



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE
CURSO DE GRADUAÇÃO EM FINANÇAS

PATRÍCIA MARTIM RODRIGUES

ANÁLISE DO USO DO ANEXO DE RISCOS FISCAIS PELOS MUNICÍPIOS
CEARENSES COMO FERRAMENTA DE GESTÃO FISCAL

FORTALEZA

2022

PATRÍCIA MARTIM RODRIGUES

ANÁLISE DO USO DO ANEXO DE RISCOS FISCAIS PELOS MUNICÍPIOS
CEARENSES COMO FERRAMENTA DE GESTÃO FISCAL

Monografia apresentada ao Curso de Finanças da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Finanças.

Orientador: Prof. Dr. Paulo de Melo Jorge Neto.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

R615a Rodrigues, Patrícia Martim.

ANÁLISE DO USO DO ANEXO DE RISCOS FISCAIS PELOS MUNICÍPIOS CEARENSES COMO FERRAMENTA DE GESTÃO FISCAL / Patrícia Martim Rodrigues. – 2022.
61 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Finanças, Fortaleza, 2022.
Orientação: Prof. Paulo de Melo Jorge Neto .

1. Riscos. 2. Finanças Públicas. 3. Lei de Responsabilidade Fiscal. 4. Gestão Fiscal. I. Título.

CDD 332

PATRÍCIA MARTIM RODRIGUES

ANÁLISE DO USO DO ANEXO DE RISCOS FISCAIS PELOS MUNICÍPIOS
CEARENSES COMO FERRAMENTA DE GESTÃO FISCAL

Monografia apresentada ao Curso de Finanças da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Finanças.

Aprovada em: 16/12/2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo de Melo Jorge Neto (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Francisco Gildemir Ferreira da Silva
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Me. Marcelo Eduardo Lamas Pereira
Programa de Pós-Graduação em Economia (CAEN/UFC)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, a quem devo a minha vida e tudo aquilo que conquistei até hoje, obrigada por estar comigo quando pensei está sozinha, por me dar forças para vencer os desafios que surgiram, sem Deus nada disso seria possível.

Aos meus pais Edilberta e Maurício, por sempre estarem ao meu lado nessa caminhada, me dando todo o apoio para continuar buscando a realização dos meus sonhos, por nunca me deixar desanimar diante das dificuldades. E a minha irmã Letícia, a quem sirvo de inspiração, e muitas vezes me deu força para continuar e não desistir. Ao meu namorado Gilberto por me dar colo quando o peso da vida corrida e sobrecarregada me fazia desabar, pelos conselhos, pela paciência diante dos estresses diários e da distância. Obrigada pelo carinho e cuidado, por me ouvir quando mais precisei.

Ao Prof. Dr. Paulo de Melo Jorge Neto, pela paciência, pela disposição que sempre teve quando busquei ajuda, sem ele não teria conseguido concluir este trabalho. E aos professores participantes da banca examinadora professor Dr. Francisco Gildemir Ferreira da Silva e professor Me. Marcelo Eduardo Lamas Pereira pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões. A Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE), em especial a Divisão de Benefícios e Moradia (DIBEM), aqui representada pela então Diretora e Assistente Social Mônica Josiane Coelho Viana, por toda a assistência nessa caminhada longe de casa, por conceder a mim e a tantos outros estudantes a oportunidade de cursar uma graduação, por nos dar todo o auxílio para vencer o medo de estar longe de nossos familiares.

Agradeço também as minhas colegas e amigas da Residência Universitária 2216, as queridas “noviças”, pelas conversas, por me mostrarem que estávamos juntas no mesmo barco, por me acolherem e fazerem desses últimos quatro anos inesquecíveis. Conviver com vocês foi uma experiência incrível, mulheres cheias de sonhos, de vida, de medos, mas acima de tudo corajosas. Em especial aquelas que se tornaram amigas de coração, as quais não irei citar nomes pois corro o risco de esquecer algum, mas a vocês os meus sinceros agradecimentos.

Aos colegas da turma que fizeram mais leve essa longa caminhada da graduação, em especial a minha amiga Ana Letícia, minha colega de risadas, de estresse, de desabafos, a quem devo gratidão por me ajudar diante das dificuldades não só na graduação, mas na adaptação de estar em uma cidade nova. Enfim, agradeço a todos que de alguma forma contribuíram para que eu chegasse até aqui, sem vocês nada disso seria possível. A todos, os meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

O gerenciamento de riscos fiscais é uma atividade imprescindível para se obter o equilíbrio nas finanças públicas e atingir as metas estabelecidas pela gestão pública. Diante disso, a Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), trouxe consigo por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Anexo de Riscos Fiscais (ARF), onde os entes federativos devem indicar os riscos capazes afetar as contas públicas, assim como também as providências a serem tomadas caso esses riscos se concretizem, assim, este trabalho tem como objetivo analisar o uso do Anexo de Riscos Fiscais pelos municípios cearenses como ferramenta de gestão fiscal. Para isso, se utilizou uma pesquisa qualitativa, bibliográfica, documental e descritiva, onde foram observados os ARFs dos cinco municípios com maiores e menores índices de gestão fiscal do Ceará no período de 2014 a 2019, com base no Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), além disso, analisou-se também o IFGF dos cinco municípios mais e menos populosos. Foram coletados também os dados anuais dos índices de gestão fiscal de todo os municípios cearenses, com o qual se realizou estimativas estatísticas a fim de obter os dados descritivos e a visualização das séries temporais. Os resultados mostraram que a maioria dos municípios analisados elaboram o ARF, tanto os que apresentaram IFGF alto quanto os que apresentaram IFGF baixo, no entanto, se notou que não há detalhamento das providências a serem tomadas caso os riscos concretizem, e em alguns casos as providências indicadas pelos municípios se repetem anualmente, o que indica um uso cerimonial do ARF para cumprimento da LRF. Quanto a análise dos municípios cearenses mais e menos populosos, foi constatado que os municípios maiores apresentam melhores índices de gestão fiscal. Já a análise gráfica das séries, indicou uma melhora nos índices de Liquidez e Investimentos no período analisado.

