,32	26.660,19	38.990,01
Transferências de Convênios do Estado	-	1.416.688,74	1.241.609,32	619.927,70
Outras Transferências do Estado	-	-	48.573.639,03*	3.635.746,85**

Fonte: Finbra. Elaboração Própria

*Somado as transferências do Estado destinadas à Assistência Social

**Somado as transferências de Recursos do SUS