

Crise Econômica, Fragilidade Fiscal e Gestão Eficiente no Período de 2012 e 2018: A Experiência Recente do Município de Bebedouro (SP)

Marina Carmagnani Lopes¹
Guilherme Jonas Costa da Silva²

Resumo: Este trabalho tem como objetivo analisar a dinâmica das finanças do município de Bebedouro/SP no período de 2012 a 2018, bem como os determinantes da fragilidade fiscal municipal. Para tanto, apresenta-se inicialmente as características e peculiaridades município, bem como apresenta-se um exercício econométrico para compreender o comportamento do saldo fiscal no período em questão. As evidências demonstram que a crise econômica brasileira afetou as finanças da cidade de Bebedouro/SP, mas as boas práticas de gestão ajudaram a conter parte dos efeitos da crise econômica brasileira (de 2014-2016) sobre o município.

Palavras-chave: PNAE Municipais; Gestão Municipal de Bebedouro; Crise Fiscal.

Classificação J.E.L: E62; H12; H83

Crise Econômica, Fragilidade Fiscal e Gestão Eficiente no Período de 2012 e 2018: A Experiência Recente do Município de Bebedouro (SP)

Abstract: This paper aims to analyze the fiscal situation and the main determinants of fiscal fragility of the local Government of Bebedouro/SP, a municipality located in São Paulo, over the period between 2012 and 2018. For this purpose, the study discusses the particularities and the features of the municipality and provides econometric evidence to understand its fiscal situation. The results indicate that the economic crises (de 2014-2016) adversely influenced the budget equilibrium, and that some measures mitigated the fiscal disequilibrium of Bebedouro/SP.

Keywords: Municipal Finance; Municipal Administration of Bebedouro/SP; Fiscal Crisis.

JEL Codes: E62; H12; H83

¹Economista/UFU. E-mail: marina.carmagnani@gmail.com

²Professor Associado do PPGE/IERI/UFU. E-mail: guilhermejonas@yahoo.com.br

1 INTRODUÇÃO

Com a Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros passaram a ter mais autonomia política, financeira, administrativa e legislativa. Entretanto, a responsabilidade destes entes da federação pós-1988 aumentou significativamente, já que passaram a ser cobrados por melhorias na qualidade de vida e no desenvolvimento municipal, em particular, no que tange a saúde, educação, saneamento básico, ordenamento territorial, entre outras coisas. (Santos e Nazareth, 2017).

Contudo, o resultado dessa maior autonomia conquistada no final da década de 1980 foi a ampliação da desigualdade municipal, principalmente, porque os municípios de pequeno porte possuem restrições fiscais em função da sua maior dependência em relação aos recursos advindos dos governos estaduais e federal. Estas restrições limitaram as políticas para atender a demanda crescente por serviços públicos locais.

Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) entrou em vigor, com várias medidas que visavam aproximar o governo local a população e dar maior transparência na gestão do gasto público. Nas duas últimas décadas, a fragilidade dos municípios aumentou e tornaram-se evidentes na década de 2010.

De fato, com as crises recentes, as receitas tributárias dos municípios mais ricos foram bastante impactadas, mas as cidades menores sofreram relativamente mais, em função da sua maior dependência em relação ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Assim, a capacidade de crescimento dos municípios ficou comprometida, o que dificultou ainda mais o fechamento das contas, já que os recursos eram insuficientes para atender a demanda por serviços públicos, dadas a ampliação da expectativa de vida da população e a elevada urbanização no período em consideração. (SANTOS, 2018).

O objetivo do trabalho é analisar o comportamento das finanças públicas do município de Bebedouro – SP, bem como os determinantes da fragilidade fiscal municipal. A idéia é avaliar empiricamente os determinantes da crise recente enfrentada pelo município no período de 2012-2018.

A hipótese desse trabalho é que os efeitos de uma crise fiscal no município podem ser aprofundados/atenuados por uma gestão (in)eficiente dos recursos públicos à disposição da administração local.

Neste sentido, acredita-se que para melhorar o bem-estar da população e atender a demanda por serviços municipais básicos, o primeiro passo é melhorar a gestão local, tornando-a mais eficiente. Do exposto e dada a quantidade reduzida de pesquisas empíricas relacionadas à importância das boas práticas de gestão pública municipal, pretende-se avançar neste debate. Para tanto, serão extraídos dados do site do Banco Central, IPEADATA, Tesouro Nacional (SICONFI e FINBRA), *Economic Policy Uncertainty* da Prefeitura de Bebedouro/SP.

Para atingir o objetivo e testar a hipótese lançada, o trabalho está dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais.

2 REVISÃO TEÓRICA

A discussão sobre as preferências dos consumidores e a diferença de bens públicos e privados questionadas por Musgrave e Samuelson, são essenciais para o desenvolvimento da Teoria Pura dos Gastos Locais de Tiebout (1956) e para o entendimento das finanças públicas. No caso da economia brasileira, torna-se importante analisar as medidas impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000.

2.1 A Teoria dos Bens Públicos

A teoria definida por Samuelson (1954) diferencia os bens em duas categorias: os bens de consumo privado e público. Nesta abordagem, a primeira categoria está associada à quantidade total de bens que devem ser divididos com um ou mais consumidores, de modo que para aumentar o consumo desses bens, outro deve diminuir ou até mesmo parar de adquiri-lo, ou seja, só consegue consumir em detrimento de outro consumidor. Já o bem de consumo público, também conhecido como coletivo, não são excludentes e todos podem desfrutar do mesmo simultaneamente.

Para Samuelson, a única solução é forçar o consumidor a revelar suas verdadeiras preferências para determinar a quantidade que será produzida e definir o tributo ou imposto mais adequado para os bens desejados.

Segundo Tiebout, o problema central tanto da teoria de Samuelson quanto da teoria de Musgrave está em como captar as preferências dos consumidores. De fato, com as prioridades dos consumidores reveladas, torna-se possível definir um valor justo dos impostos pelos serviços públicos voltados para o bem-estar da população. Entretanto, os agentes são racionais e não irão expor as suas vontades para evitar o pagamento de mais tributos, dificultando a melhor alocação dos recursos públicos.

2.2 A Teoria Pura dos Gastos Locais

Tiebout (1956) desenvolve um modelo para solucionar o problema dos níveis de gastos com bens públicos locais relacionados com as preferências da população. A teoria diferencia-se da apresentada por Samuelson ao levar em consideração a mobilidade dos consumidores, ou seja, a migração entre regiões que atendam suas necessidades e que refletem as preferências em nível agregado.