Palavras-chave: riscos; gestão fiscal; finanças públicas; Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

Tax risk management is an essential activity to achieve balance in public finances and achieve the goals established by public management. Therefore, Complementary Law 101/2000, called Fiscal Responsibility Law (LRF), brought with it through the Budget Guidelines Law (LDO), the Tax Risks Annex (ARF), where federal entities must indicate the risks capable of affecting public accounts, as well as the measures to be taken if these risks materialize, thus, this work aims to analyze the use of the Annex of Tax Risks by the municipalities of Ceará as a fiscal management tool. For this, a qualitative, bibliographical, documentary and descriptive research was used, where the ARFs of the five municipalities with the highest and lowest rates of fiscal management in Ceará were observed in the period from 2014 to 2019, based on the Firjan Tax Management Index (IFGF) in addition, the IFGF of the five most and least populous municipalities was also analysed. The annual data of the fiscal management indexes of all municipalities of Ceará were also collected, with which statistical estimates were performed in order to obtain the descriptive data and the visualization of the time series. The results showed that most municipalities analyzed elaborate the ARF, both those with high IFGF and those with low IFGF, however, it was noted that there is no detail of the measures to be taken if the risks and in some cases the measures indicated by the municipalities are repeated annually, which indicates a ceremonial use of the ARF for compliance with the LRF. As for the analysis of the municipalities of Ceará more and less populous, it was found that the larger municipalities have better rates of fiscal management. The graphical analysis of the series, indicated an improvement in the Liquidity and Investments indexes in the analyzed period.

Keywords: risks; tax management; public finances; Fiscal Responsibility Law.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Indicadores que compõem o IFGF	39
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Série da média do IFGF de 2014 a 2019	47
Gráfico 2 – Série da média do IFGF Autonomia de 2014 a 2019	48
Gráfico 3 – Série da média do IFGF Gasto com Pessoal de 2014 a 2019	48
Gráfico 4 – Série da média do IFGF Investimentos de 2014 a 2019	49
Gráfico 5 – Série da média do IFGF Liquidez de 2014 a 2019	49
Gráfico 6 – Evolução anual IFGF Fortaleza de 2014 a 2019.....	50
Gráfico 7 – Evolução anual IFGF São Gonçalo de 2014 a 2019.....	51
Gráfico 8 – Evolução anual IFGF Horizonte de 2014 a 2019.....	51
Gráfico 9 – Evolução anual IFGF Ibaretama de 2014 a 2019.....	52
Gráfico 10 – Evolução anual IFGF Paramoti de 2014 a 2019.....	53
Gráfico 11 – Evolução anual IFGF Madalena de 2014 a 2019.....	53

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Municípios com os piores e melhores IFGF em 2014	43
Tabela 2 – Municípios com os piores e melhores IFGF em 2015	43
Tabela 3 – Municípios com os piores e melhores IFGF em 2016	43
Tabela 4 – Municípios com os piores e melhores IFGF em 2017	44
Tabela 5 – Municípios com os piores e melhores IFGF em 2018	44
Tabela 6 – Municípios com os piores e melhores IFGF em 2019	44
Tabela 7 – Estatística Descritiva das Séries dos Índices	46
Tabela 8 – Estatística Descritiva das Séries do IFGF dos cinco municípios mais populosos do Ceará	46
Tabela 9 – Estatística Descritiva das Séries do IFGF dos cinco municípios menos populosos do Ceará	47

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modelo de preenchimento do demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências	36
Quadro 2 – Riscos Contingentes que compõem o Anexo de Riscos Fiscais	37
Quadro 3 – Demais Riscos Fiscais que compõem o Anexo de Riscos Fiscais	38

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARF	Anexo de Riscos Fiscais
AMF	Anexo de Metas Fiscais
BEA	<i>Budget Enforcement Act</i>
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIRJAN	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFGF	Índice Firjan de Gestão Fiscal
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
IPSAS	Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
PEF	Plano de Estabilização Fiscal
PPA	Plano Plurianual
RGF	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
RREO	Relatório de Gestão Fiscal
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TC	Tribunal de Contas

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	14
2.	REVISÃO DA LITERATURA	16
2.1.	Contexto Histórico	16
2.2.	Gestão de Riscos e Gestão Fiscal nas Finanças Públicas	22
2.3.	Gestão Fiscal nos municípios	26
2.4.	Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	29
2.5.	Anexo de Riscos Fiscais (ARF)	33
2.6.	Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF).....	38
3.	DESENVOLVIMENTO.....	41
3.1.	Procedimentos Metodológicos	41
4.	DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	43
5.	CONCLUSÃO.....	55
	REFERÊNCIAS	58

1. INTRODUÇÃO

Ao longo da década de 80, o Brasil passou por diversas mudanças nas suas finanças públicas, marcado principalmente pelos ajustes fiscais impostos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que tinham como principal objetivo reequilibrar as contas públicas. Ademais, houve o aumento de reivindicações da sociedade por maior transparência nos atos públicos e com isso, um aumento na participação dos cidadãos no controle das finanças públicas.

Dessa forma, foram criados diversos mecanismos a fim de promover o cumprimento das obrigações dos gestores públicos, de forma eficiente, eficaz e efetiva, estabelecendo inclusive penalidades para os casos aos quais houvesse o descumprimento dos normativos. Surgiram nos anos 2000, novas ações a favor da modernização e da austeridade na contabilidade e na gestão das finanças públicas, destacando-se entre elas a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000 (BRASIL, 2021).

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece conforme seu artigo 1º, normas de finanças públicas direcionadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Ademais, segundo o §1º desse mesmo artigo, a responsabilidade na gestão fiscal prevê a ação planejada e transparente, em que há a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (BRASIL, 2000). Desse modo, a LRF traz consigo um importante instrumento de auxílio para a prevenção e mitigação dos riscos fiscais, denominado Anexo de Riscos Fiscais (ARF).

O Anexo de Riscos Fiscais, como previsto no §3º do artigo 4º da LRF, deverá está contido na Lei de Diretrizes Orçamentárias, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos que possam afetar as contas públicas, comunicando as providências que deverão ser tomadas, casos esses riscos se concretizem (BRASIL, 2000), o ARF é composto pelos Passivos Contingentes e os Demais Riscos Fiscais.

Os Passivos Contingentes são riscos fiscais decorrentes de compromissos firmados pelo Governo em função de lei ou contrato, e necessita da ocorrência de um ou mais eventos futuros, que podem ou não ocorrer, para causar compromissos de pagamento, já os Demais Riscos Fiscais, reconhece outros tipos de riscos fiscais, como os riscos orçamentários.

A não elaboração do ARF resulta no descumprimento da LRF, sujeitando o ente federativo a sanções e penalidades, como o impedimento de recebimento de transferências voluntárias, proibição de contratação de operações de crédito, perda de cargo do gestor

público, pagamento de multas, dentre outras penalidades (BRASIL, 2021). Para mais, as entidades que não elaboram o ARF se expõem aos riscos fiscais que poderão ocorrer, podendo causar graves crises uma vez que deixa as finanças públicas desequilibradas, impossibilitando a Administração Pública de atender as demandas sociais.

Logo, o ARF possui relevância fundamental para o atingimento dos objetivos das instituições públicas, assim como para a prevenção e minimização de possíveis perdas, possibilitando que a gestão dos recursos públicos ocorra de maneira eficiente, eficaz e efetiva. Tendo em vista que a gestão de riscos é um elemento essencial para um bom gerenciamento das finanças públicas, mas que existe a possibilidade de que não é feito um bom uso dessa ferramenta, buscou-se por meio desse estudo analisar se os municípios cearenses elaboram o Anexo de Riscos Fiscais e se o mesmo é utilizado na prática para combater os riscos previstos.

Diante do exposto, o presente trabalho visou analisar se há de fato a execução das ações previstas no ARF quando as metas fiscais não são alcançadas, ou seja, quando os possíveis riscos se concretizam. Pretendeu-se verificar se a execução do ARF colabora para o aumento da qualidade de gestão fiscal.

Para isso, analisou-se se o Anexo de Riscos Fiscais minimiza os riscos fiscais dos municípios cearenses e aumenta a qualidade de gestão fiscal, identificando-se os cinco municípios cearenses que apresentaram os melhores índices de gestão fiscal e os cinco municípios cearenses com pior índice de gestão fiscal no período de 2014 a 2019, a partir da análise dos dados do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), divulgados pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de analisar se municípios com baixo IFGF não elaboram o ARF, e se municípios com IFGF alto elaboram o ARF.

Ademais, foi verificado se os municípios identificados elaboraram o Anexo de Riscos Fiscais neste período, além de observar se executaram as ações previstas no Anexo de Riscos Fiscais, quando necessárias. Para mais, foi verificado se o tamanho do município possuía influência sobre os índices de gestão fiscal.

O trabalho está dividido em seções, na seção 2 foi realizada uma breve revisão da literatura acerca do assunto, a fim de contextualizar o tema, onde se encontra o contexto histórico, alguns marcos legais e acontecimentos ao longo dos anos que antecederam a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, e a definição de alguns conceitos relevantes. Já na seção 3, há o detalhamento dos procedimentos metodológicos utilizados na presente pesquisa, e na seção 4 tem-se a apresentação e discussão dos resultados. E por último, na seção 5 encontra-se a conclusão do trabalho, contendo a síntese dos resultados alcançados.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Esta seção trata da revisão da literatura realizada sobre o tema analisado, a fim de fornecer uma melhor compreensão da pesquisa realizada, a seção versa sobre gestão de riscos, gestão pública, gestão fiscal, Lei de Responsabilidade Fiscal, além de outras informações relacionadas ao tema.

2.1. Contexto Histórico

No final da década de 80 as finanças públicas do Brasil passaram por diversas mudanças, decorrentes principalmente da necessidade de reequilibrar as contas públicas e de promover maior transparência para os cidadãos. Para isso, foram criados regulamentos políticos a fim de coordenar os orçamentos e gerar maior governança na Administração Pública, onde passou-se a buscar não apenas a execução dos objetivos, mas também a eficiência na execução, contribuindo para isso, a prestação de contas e a responsabilização dos atos dos entes públicos (*accountability*).

O aumento da reivindicação social por transparência na gestão dos recursos públicos, com o objetivo de verificar a otimização dos benefícios gerados à sociedade, mostra a necessidade de implantar um sistema de informações que possa revelar se os resultados alcançados estão amparados na eficiência, eficácia e efetividade da gestão (BRASIL, 2009). A transparência auxilia no realce dos possíveis riscos à evolução das finanças públicas, o que acaba por gerar uma reação mais imediata e sem sobressaltos às mudanças nas mesmas circunstâncias econômicas (FMI, 2007).