Para Tiebout, as variáveis não econômicas, como boas escolas, praias, parques, entre outras, são importantes para entender a mobilidade da população e do consumidor, já que escolhem a cidade que satisfaça as suas necessidades. Essa diferença é importante para provisão central e local de bens públicos.

As preferências são dadas em nível global, de modo que o governo regula somente as necessidades da população para o bom funcionamento da economia. Em nível local, a situação muda, já que quanto mais diversificadas e maior for o número de comunidades, mais próxima da posição preferencial o consumidor estará.

Para estruturar seu modelo de governo local, Tiebout formaliza as seguintes hipóteses: i) os consumidores têm liberdade (mobilidade) total para buscar as cidades que atendam melhor as suas preferências e necessidades; ii) os indivíduos têm conhecimento das diferenças entre as receitas e os gastos públicos locais, de modo que reagem a esse resultado; iii) há um grande número de cidades disponíveis para que os indivíduos possam escolher viver; iv) as restrições de oportunidade de emprego não são consideradas; v) assume-se que não existem deseconomias e economias externas entre as comunidades

sobre o fornecimento de serviços públicos; vi) para cada padrão de serviços públicos definido pelo administrador da cidade, existe um tamanho ótimo que, em termos de quantidade de moradores, poderá produzir serviços a um custo médio menor; vii) no nível ótimo, as comunidades são constantes. Se estas não chegam a esse tamanho ótimo, procuram atrair novos moradores e, aquelas acima do ideal, fazem exatamente o contrário. Para manter a nível constante, o autor cita, por exemplo, que é necessário fazer acordos implícitos com as corretoras de imóveis e leis de zoneamento adequadas.

A teoria de Tiebout é um modelo de demanda, no qual o consumidor tem escolhas de onde morar através das suas preferências por bens públicos. Vale destacar ainda dois pontos relevantes: i) mudança no custo de um serviço público altera a quantidade de produção; e ii) os custos de mudanças de uma cidade para outra também são considerados. Portanto, quanto maior for esse custo, *ceteris paribus*, menos otimizada será a alocação dos recursos públicos e privados.

Políticas que promovam a mobilidade local e aumentem o conhecimento por parte do setor público sobre as preferências do consumidor trarão uma alocação melhor nas despesas locais, bem como a mobilidade do emprego e informações sobre a localização da empresa beneficiam a alocação dos recursos privados. Assim, conhecer as preferências do consumidor em uma economia melhoram o deslocamento da população entre as regiões e ajudam os governos locais a entregarem serviços públicos de qualidade.

2.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) passou a vigorar com o objetivo de manter em ordem a situação financeira para uma maior transparência e responsabilidade de cada um dos entes da federação, facilitando a fiscalização das contas públicas por parte da população.

As principais medidas tomadas para obter maior controle e equilíbrio das contas públicas foram: i) estimar o impacto orçamentário e demonstrar que a renúncia de receita será compensada por meio de outras medidas, como elevação da alíquota, novos contribuintes ou tributos; ii) limites com despesas de pessoal – para estados e municípios – de 60% da Receita Corrente Líquida, haja vista que os municípios têm sua porcentagem distribuída entre: 6% para o Legislativo e 54% para o Executivo; iii) as despesas devem ser adequadas com as metas que foram estipuladas na Lei Orçamentária Anual (LOA), no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e iv) cumprimento do limite de endividamento para que os pagamentos sejam efetuados e realizados no prazo com a realização de transferências voluntárias. O limite máximo para o endividamento dos municípios é de 1,2 vezes a Receita Corrente Líquida anual. Destaca-se que o Senado Federal decide o limite, trajetória e prazo máximo do endividamento e não a LRF.

A Lei de Responsabilidade Fiscal enfatiza que a “Regra de Ouro” deve ser sempre obedecida. Os empréstimos (operações de crédito) devem ser utilizados para gastos com investimentos, ou seja, somente em despesas de capital. Se houver alguma operação de crédito irregular, não haverá garantias, o município não poderá receber transferências voluntárias e fazer novas operações de crédito e o empréstimo será considerado como vencido e não liquidado.

Na LRF são vetadas operações como a antecipação do resgate da receita via tributação ou de contribuição, assumir uma dívida através de emissão ou aval de títulos de créditos, entre outros meios. Vale ressaltar que esta lei também proíbe os estados e municípios de emitirem títulos públicos enquanto os entes tiverem dívidas com a União. Os governos locais só podem discutir sobre o retorno da emissão de títulos depois do ano

de 2020. Isto ocorreu devido à grande quantidade de empréstimos que os entes federativos tinham das décadas passadas.

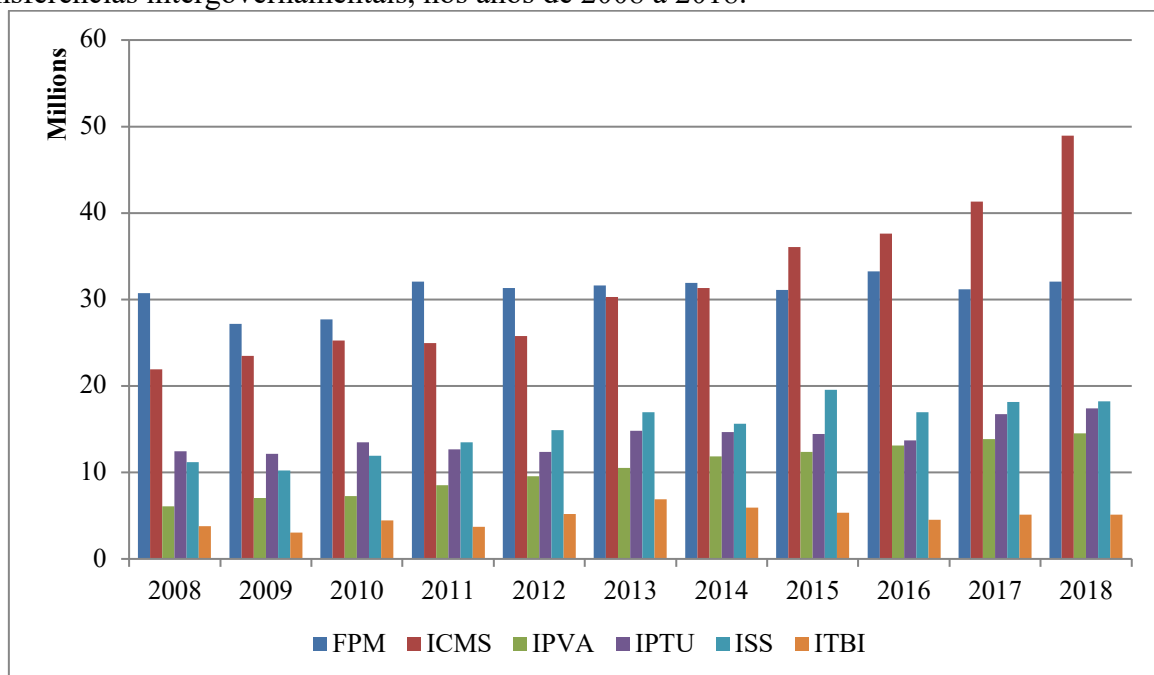
Os governos são proibidos de adquirir novas obrigações nos últimos dois quadrimestres do último ano do mandato do governante. Caso aconteça, o gestor deve garantir recursos para o pagamento no exercício seguinte. Se as normas, prescritas pela LRF, não forem cumpridas, o ente federativo sofrerá sanções institucionais e/ou pessoais, como suspensão das transferências voluntárias, perda do cargo, multa e até prisão.

2.4 A Cidade de Bebedouro/SP

O total da população estimada mostra que o município deve possuir 77.555 habitantes em 2020, de modo que pode ser classificado como um município de médio porte, por ter mais de 25 mil e menos de 100 mil moradores. Segundo dados do IBGE, o PIB *per capita* do município de Bebedouro/SP é de 41.929,78 reais ao ano e 2.825 empresas (e outras organizações) atuantes e cadastradas em 2018, empregando mais de vinte e oito mil pessoas direta e indiretamente.

O município é bastante dependente dos repasses intergovernamentais, mas com o aumento do número de empresas e fábricas em Bebedouro/SP as receitas advinda do ICMS e do IPVA foram ampliadas. Nos anos de 2008 a 2014, a maior receita foi o Fundo de Participação Municipal (FPM), depois passou a ser o ICMS, quando houve uma queda nas transferências do FPM resultado da crise econômica brasileira.

Gráfico 1 – Principais receitas do município de Bebedouro através do próprio recurso e transferências intergovernamentais, nos anos de 2008 a 2018.



Fonte: Elaboração Própria – Dados Extraídos do Governo do Estado de São Paulo / Secretaria da Fazenda e Planejamento.

3. IMPACTOS DAS CRISES ECONÔMICAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

No período recente, aconteceram vários choques econômicos: 1) A crise conhecida como *subprime* de 2007/2008; 2) A crise de 2014, causada principalmente pelos erros na condução da política econômica; e 3) a crise proveniente da pandemia do corona vírus, que exigiu medidas duras para conter o avanço da doença, como o *lockdown* imposto no segundo trimestre de 2020.

3.1 A Crise do Subprime

A crise do *subprime* que ocorreu devido à falência do banco de investimentos estadunidense *Lehman Brothers* impactou o mundo inteiro devido à globalização. Evidentemente, o Brasil não ficou de fora e também sofreu as consequências deste grande choque econômico.

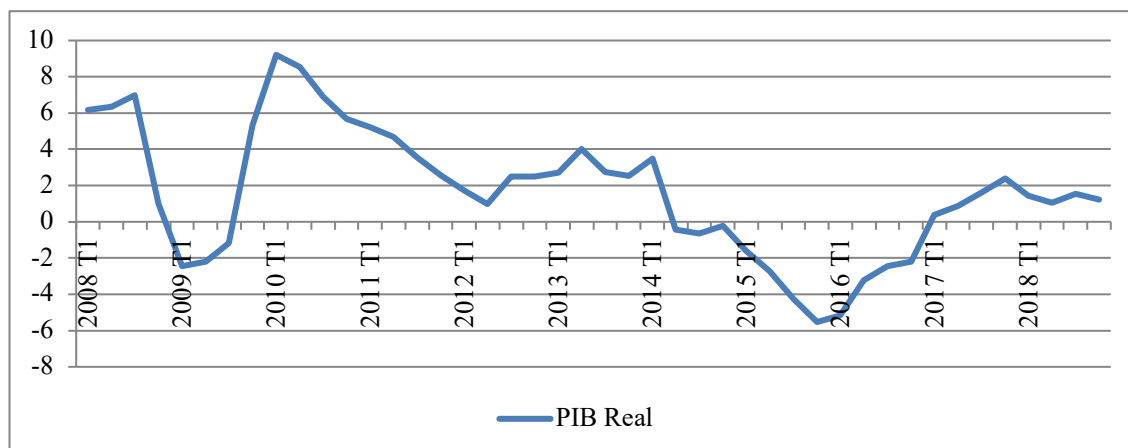
As prefeituras sentiram o impacto da crise através de dois canais de transmissão: as transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), advindas da União, que provocaram a diminuição da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI); e do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias (ICMS), proveniente dos estados. (ALENCAR E STRANZ, 2009)

No tocante as receitas provenientes do Fundo de Participação do Município, houve uma queda relevante nos anos seguintes, mas voltaram ao patamar pré-crise. Ademais, a situação dos municípios não foi tão ruim porque as receitas do IPTU e ISS se mantiveram praticamente no mesmo patamar.

3.2 A Crise de 2014

Esta crise foi maior do que a anterior, sendo conhecida como a grande recessão econômica brasileira. Esta instabilidade foi resultado de uma intervenção equivocada do Estado a partir do ano de 2011. Os efeitos dos choques de oferta e de demanda causaram uma redução na capacidade de crescimento da economia, o que levou a uma queda nas receitas públicas e um maior endividamento do país.

Gráfico 2 - Variação Trimestral do Produto Interno Bruto Real do Brasil a Preços de Mercado, em Relação ao Mesmo Período do Ano Anterior entre 2008 a 2018.



Fonte: IPEADATA / Elaboração Própria.

Cezário et al (2015) mostra o agravamento da crise nos municípios com as desonerações de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto de Renda (IR) e Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide). Esta última é a única contribuição nas atividades dos estados e municípios, já que o governo estadual e a União ficam com uma porcentagem. Pelo fato da Cide ser compartilhada, a desoneração causa uma perda para os municípios, no período de janeiro de 2013 a novembro de 2014, na ordem de 1,6 bilhão.