O dever de fornecer transparência aos atos de gestão orçamentária e de responsabilização dos gestores governamentais ganhou ênfase no debate político a partir da década de 70, com a crise econômica mundial. Considera-se a transparência como democratização do acesso às informações, em contraposição ao sigilo das mesmas (SANTOS, 2010). A década de 70 ficou conhecida por ser palco de uma grande crise econômica global, e teve como marco inicial principal duas grandes crises de petróleo (1973 e 1979), ademais, no começo dos anos 80, logo após um período de prosperidade vivida desde o fim da Segunda Guerra Mundial, iniciou-se uma demorada recessão, que resultou em uma grave crise fiscal, uma crise do modo de intervenção do Estado e de governabilidade (RUA, 1997).

A partir da década 70, os recursos e poderes em matéria fiscal das três esferas do governo se expandiram, e no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando houve a contenção da inflação, a introdução de novas legislações gerou mudanças no sistema macroeconômico do país, demanda por um novo processo de planejamento, alterações estruturais de leis fiscais e regime tributário, reivindicação por transparência, demanda de controle social na elaboração e execução de políticas públicas e processo de descentralização (FREIRE, 2004).

Até o final da década de 70 havia no Brasil três restrições no que concerne à qualidade do desenvolvimento econômico: taxas de inflação elevadas, alta concentração de renda e políticas amparadas em bases antidemocráticas. Esse tripé político-econômico-social indicava que o desenvolvimento brasileiro estava norteado sob bases insustentáveis (CORREIA, 2014).

Especialmente na década de 1980, o Estado brasileiro vivenciou uma crise, era evidenciada pela: crise econômica, expressa pela falência da estratégia de desenvolvimento que até então estava sendo praticada no país, marcada pela forte intervenção estatal na economia; crise fiscal, notada na diminuição da capacidade financeira do Estado resultante do seu elevado nível de endividamento e falta de organização das contas públicas; crise da Administração Pública, que com sua forma lenta, formal centralizada, onerosa e burocrática foi vista como incompatível com as exigências dos tempos modernos (FERNANDES, 2016).

Houve ainda na década de 80 o período de redemocratização no país, que marcou a mesma, e divergia com os aspectos econômicos-sociais, especialmente no que se tratava do descontrole inflacionário e dos altos indicadores de concentração de renda. Já na década subsequente, na década de 90, juntamente com o processo de consolidação democrática, o Brasil vivenciou uma nova fase do seu desenvolvimento econômico, com o controle da inflação, decorrente da implementação do Plano Real (CORREIA, 2014).

Ainda na década de 90, a Administração Pública brasileira teve um papel relevante, principalmente com relação ao período de estabilidade macroeconômica, pois com a necessidade de estabelecimento do tripé de política econômica: metas de inflação, câmbio flexível e regras fiscais, a Administração Pública pôde desenvolver regras que fundamentassem essa estabilidade. (CORREIA, 2014).

O regime militar, instituído no Brasil a partir de 1964, conduziu um processo de centralização político-administrativo-fiscal, com intensa influência do Estado na economia,

no entanto, isso não impediu que houvesse a reivindicação a favor da descentralização das políticas públicas no Brasil (MARTINS FILHO, 2007).

Ocorreu nos anos 1970 e 1980 uma das maiores reivindicações democráticas desse período, compreendida basicamente na descentralização das políticas públicas. Era considerada de forma unânime que a excessiva centralização decisória provocada pelo regime militar (1964 - 1985) havia gerado corrupção, ineficiência e inexistência de participação no processo decisório. Assim, ansiava-se que a descentralização traria eficiência, transparência, participação, *accountability*, entre outros atributos esperados na gestão pública (ARRETCHE, 2002).

Dessa forma, no decorrer dos anos de 1980 ocorreram importantes reformas nas instituições políticas, especialmente: a volta das eleições diretas em todos os níveis de governo a partir de 1982 e as disposições da Constituição Federal de 1988 que resgatou as bases federativas do país, anteriormente abolidas pela ditadura militar; e a realização de um extensivo programa de descentralização principalmente na esfera das políticas sociais (ARRETCHE, 2002).

O Brasil passou por uma fase de crescimento econômico na década de 1970, no entanto, esse crescimento decorreu da captação de recursos junto a organismos internacionais de financiamento, gerando agravamento no nível de endividamento do país, principalmente ao longo das crises de petróleo, de proporção mundial, que se sucederam nesse período. Assim, o modelo de crescimento com endividamento esgotou-se, principalmente com a redução do fluxo de capitais externos que eram direcionados para o Brasil (TEIXEIRA, 2014).

Com a crise de petróleo de 1973, principalmente, iniciou-se uma grave crise econômica mundial que por sua vez interrompia uma era de prosperidade iniciada logo após a Segunda Guerra Mundial, decorrente do amplo consenso social a respeito do papel do Estado em que havia a procura pela garantia de prosperidade econômica e bem-estar social (ABRUCIO, 1997). A elevação do preço do petróleo por seus países exportadores, a diminuição de demanda, principalmente em 1973 e 1979, e a recuperação econômica de países impactados pela Segunda Guerra Mundial, ocasionou um impacto na economia mundial gerando a necessidade de redefinição do papel do Estado (DALMONECH et al., 2011).

Consequentemente, a década de 1980 foi marcada por um grande período de estagnação econômica, e o Fundo Monetário Internacional interveio nas finanças públicas do Brasil. Esse período também foi marcado também pelos diversos planos monetários

instituídos, na tentativa de regular as altas taxas de inflação da época, foram criados os planos monetários Cruzado (1986), Verão (1989), Collor I (1990), Collor II (1991), e por fim o Real (1993), plano vigente atualmente. Porém, era necessário que além dos ajustes monetários fossem instaurados ajustes fiscais nas contas públicas para que houvesse êxito (TEIXEIRA, 2014).