Além disso, os atrasos nos repasses do Governo Federal para os municípios foram frequentes, o que agravou ainda mais a crise municipal. Os reajustes do salário mínimo, pressionaram o caixa das prefeituras em função do aumento das folhas de pagamentos, principalmente, no caso dos municípios menores. O impacto do aumento do salário mínimo nas contas dos municípios foi de 1,79 bilhão. Já o repasse do FPM foi inferior ao esperado, devido ao cenário de desaceleração da economia e ao baixo desempenho do setor industrial.

Os municípios elevados à condição de entes autônomos, foram a cada dia tendo maiores competências sem que os recursos avançassem na mesma velocidade. Cezário et al (2016), relata que o cenário para os municípios brasileiros não está favorável, por vários motivos: inflação crescente, projeções de queda do Produto Interno Bruto (PIB), redução dos repasses e da competitividade das indústrias, desvalorização cambial, balança comercial em *déficit*, aumento de responsabilidades e a instabilidade política no período.

Evidentemente, a crise impacta direta e negativamente o consumo da população, reduzindo a arrecadação de impostos, levando a queda do FPM, além da diminuição do IR devido à alta taxa de desemprego, cujos efeitos são sentidos principalmente nas áreas da educação e da saúde, sendo esta última a mais problemática.

Das medidas tomadas pelos gestores locais durante a crise, a mais comum foi a diminuição das despesas de custeio (manutenção e prestação de serviços públicos como despesas de água, luz e material em uma repartição pública), seguida pela redução de trabalhadores e cargos comissionados. Neste contexto, segundo Cezário et al, 2016, os municípios preferem atrasar o pagamento dos fornecedores do que atrasar a folha de pagamentos dos funcionários. Contudo, a maioria dos municípios não conseguiram fechar as suas contas.

3.3 A Pandemia do Corona vírus

A economia brasileira estava se recuperando da crise anterior, quando veio o surto do corona vírus declarado pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Em 2020, a pandemia do COVID-19 impactou fortemente a economia brasileira e o país fechou o ano com uma queda de 4,1%. Segundo o InfoMoney, o setor que mais sofreu com a pandemia foi o de serviços, com uma queda de 4,5%, seguido pelo setor industrial, com 3,5%. O decréscimo do PIB só não foi maior porque o setor agropecuário cresceu 2,0%. As atividades como hotéis, restaurantes, comércio, transportes e academias foram algumas das mais afetadas pela paralisação.

Com o isolamento e atividades restritas, a demanda de consumo da população voltou-se para os produtos básicos. Os preços desses alimentos aumentaram, influenciados pelo auxílio emergencial e pela alta do dólar. Além disso, houve o aumento da conta de energia elétrica, em função da bandeira vermelha, devido ao maior uso das usinas térmicas.

Com efeito, os municípios sofreram um grande impacto nas suas contas. As finanças públicas locais que já estavam comprometidas, com a pandemia as dificuldades só aumentaram, devido ao fechamento de muitas empresas no Brasil. O município de

Bebedouro adotou algumas medidas para minimizar o impacto econômico da pandemia na economia, como a flexibilização para o funcionamento de alguns setores, o sistema de *drive-thru* para a realização da feira nos domingos e o distanciamento social.

Para combater o desequilíbrio no caixa dos entes federativos devido ao choque da pandemia, o Governo repassou mais de 60 bilhões para os estados e municípios. Segundo a Lei Complementar 173/2020, 50 bilhões foram destinados para compensar a perda das receitas, sendo 30 bilhões para os estados e 20 bilhões para os municípios. O restante foi destinado para a saúde e assistência social. Para terem acesso a esses recursos, os estados e municípios se comprometeram a não aumentar suas despesas com pessoal e congelaram os salários dos servidores públicos até o final do ano de 2021.

Contudo, a demanda por serviços públicos de saúde pressionou as estruturas locais, que praticamente entraram em colapso, devido ao atraso na vacinação em massa e a grande demanda dos pacientes com o corona vírus, forçando os governos estaduais e municipais a adotarem novamente as medidas mais restritivas para conter o avanço da doença em 2021.

3.4 Desigualdade Municipal

A principal fonte de recursos dos municípios brasileiros é a transferência intergovernamental que aumenta com o crescimento populacional. As cidades com maior número de pessoas e grande peso econômico, tendem a ter mais autonomia orçamentária por terem suas próprias arrecadações para se manter [Imposto Sobre Serviços (ISS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)], o que lhes confere uma maior liberdade para definir as melhores estratégias para o crescimento local.

No tocante a evolução das receitas municipais advindas de duas fontes de receitas, próprias e as provenientes de transferências intergovernamentais, Santos (2018) demonstrou que os ganhos tributários e a cota-parte do ICMS após as recentes crises, beneficiaram as regiões ricas quando comparadas as mais pobres, o que recentemente aumentou a desigualdade municipal no Brasil.

4 FINANÇAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE BEBEDOURO – SP

Como todos sabem, os municípios brasileiros possuem uma restrição orçamentária. Como qualquer fluxo contábil, as despesas têm que ser iguais às receitas. Segundo a Firjan, as fontes de recursos dos entes municipais advêm: da receita corrente (RC), que é desdobrada em receitas tributárias locais e das transferências intergovernamentais; do endividamento (Δ DIV); e da postergação das despesas. Já os desdobramentos da conta do lado das despesas são: as despesas correntes primárias (DC), as quais são referentes aos gastos com pessoal; amortizações mais os juros (Amort + J); e os investimentos (I).

Para melhor visualização, a equação do desdobramento das receitas iguais às despesas consta abaixo.

$$RC + \Delta DIV + \Delta RAP^* = DC + (Amort + J) + I \quad (1)$$

*RAP: Restos a Pagar

Com efeito, os municípios não devem se preocupar somente com as captações de recursos, mas também com a sua capacidade de contrair dívidas, o comprometimento do pagamento das despesas dos anos anteriores e dos seus gastos fixos.

Considerando o índice de IFGF Receita Própria, percebe-se que há uma dependência dos repasses constitucionais e voluntários de outros entes, principalmente, nos anos de 2013 e 2014, quando o IFGF estava abaixo de 0,60 pontos. Contudo, os dados recentes do IFGF têm mostrado uma melhora na gestão das receitas próprias.

A participação do Fundo de Participação dos Municípios na Receita Corrente Líquida, com base nos dados do Tesouro Nacional, conclui-se que o município de Bebedouro não é muito dependente dos repasses do FPM. Vale destacar que, o município possui um número considerável de empresas e fábricas em seu território, o que aumenta os recursos via impostos ou transferências. Entretanto, a seca de 2014 aliada a crise da economia brasileira causaram muitos transtornos para a população e para as empresas.