O Estado que começava a enfraquecer em meio a essa crise tinha três dimensões, econômica, social e administrativa, que estavam interligadas. A primeira dimensão era keynesiana, que era definida pela frequente intervenção estatal na economia, objetivando garantir o pleno emprego e operar em setores vistos como estratégicos para o desenvolvimento nacional, como os setores de petróleo e telecomunicações (ABRUCIO, 1997).

Já na dimensão social estava o *Welfare State* (mecanismos de bem-estar social), e era aplicado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado de bem-estar social tinha como principal objetivo produzir políticas públicas voltadas para área social, com o intuito de assegurar o fornecimento das necessidades básicas da população. E por último, a dimensão referente ao funcionamento interno do Estado refere-se ao chamado modelo weberiano, que tinha como papel preservar a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental (ABRUCIO, 1997).

A administração pública brasileira já passou por três diferentes modelos. O primeiro ocorreu durante os períodos Colonial (1500 a 1822), Imperial (1822 a 1889) e da República Velha (1889 a 1930), denominada Administração Patrimonialista, esse modelo tinha como principal característica a ausência de distinção entre o público e o privado. Com o advento da Revolução Francesa e a insatisfação da sociedade com esse tipo de administração, por se mostrar ineficiente, se tornou ultrapassada (OLIVEIRA, 2017). Tomando como base princípios weberianos, esse modelo migrou para outro tipo de administração, a chamada Administração Burocrática.

A Administração Burocrática, idealizada pelo sociólogo alemão Max Weber, procura destacar a estrutura como uma organização racional, ou seja, a forma mais eficiente de uma organização. Esse sistema se originou a partir da desorganização do Estado na prestação dos serviços públicos, buscando assim, desenvolver um sistema mais técnico e com métricas (OLIVEIRA, 2017).

É a forma de burocracia que Max Weber tomava como base o princípio do mérito profissional, e foi tomada para substituir a democracia patrimonialista, que caracterizou as monarquias absolutas, onde o bem público e o privado eram confundidos (BRESSER-

PEREIRA, 1996). Esse modelo perdeu sua utilização quando foi considerado ultrapassado e mecanicista, pois possuía um sistema de controle relacionado a pessoas, processos e conflitos internos ultrapassado. No entanto, a Administração Burocrática encontra-se presente na Constituição de 1988, e em todo sistema do direito administrativo (OLIVEIRA, 2017).

Já a Administração Gerencial ou Nova Administração Pública, foi criada visando a demanda da sociedade, do Estado e as mudanças relacionadas ao processo de globalização, através do aumento da qualidade dos serviços e da redução dos custos (OLIVEIRA, 2017). Essa forma de administração, surgiu como resposta à crise do Estado, que sofria com a crise fiscal dos anos 80, e à globalização da economia, e diferenciou claramente a administração direta da administração indireta, o que garantiu uma maior autonomia de gestão as autarquias e as empresas estatais, além de fortalecer e flexibilizar o sistema do mérito, tornando o sistema de compras do Estado menos burocrático (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Há uma notável evolução em todos os modelos administrativos brasileiro, em que cada período possui demandas e anseios diferentes por parte da sociedade. Ferramentas como a governança pública colaboram para a mudança do Estado, incentivando a inserção de conceitos que estão se tornando parte da cultura organizacional dos órgãos públicos, o que pode ser justificada também pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que possuiu papel importante para que houvesse a mudança de padrão da Administração Pública, especialmente na gestão (OLIVEIRA, 2017).

Em resumo, a redefinição do Estado na economia e os esforços para diminuir os gastos públicos no âmbito social foram os dois mecanismos usuais na crise no que tange às dimensões econômica e social do antigo tipo de Estado. Em resposta ao enfraquecimento do modelo burocrático weberiano, foram inseridos, amplamente, padrões gerenciais na administração pública primordialmente e com força em alguns países do mundo anglo-saxônico, como Grã-Bretanha, Austrália, Estados Unidos, e Nova Zelândia, e mais tarde e gradativamente, no Canadá e na Europa continental (ABRUCIO, 1997).

Nos Estados Unidos foi instaurado, em 1990, o *Budget Enforcement Act* (BEA), com o objetivo de controlar os gastos e as receitas por meio da imposição de limites anuais dos gastos e restrições às leis que elaborassem novas despesas. Já na Nova Zelândia, em 1994, foi criado o *Fiscal Responsibility Act*, que tinha como foco a transparência das contas públicas, considerando o orçamento como um instrumento de planejamento de longo prazo, onde eram emitidos relatórios fiscais por meio de uma linguagem acessível tanto aos

parlamentares como aos cidadãos (COSTA, 2008). As regras fiscais implantadas nesses dois países conseguiram gerar resultados positivos.

No Brasil, após diversas tentativas fracassadas de reprimir o déficit público e inspirado pelas ações tomadas em vários países do mundo, foi promulgada a Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (SANTOS, 2010). Além disso, o país sofria um período de recessão aguda, entre o final da década 70 e o início da década de 80, em que houve a elaboração de uma política econômica com o objetivo de promover o ajuste, sob a supervisão do FMI (Fundo Monetário Internacional), que em seguida foi marcada por choques heterodoxos (SANTOS et al., 2003).

Desse modo, a nova perspectiva para com as contas públicas surgiu no Brasil no final dos anos 90, em que o país se comprometeu com o FMI, por meio da assinatura de um memorando técnico de entendimentos, mostrar ao Congresso Nacional o seu projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal (RODRIGUES; LOPES, 2006). Segundo Gobetti (2010) o real motivo para o Estado buscar aprová-la foi a necessidade de promover a integração entre estados e municípios no programa de ajuste fiscal firmado com o FMI.