Tabela 1 - Comparação Entre os Índices da IFGF Receita Própria e FPM de Bebedouro/SP de 2012 e 2018

Ano	IFGF	
	Receita Própria	FPM
2012	0,71	13%
2013	0,41	13%
2014	0,39	13%
2015	0,68	13%
2016	0,67	13%
2017	0,74	12%
2018	0,76	12%

Fonte: Elaboração própria

O gasto com pessoal é uma das variáveis que mais pesa nas despesas orçamentárias. No período analisado, os gastos com os funcionários públicos foram, em média, 50% da Receita Corrente Líquida. Lembrando que, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, o município não pode ultrapassar o limite máximo, que é de 54% sobre a Receita Corrente Líquida. Se exceder, haverá cortes e vetos até voltar ao limite permitido. Além deste limite, existem mais dois limites, o de alerta, quando ultrapassa os 48,6% e o prudencial, que é de 51,3%. O município não ultrapassou, período analisado, o limite máximo, mas atingiu o prudencial em 2014, o que explica a contenção de gastos no ano posterior, quando foi forçado a realizar um forte ajuste fiscal. O índice IFGF Gastos com Pessoal comprova o que foi exposto acima. Vale lembrar que, quanto mais próximo de 1 o índice IFGF for, menor será o seu comprometimento com a folha de pagamento.

Tabela 2 - Comparação entre os Índices da IFGF Gastos com Pessoal e Total de Gastos com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida de 2012 e 2018.

Ano	IFGF Gastos com Pessoal	Gastos com Pessoal
2012	0,60	50,00%
2013	0,60	50,12%
2014	0,57	51,42%
2015	0,66	46,96%
2016	0,59	50,71%
2017	0,61	49,75%
2018	0,59	50,65%

Fonte: Elaboração própria.

Outro fator a ser destacado é o custo da dívida, que são os empréstimos para tentar equilibrar as contas do lado das despesas. Há um limite de disponibilidade desses recursos, conhecido como a “Regra de Ouro”, no qual todos os entes federativos devem cumpri-la. Se ultrapassarem esse dispositivo, os municípios, estados e/ou a União serão impedidos de contraírem novas dívidas para diminuir o excedente do montante das despesas correntes.

O limite é de 100% sobre a equação da receita de operação de crédito pela despesa do capital e, segundo o Tesouro Nacional, Bebedouro não ultrapassou desse limite. As dívidas do município não apresentaram problemas, tanto no índice IFGF quanto no CAPAG. Lembrando que, o endividamento foi a única variável que o município recebeu nota A.

Tabela 3 - Comparação entre os Índices da IFGF Custo da Dívida e a Dívida Consolidada de 2012 e 2018.

Ano	IFGF Custo da Dívida	Dívida Consolidada (CAPAG)	Nota Endividamento (CAPAG)
2012	0,95	0,05	A
2013	0,79	0,06	A
2014	0,78	0,06	A
2015	0,80	0,21	A
2016	0,79	0,20	A
2017	0,84	0,20	A
2018	0,91	0,23	A

Fonte: Elaboração própria

Ao analisar as outras variáveis do índice CAPAG, percebe-se que o grande problema de Bebedouro/SP é a liquidez. O índice mostra como está a situação do caixa para poder cumprir com as suas obrigações financeiras no curto prazo. Com nota baixa e, comparando com o IFGF, o qual está com zero ponto, pode-se afirmar que a situação do município ainda é grave.

Esse problema é decorrente da postergação dos pagamentos referente aos anos anteriores. Vale destacar o índice da poupança corrente, que mostra o esforço municipal para gerar uma poupança com o intuito de diminuir o impacto do aumento das despesas, haja vista que é natural o crescimento maior do lado das despesas do que das receitas. No tocante a liquidez, Bebedouro obteve notas baixas B e C, o que é preocupante.

Tabela 4 - Comparação entre os Índices CAPAG e IFGF sobre a Liquidez e o Resultado do Índice Poupança Corrente de 2012 e 2018

Ano	Índice de Liquidez	Nota Liquidez	IFGF Liquidez	Poupança Corrente	Nota Poupança Corrente
2012	4,18	C	0,00	0,75	A
2013	2,13	C	0,00	1,15	C
2014	9,61	C	0,00	1,11	C
2015	3,84	C	0,00	0,89	A
2016	5,29	C	0,00	0,95	C
2017	2,39	C	0,00	0,93	B
2018	2,16	C	0,00	0,93	B

Fonte: Elaboração própria

No geral, os municípios têm maior dificuldade para conseguir aprovação de investimentos de longo prazo do que para curto prazo e, são exatamente os projetos de maior duração que trazem mais qualidade de vida para a população. Assim, a variável Investimento do índice da Firjan e CAPAG devem ser analisadas levando em consideração essa dificuldade encontrada por todos os municípios.

O valor considerado bom é quando está acima de 50% e, somente em 2012, esse valor foi ultrapassado. Recentemente, a construção do novo hospital foi um importante investimento para o município, tendo em vista que o antigo hospital atendia Bebedouro e mais sete cidades vizinhas, sendo tudo arcado pela prefeitura bebedourense. Isto comprometia o orçamento, diminuindo a capacidade de investimento do município.

Evidentemente, ainda faltam investimentos em algumas áreas, como urbanização e educação, porém não há como atender todos os setores devido à escassez de recursos. O investimento em Bebedouro/SP está baixo, mas condizente com a sua situação fiscal.

Tabela 5 - Índice IFGF Investimento de Bebedouro entre os anos 2012 e 2018.

Ano	IFGF Investimento
2012	0,56
2013	0,30
2014	0,22
2015	0,22
2016	0,20
2017	0,38
2018	0,33

Fonte: Elaboração própria

No tocante a dependência dos repasses para os setores da saúde e educação, a tabela abaixo mostra que a área da educação é relativamente mais dependente dos repasses do que a da saúde. No geral, as áreas supracitadas não possuem um grau alto de dependência, o que é bom em momentos de crise, já que diminuem transtornos relacionados a burocracia e a demora dos repasses externos para a manutenção destas atividades essenciais.

Tabela 6 - Porcentagem de Dependência dos setores da Saúde e Educação nos anos 2012 a 2018.

Ano	Saúde	Educação
2012	10%	16%
2013	9%	17%
2014	8%	15%
2015	8%	14%
2016	9%	13%
2017	8%	13%
2018	8%	13%

Fonte: Tesouro Nacional; FNS Elaboração própria

Em suma, conclui-se que os maiores problemas do município de Bebedouro estão relacionados aos gastos com pessoal, que tem reflexos importantes nos indicadores de liquidez e poupança corrente. As dívidas com os fornecedores devem ser evitadas para não prejudicar a credibilidade do município, haja vista que a postergação destas obrigações está

sendo usada por este como meio de financiamento, comprometendo o título de bom pagador. O que poderia amenizar esse impacto seria recuperar a liquidez a ampliar a poupança corrente. Esses problemas, em particular, a falta de liquidez faz com que o município não tenha o aval de bom pagador do Tesouro Nacional, como mostrado pelo CAPAG.

5 EXPERIÊNCIA RECENTE E LIÇÕES PARA O MUNICÍPIO DE BEBEDOURO - SP

O objetivo dos órgãos públicos é trazer benefícios e qualidade de vida para os habitantes. Assim, mexer nas receitas através do aumento dos impostos não é uma solução viável para os problemas fiscais dos municípios, por causar perda de bem-estar da população, reduzindo a popularidade dos gestores e causando perda de capital político.

Com efeito, a atenção volta-se para as despesas. A idéia é mostrar que o município pode otimizar a sua gestão, fazendo mais com menos através de estratégias consolidadas pela literatura relacionada a ganhos de eficiência alocativa dos recursos públicos.

Primeiramente, existem tecnologias que estão sendo usadas por vários municípios que ajudam na gestão dos recursos e ampliação dos serviços públicos à população, com redução de custos para os municípios. Para se ter uma idéia, existem tecnologias que agilizam os processos e melhoram a comunicação com os órgãos públicos, o que acelera o processo de formalização das empresas, gerando mais emprego e renda.

Piorski (2020) demonstrou em sua tese de doutorado que uma gestão educacional mais eficiente pode garantir recursos suficientes para investir em capacitação dos professores e funcionários das escolas, melhorar a infraestrutura na sala de aula e ampliar o número de alunos matriculados. A estratégia acima pode ser usada na pasta da saúde ou qualquer outra secretaria municipal. Os valores economizados através de uma gestão global mais eficiente dos recursos públicos podem ser usados para outros fins, como pagar dívidas acumuladas ao longo do tempo.

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) são alternativas para reduzir os gastos da prefeitura. Além do investimento no município, estas parcerias repartem os riscos gerados pelos altos custos dos grandes projetos e, devido à concorrência entre as empresas privadas, estas possuem profissionais especializados para o desenvolvimento do projeto com a utilização de altas tecnologias que existem no mercado, proporcionando qualidade e eficiência na sua gestão. Segundo Dana (2016), uma PPP que reduzido despesas nos municípios referem-se às trocas de lâmpadas à base de mercúrio e vapor de sódio por lâmpadas de LED. As parcerias entre municípios próximos também podem gerar redução de custos, como o compartilhamento da coleta de lixo, de meios de transportes para a saúde e educação, do tratamento de água e esgoto, entre outras.

Os cortes de gastos desnecessários ainda são bem-vindos, como os cortes de passagens aéreas e terrestre, cursos, aquisições de bens, pagamento de horas extras e a diminuição do horário de atendimento, somente funcionado no período da manhã ou da tarde que, conseqüentemente, reduzirá custos com água, energia e telefone. Evidentemente, deve-se analisar o custo benefício destas medidas, bem como avaliar se compensará adotá-las, haja vista que cada segmento tem funções e necessidades diferentes. A contenção dos gastos com pessoal deve ser mantida, reduzindo ou eliminando os concursos públicos até a situação interna melhorar, alocando os funcionários de outras áreas através de processos seletivos internos.

Os leilões de dívidas são estratégias importantes para as renegociações e uma gestão mais eficiente dos compromissos municipais, tal como defendido por Piorski (2020). Essa alternativa foi adotada por Curitiba/PR (2016 e 2020), mas não deve ser a única solução para Bebedouro/SP, haja vista que o município continua com problema de liquidez. Em períodos de prosperidade e crescimento econômico, os repasses do FPM aumentam e uma alternativa para enfrentar as crises futuras é reforçar a poupança corrente, guardando uma parte das receitas para emergências futuras. Os gestores devem pensar mais no longo prazo, apesar dos ciclos políticos eleitorais.

Em suma, algumas das soluções para a liquidez, gastos com pessoal e poupança corrente no município de Bebedouro, no interior de São Paulo, são: a utilização de inovações tecnológicas; diminuição dos gastos administrativos e gastos com pessoal; as parcerias público privadas municipais; leilões de dívidas; e reservas de receitas no período de estabilidade e crescimento econômico.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi analisar a dinâmica das finanças do município de Bebedouro/SP no período de 2012 a 2018, bem como os determinantes da fragilidade fiscal municipal.

Conclui-se que a crise econômica no país afetou as receitas dos municípios, tanto pela diminuição das transferências dos repasses do governo, quanto das receitas próprias, haja vista o aumento da inadimplência do pagamento dos impostos locais. Ademais, nota-se que, possivelmente, a gestão local dos recursos públicos atenuou os efeitos sobre as contas públicas municipais durante a crise econômica brasileira, haja vista que o município de Bebedouro/SP conseguiu reduzir a sua fragilidade fiscal através da redução dos gastos com pessoal e ampliar os leilões de dívidas para combater os períodos de crises econômicas no país, conseguindo fazer mais com menos recursos.

Os resultados da análise de vetores autoregressivos demonstraram que duas variáveis causaram maiores impactos na taxa de crescimento do saldo fiscal do município: a própria taxa de crescimento do saldo fiscal defasada e a taxa de crescimento do PIB do país defasada. Isso evidencia que a crise econômica brasileira e a gestão fiscal municipal foram os principais determinantes da fragilidade fiscal do município de Bebedouro/SP.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, André Amorim; STRANZ, Eduardo. A CRISE ECONÔMICA E AS FINANÇAS MUNICIPAIS: UMA PROJEÇÃO DO FPM PARA 2009. *In*: CEZÁRIO, Gustavo de Lima *et al.* **Estudos Técnicos V.2**. Confederação Nacional de Municípios: [s. n.], 2009. Disponível em: Acesso em: 22 maio 2019.