Dois fatores foram relevantes para que a política de ajuste fiscal reivindicada pelo FMI fosse incorporada pelos três níveis de governo. O primeiro diz respeito a convergência de pensamento, onde os progressistas que assumiam os governos estaduais e municipais começaram a entender, assim como também os conservadores, que havia uma crise no âmbito do Estado e possuía natureza fiscal (SANTOS et al., 2003). Ainda segundo SANTOS et al. (2003), o processo de institucionalização da integração dos estados e municípios aparentou se estabilizar de fato por meio dos instrumentos normativos que passou a incluí-los no Cadastro dos Inadimplentes (Cadin), e por meio da Lei Complementar nº 101, de maio/2000, que impôs que tivessem um orçamento permanente e equilibrado.

Frente ao déficit fiscal do país e a necessidade de uma reforma administrativa do Estado, foi promulgada a Lei Complementar nº 101, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que instaurou normas orientadas à gestão fiscal, voltadas para as três esferas de governo e para cada um dos Poderes subordinados a obediência da Lei, assumindo assim o comprometimento com orçamento e metas (SANTANA et al., 2013).

Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina um conjunto de normas de finanças públicas direcionadas para a responsabilidade na gestão fiscal, por meio de ações voltadas a prevenir riscos e corrigir desvios que possam de algum modo afetar as contas

públicas, e tem como base os princípios do planejamento, controle de gastos, transparência e responsabilização (RODRIGUES; MATOS, 2019).

2.2. Gestão de Riscos e Gestão Fiscal nas Finanças Públicas

As finanças públicas buscam alocar da melhor forma os escassos recursos econômicos disponíveis, ou seja, maximizar a utilidade, tendo como finalidade o bem-estar da sociedade. Para isso a gestão pública exerce a atividade financeira, que envolve a arrecadação de recursos e os gastos públicos. Diante disso, é imprescindível que as contas públicas estejam equilibradas, no entanto, não é algo tão simples uma vez que há riscos que podem influenciar e atingir as metas pré-estabelecidas, exigindo que haja a previsão dos possíveis riscos propensos a afetar o orçamento público.

Do ponto de vista do setor público, compreende-se risco como uma ameaça ao sistema devido ao impacto ocasionado aos processos e o funcionamento dos órgãos e os resultados almejados, causando, via de regra, prejuízo ao erário (SÁ, 2016). Esses desvios, podem ocorrer através de comportamentos contraditórios dos políticos e de persistentes desequilíbrios orçamentários, que acabam diminuindo a confiabilidade da ação pública, e por esse motivo, é necessário a implementação efetiva de regras para a conduta pública para que haja a redução dessas “falhas de governo”, fazendo com que a sociedade diminua a percepção de risco do governo e amplie a confiança no mesmo, independentemente do grupo político que esteja no poder (LUQUE; SILVA, 2004).

A gestão de riscos tem como papel fundamental identificar, classificar e quantificar, os elementos capazes de interferir negativamente na gestão, assim como definir, planejar e gerenciar as ações em resposta a esses eventos, a gestão de riscos é relevante para as finanças públicas, pois minimiza a probabilidade de eventos contrários aos objetivos determinados nos programas e orçamentos de governo, aumentando assim, as chances de sucesso no cumprimento das metas (RODRIGUES; LOPES, 2006).

As agências públicas estão sujeitas a riscos na busca pelo cumprimento dos seus objetivos, riscos esses que advém da natureza de suas atividades, de realidades emergentes, de transformações nas circunstâncias e nas demandas sociais, e do próprio funcionamento da administração pública, assim como das exigências de execução de requisitos legais e regulatórios, de transparência e prestação de contas (TCU, 2018).

A correta implementação e aplicação da gestão de riscos, quando feita de maneira sistemática, estruturada e oportuna, gera informações que auxiliam nas tomadas de decisões

de alocação e uso adequado dos recursos, e favorecem para a otimização do desempenho organizacional. Além disso, beneficia diretamente cidadãos e outras partes interessadas, uma vez que contribui para uma maior eficiência e eficácia na geração, entrega e proteção de valor público (TCU, 2018).

É importante que a discussão de riscos se comunique com as questões operacionais do setor público, precisando de uma gestão de riscos que abranja a diversidade estatal, que compreenda a governança da descentralização para os municípios, a infraestrutura, as relações com o terceiro setor, a regulação, como as tarefas que têm seu desenho definido pelos governos em um espectro mais extenso (riscos estratégicos), mas que se espelham no cotidiano (riscos operacionais), e nessas circunstâncias, os agentes públicos devem enxergar a aplicabilidade desse instrumento, o grau de particularidade, para que a mesma seja assimilada de maneira mais fácil (BRAGA, 2017).

Em períodos de crise fiscal e de demanda por um Estado que regule e conduza políticas de forma efetiva, é essencial, encontrar os trajetos que levem a esses objetivos, contemplando as ameaças, que muitas vezes são denominadas de desperdício e de corrupção, cabendo a isso, a gestão de riscos, assim como um adequado sistema de controle interno nas organizações, sendo viável a separação entre as discussões acerca de riscos e controle (BRAGA, 2017).

Ademais, as finanças públicas possuem como princípio fundamental a atividade fiscal que é realizada com o objetivo de obter e aplicar recursos para o custeio dos serviços fornecidos aos cidadãos, e é norteada de acordo com duas direções: política tributária, que se concretiza através da captação de recursos, para que seja possível a execução das funções da administração pública; e, política orçamentária, que compete especificamente aos gastos, sendo os atos e medidas referentes a forma de aplicação dos recursos, considerando-se a dimensão e a natureza das responsabilidades do poder público, assim como a capacidade e a disposição que a população possui para financiá-lo (MATIAS-PEREIRA, 2006, *apud* GERIGK; CLEMENTE, 2011).