ANEXO METODOLÓGICO – IFGF, **manual de metodologia do Índice Firjan de Gestão Fiscal 2017**. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/data/files/E2/82/21/A0/9AF3E5107210A3E5A8A809C2/Anexo%20Metodol%C3%B3gico%20IFGF%202017.pdf>>. Acesso em: 18 de Ago. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Séries Temporais, PIB US\$**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 18 de Ago 2019.

CAPAG. **Capacidade de Pagamentos. Estados e Municípios**. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag>>. Acesso em: 10 Ago. 2019.

CEZÁRIO, Gustavo de Lima et al. **Crise dos municípios - a falta de recursos. Estudos Técnicos V.7**. Confederação Nacional de Municípios: [s. n.], 2015. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudos%20Tecnicos%20-%20Volume%207%20\(2015\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudos%20Tecnicos%20-%20Volume%207%20(2015).pdf). Acesso em: 22 maio 2019.

DANA, S. **Projetos de modernização de iluminação pública por ppps: redução de custos para os municípios, eficiência para a sociedade e motor para a economia**, 2016. FGV Energia. Disponível em: <http://www.fgv.br/fgvenergia/coluna_opiniao_dezembro_samy_dana/files/assets/common/downloads/Coluna%20Opiniao%20Dezembro%20Samy%20Dana.pdf>. Acesso em: 21 de Nov. 2020.

ECONOMIC POLICY UNCERTAINTY. Brazil monthly Index – EPU Indices. Disponível em: http://www.policyuncertainty.com/brazil_monthly.html. Acesso em: 20 de Ago. 2019. FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **Índice Firjan de Gestão Fiscal IFGF**. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em: 18 de Ago 2019. FIRJAN. **Panorama dos municípios de São Paulo e principais desafios**, 2019. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/data/files/2F/B3/13/09/43E1E610B71B21E6A8A809C2/IFGF-2019_analise-SP.pdf>. Acesso em: 14 de Nov. 2020.

FNS. Fundo Nacional de Saúde. **Consulta**. Disponível em: <<https://consultafns.saude.gov.br/#/consolidada>> Acesso em: 18 de Nov. de 2020. Governo do Brasil. Combate ao Coronavírus. **Saúde**. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/05/mais-de-r-60-bilhoes-serao-transferidos-a-estados-e-municipios-por-cao-da-pandemia>>. Acesso em: 02 de Mar. de 2021.

IBGE. **Cidades - Bebedouro panorama**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/bebedouro/panorama>>. Acesso em: 20 de Out. 2020. INFOMONEY. **PIB do Brasil cai 4,1% em 2020 com impacto do coronavírus, maior baixa da série histórica; no 4º tri, alta foi de 3,2%**. 2021. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/economia/pib-do-brasil-sobe-32-no-4o-trimestre-mas-fecha-2020-em-baixa-de-41-a-maior-queda-da-serie-historica/>>. Acesso em: 03 de Mar. de 2021.

IPEADATA. **Finanças públicas**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 14 de Nov. 2020.

IPEADATA. **Produto Interno Bruto (PIB) Real**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=38414>>. Acesso em: 14 de Nov. 2020.

LAKATOS E. M.; MARCONI, M. A; **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

LRP, **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Governo Federal. Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/execucao-orcamentaria-e-financeira/lei-de-responsabilidade-fiscal>. Acesso em: 14 de Dez. 2020

PIORSKI, César Ricardo Leite. **Fragilidade financeira, ciclo fiscal e crise municipal**. 2020. 156 f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020. Disponível em: <<http://doi.org/10.14393/ufu.te.2020.198>>. Acesso em: 29 de Nov. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO. **História de Bebedouro**. Disponível em: <<https://www.bebedouro.sp.gov.br/portal/index.php/bebedouro/historia#:~:text=Nossa%20cidade%20nasceu%20de%20um,longas%20caminhadas%20atrav%C3%AAs%20do%20sert%C3%A3o>>. Acesso: 20 de Nov 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO. **Transparência – contas públicas**. Disponível em: <<https://www.bebedouro.sp.gov.br/portal/index.php/transparencia/contas-publicas>>. Acesso em: 18 de Ago. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MONÇÕES. **O impacto da crise nos municípios**, 2015. Disponível em: <<https://www.moncoes.sp.gov.br/portal/noticias/0/3/977/o-impacto-da-crise-nos-municipios>>. Acesso em: 20 de Nov. 2020.

REAMI E PAIVA, análise dos impactos fiscais-financeiros da crise econômica sobre os municípios do estado de São Paulo, 2012. Disponível em: <http://prope.unesp.br/cic/admin/ver_resumo.php?area=100072&subarea=21757&congresso=34&CPF=40876117876>. Acesso em: 20 de Nov. 2020

SAMUELSON, P. A. The pure theory of public expenditures. Review of Economics and Statistics, Cambridge, v. 46, n. 4, Nov.1954, p. 387-389.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; NAZARETH, Paula Alexandra. **CRISE FISCAL E SEUS IMPACTOS NAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS: O CASO DOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES**. Geo UERJ, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32055/22976>. Acesso em: 22 maio 2019.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Políticas sociais em xeque: impactos da crise sobre as finanças municipais**. Boletim Petróleo, Royalties e Região N61, Rio de Janeiro, p. 35-46, dez. 2018. Disponível em: <https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2018/12/boletim-royalties-N61-dezem-2018.pdf>. Acesso em: 22 maio 2019.

SCINOVA. **Federação Catarinense de Municípios (FECAM)**. Disponível em: <<https://scinova.com.br/digitalizacao-georreferenciamento-e-conectividade-solucoes-auxiliam-municipios-reduzir-custos-e-ampliar-servicos-populacao/>>. Acesso em: 15 de Nov. 2020.

SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO, Governo do Estado de São Paulo. **Consulta de repasses.** Disponível em: <<https://www.fazenda.sp.gov.br/RepasseConsulta/Consulta/repasse.aspx>>. Acesso em: 14 de Nov. 2020.

SICONFI. Sistema da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/>>. Acesso em: 18 Ago. 2019.

SPADONI, P. **G1 São Carlos e Araraquara - Gavião Peixoto lidera ranking nacional de gestão fiscal**, diz Firjan. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2019/11/05/gaviao-peixoto-lidera-ranking-nacional-de-gestao-fiscal-diz-firjan.ghtml>>. Acesso em: 20 de Nov. 2020.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. Consultas. Transferências Constitucionais Realizadas. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/transferencias-constitucionais-realizadas>> Acesso em: 18 de Nov. 2020

TIEBOUT, C. M. **A pure theory of local expenditures.** Journal of Political Economy, Chicago, v. 64, Oct.1956, p. 416-424.