A gestão fiscal com um grau mais elevado tende a ser relacionada a melhores instrumentos de controle social sobre a gestão pública, logo, é considerada como promotora para se obter maior eficiência e desenvolvimento socioeconômico, na gestão pública (SILVA; CRISÓSTOMO, 2019). A mesma, percorre tanto a administração das receitas como dos gastos públicos em todas as esferas de governo, sendo elas federal, estadual e municipal, onde uma melhor gestão dos recursos financeiros aumenta a possibilidade de melhorar a oferta e a qualidade dos serviços públicos (RAMOS; SILVA, 2016).

A responsabilidade na gestão fiscal influi a correta aplicação dos recursos à disposição das entidades públicas nos três níveis de governo, nos Três Poderes e no Ministério Público, agindo com responsabilidade e fiel observância aos preceitos constitucionais e legais. Tem-se como propósito prevenir os déficits nas contas públicas, controlar o nível de endividamento público, evitando que os gestores contraiam obrigações e encargos que não possuem fonte de receita ou redução da despesa, e determina que a correção dos desvios na conduta fiscal aconteça de forma imediata, a fim de garantir o equilíbrio das finanças públicas (GERIGK; CLEMENTE, 2011).

A ação do Estado por intermédio da política fiscal engloba três funções básicas: a função alocativa - que se refere ao fornecimento de bens públicos; a função distributiva - pertinente à distribuição de renda; e a função estabilizadora - que utiliza a política econômica visando um elevado nível de emprego, estabilidade dos preços e uma adequada taxa de crescimento econômico (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

No estudo da incidência da ação do setor público, com foco na política fiscal, a respeito da distribuição de renda, é destacado que os efeitos dos gastos do governo são tão importantes quanto os efeitos gerados pelos tributos, mostrando que para o bom funcionamento do Estado, é fundamental que se tenha uma boa gestão das finanças públicas. Dessa forma, as finanças públicas não só garantem a manutenção da administração e dos serviços públicos, mas também, é uma ferramenta importante para estimular e corrigir os desequilíbrios na economia do país (MATIAS-PEREIRA, 2013). Logo, percebe-se que o gerenciamento e controle eficiente das finanças públicas, é essencial para uma gestão eficiente da coisa pública como um todo.

No entanto, segundo Maher e Deller (2011), os gestores públicos possuem incentivos para manipular as previsões de receitas nos períodos de pressão fiscal, a fim de aumentar tributos ou diminuir o risco de sanções em situações de desequilíbrios fiscais. Quando não há mecanismos de monitoramento e há indefinição de sanções, ocorre desincentivos para que os orçamentos sejam mais acurados, sobretudo no que compete à estimativa das receitas (*apud* CRUZ; AFONSO, 2018).

Ademais, de acordo com a Teoria da Escolha Pública, na perspectiva de Buchanan e Tullock (1962), os interesses individuais do gestor público podem não estar alinhados aos interesses da coletividade, visto que pode realizar suas escolhas priorizando seu interesse pessoal, incidindo em risco moral, como indica a teoria da agência¹ (JENSEN;

¹ Segundo a Teoria da Agência, formalizada por Jensen e Meckling, a sociedade é construída com base em uma rede de contratos, explícitos e implícitos, que estabelecem as funções e definem os direitos e deveres de

MECKLING, 1976, *apud* SILVA; CRISÓSTOMO, 2019). Desse modo, foram criados mecanismos legais de controle para que ocorra a redução de conflitos de interesse entre o gestor público e a sociedade, e impossibilite o descontrole dos governos (SILVA; CRISÓSTOMO, 2019).

No Brasil, um dos principais mecanismos legais de controle, é a Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo Oliveira (2017) a Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada para aprimorar a fiscalização, normatização e diretrizes da gestão fiscal, uma vez que essa lei determina normas voltadas para responsabilidade fiscal da gestão pública. O Art. 1º da LRF determina que a responsabilidade fiscal ocorre por meio da realização de metas de resultados entre receitas e despesas e a observância de limites e condições legais (SCAFF; ATHIAS, 2016).

Dessa forma, a gestão fiscal possui papel fundamental para o ordenamento das finanças públicas, no entanto, é necessário que haja um bom planejamento para que se tenha aprimoramento, logo, a Lei de Responsabilidade Fiscal tem como um de seus objetivos melhorar a gestão fiscal da Administração Pública. Segundo Oliveira (2017) a Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada para aprimorar a fiscalização, normatização e diretrizes da gestão fiscal, uma vez que essa lei determina normas voltadas para responsabilidade fiscal da gestão pública.

É de responsabilidade da Administração Pública o gerenciamento do patrimônio público com o intuito de promover melhores níveis de bem-estar social, por meio da melhoria do desenvolvimento econômico, e o uso eficiente dos recursos públicos é um princípio essencial para que alcance seus objetivos. E por meio da gestão fiscal, pode-se proporcionar transparência e controle, fatores capazes de otimizar os resultados do setor público, pois direcionam os gestores públicos a boas práticas gerenciais (SILVA; CRISÓSTOMO, 2019).

Foi em períodos de crise econômica, principalmente, que muitos gestores governamentais notaram que necessitavam de instrumentos que lhes auxiliassem no controle de gastos e no atingimento de seus objetivos, assim como atender demanda, cada vez mais crescente, por transparência dos atos do governo. Com a evidência de que a gestão pública necessitava de mecanismos voltados para a governança pública, surgiram iniciativas

todos os envolvidos, de onde surgem as figuras do principal e do agente. Na relação entre principal e agente, acontece uma assimetria de informações, uma vez que o agente possui acesso a dados que o principal não tem, e vice-versa. Logo, a hipótese principal da teoria é que as pessoas possuem interesses diferentes e cada uma procura maximizar seus próprios objetivos. Disponível em: <https://investorcp.com/gestao-empresarial/teoria-da-agencia/>. Data de acesso: 05/12/2022.

partindo do estudo e elaboração de leis que atendessem a essa demanda (OLIVEIRA, 2017).