TJSP, Tribunal de Justiça Estado de São Paulo. **Ex-prefeito do município de Álvaro Carvalho é condenado por improbidade administrativa.** Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=45215&pagina=4>>. Acesso em: 15 de Nov. 2020.

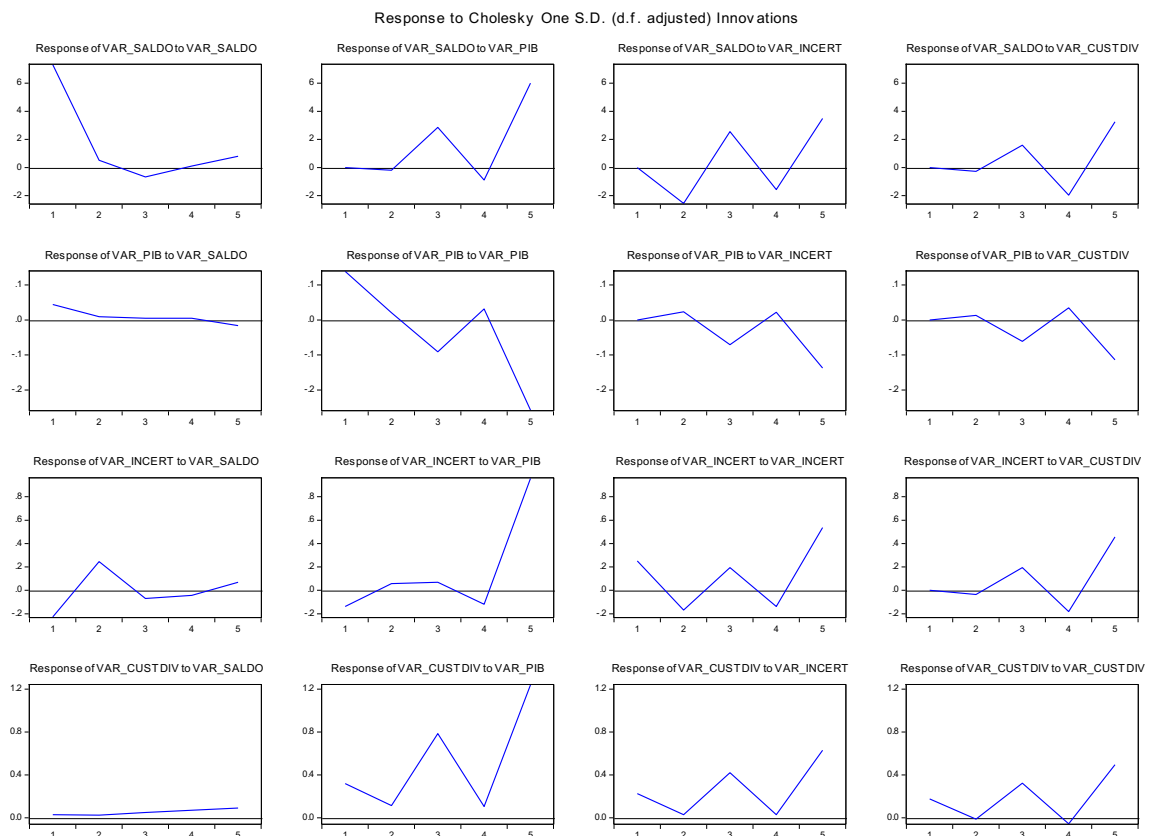
APÊNDICE A – Resultado do VAR e da Função Resposta dos Impulsos das Variáveis Seleccionadas do Município de Bebedouro/SP.

Variáveis Defasadas Seleccionadas: taxa de crescimento do saldo; taxa de crescimento do PIB brasileiro; taxa de crescimento da incerteza; e taxa de crescimento do custo da dívida.

Período: 5 trimestres

Programa Utilizado: Eviews

1. Função resposta das variáveis Saldo Fiscal, PIB, Incerteza e Custo da Dívida com o impulso das variáveis seleccionadas:



Fonte: Elaboração Própria através do Eviews

2. Decomposição da Variância do Vetores Autorregressivos (VAR):
Variance Decomposition of VAR_SALDO:

Period	S.E.	VAR_SAL	VAR_PIB	VAR_INCE	VAR_CUS
		DO		RT	TDIV
1	7.306796	100.0000	0.000000	0.000000	0.000000
2	7.766191	88.97299	0.061467	10.84438	0.121165
3	8.830143	69.40716	10.53616	16.72835	3.328332
4	9.222249	63.64458	10.57520	18.22362	7.556598
5	12.02168	37.89356	31.14416	19.17315	11.78913

Variance Decomposition of VAR_PIB:

Period	S.E.	VAR_SAL	VAR_PIB	VAR_INCE	VAR_CUS
		DO		RT	TDIV
1	0.145059	9.188393	90.81161	0.000000	0.000000
2	0.149223	9.051979	87.75507	2.400018	0.792931
3	0.198162	5.193261	70.82299	14.05486	9.928883
4	0.204861	4.907600	68.64935	14.29217	12.15088
5	0.374577	1.649855	67.75081	17.74797	12.85136

Variance Decomposition of VAR_INCERT:

Period	S.E.	VAR_SAL	VAR_PIB	VAR_INCE	VAR_CUS
		DO		RT	TDIV
1	0.367095	38.68154	14.03127	47.28718	0.000000
2	0.477776	49.46539	9.767654	40.21489	0.552068
3	0.559911	37.52418	8.633306	41.32075	12.52176
4	0.618241	31.25934	10.84260	38.93062	18.96744
5	1.341995	6.893686	53.21553	24.28117	15.60962

Variance Decomposition of VAR_CUSTDIV:

Period	S.E.	VAR_SAL	VAR_PIB	VAR_INCE	VAR_CUS
		DO		RT	TDIV
1	0.430913	0.452976	55.17336	27.47193	16.90174
2	0.447362	0.749047	57.60616	25.89857	15.74623
3	1.049623	0.370452	66.42432	20.82822	12.37701
4	1.059174	0.815695	66.23630	20.52875	12.41925
5	1.817242	0.528947	68.86086	18.98787	11.62232

CholeskyOrdering: VAR_SALDO VAR_PIB
VAR_INCERT VAR_CUSTDIV

Fonte: Elaboração Própria através do Eviews