Com isso, na década de 90, muitos países desenvolveram leis na esfera orçamentária que tinham como principal foco a transparência da política fiscal e a prestação de contas públicas, além de conter como essência a inserção de bases legais que garantiriam a responsabilização dos governantes diante da sociedade, levando-se em conta sua conduta no tratamento das finanças públicas (RODRIGUES; LOPES, 2006).

2.3. Gestão Fiscal nos municípios

Como já explicitado, ao longo da década 80 foram recuperadas as bases federativas do Brasil. Com a democratização e a descentralização da Constituição Federal de 1988 os governos locais tiveram suas bases de autoridade profundamente alteradas, em que a autoridade dos prefeitos acerca dos recursos fiscais foi expandida significativamente, uma vez ampliada a fração dos tributos federais que é instantaneamente transferida aos governos subnacionais, bem como ganharam autoridade tributária sobre impostos significativos (ARRETCHE, 2002).

Conforme Martins Filho (2007), a autonomia municipal está baseada em três pilares: política, administrativa e financeira. Ainda segundo o autor, a autonomia financeira é pré-requisito basilar, pois de nada valeria ao município, em teoria, integrar a Federação com poderes políticos e administrativos, se na prática, dependessem de critérios definidos a partir da discricionariedade da União ou dos seus respectivos estados, para distribuir os recursos necessários para manutenção e implementação das políticas públicas.

Na esfera municipal, a gestão financeira se dá por meio dos procedimentos empregados na obtenção e administração dos recursos financeiros, as chamadas receitas públicas, que são fundamentais para a execução dos serviços públicos e dos programas de interesse local, que integram o orçamento municipal e são realizados ou desenvolvidos por meio das despesas públicas (GERIGK; CLEMENTE, 2011).

Segundo Matias e Campello (2000), em resultado da evolução histórica, os municípios ganharam uma parcela crescente da responsabilidade pela atuação governamental, como nos campos da saúde, da educação, da política habitacional, dentre outros. Em que, os municípios, ao passar dos anos, estão ganhando atividades que anteriormente eram de responsabilidade dos estados e da União (*apud* GERIGK; CLEMENTE, 2011).

A Constituição Federal de 1988 define que a organização político-administrativa brasileira compreende a União, Estados e Distrito Federal, e Municípios, e preserva a autonomia política, administrativa e financeira, apesar destas entidades poderem operar ocasionalmente em conjunto. E os municípios, como integrante desta estrutura organizacional, possui função de destaque, dado que se considera que são os que melhor podem atender às demandas da sociedade, pois encontram-se mais próximos de seus problemas e, presumivelmente, também de suas soluções (GERIGK; CLEMENTE, 2011).

No entanto, a equivalência econômico-financeira almejada pelo Pacto Federativo² contém desequilíbrios, provocando impacto sobre a gestão e as finanças públicas municipais, em especial nos municípios de menor porte, pois dependem amplamente, das transferências constitucionais (GERIGK; CLEMENTE, 2011). Desse modo, ainda segundo Gerigk e Clemente (2011), os municípios de pequeno porte tendem a sofrer mais as consequências decorrentes de uma gestão irresponsável e que não cumpre com as metas planejadas, e isso é justificado pelo fato de que, quanto menor o município, maior a dependência da população pelos serviços públicos municipais.

A elevada dependência municipal pelos repasses extraorçamentários³ está associada diretamente à falta de planejamento e gerenciamento de riscos. O não cumprimento das exigências legais pelos municípios configura a aceitação de seus gestores dos inúmeros riscos inerentes à execução orçamentária, acarreta em muitos casos a eles, a culpabilidade de não dispor da capacidade financeira necessária para o efetivo atendimento das necessidades da população (LOPES; COSTA, 2017).

De acordo com Santos e Ribeiro (2005), com o processo de redemocratização do Brasil, os estados e municípios começaram a reivindicar uma maior participação no processo de concepção, execução, gestão e, principalmente, de alocação de recursos, de modo a instituir o almejado federalismo. Porém, quando a ação pela descentralização começou a alcançar densidade política, o país entrou na pior crise cambial de sua história, tendo ainda, que submeter o seu programa de estabilização às regras do FMI (*apud* MARTINS FILHO, 2007).

No âmbito fiscal, no decorrer do período compreendido entre o final do regime militar (década de 80) e o começo do regime democrático (década de 90), mesmo com

² O Pacto Federativo é o conjunto de dispositivos constitucionais que configuram a moldura jurídica, as obrigações financeiras, a arrecadação de recurso e os campos de atuação dos entes federados. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pacto-federativo>. Acesso em: 18/11/2022.

³ Os recursos extraorçamentários são aqueles que não estão previstos no orçamento, ou seja, não necessitam de autorização do Poder Legislativo por meio da Lei Orçamentária Anual.

transferências de recursos para os estados federados e municípios, o endividamento público, e as crises fiscais, provocadas em grande parcela pelo financiamento via imposto inflacionário, prejudicaram o orçamento dos mesmos (MARTINS FILHO, 2007).

Visando atender às recomendações do FMI, foi promulgada no final da década de 90, a já mencionada Lei Complementar nº 101, Lei de Responsabilidade Fiscal. Conforme Azevedo, Lino e Aquino (2017), a LRF fez com que os governos no Brasil, que até então não tinham a obrigatoriedade de analisar ou divulgar as informações acerca dos riscos fiscais de suas respectivas gestões, passassem a ter o dever de divulgá-los em um relatório específico, denominado Anexo de Riscos Fiscais.

A implantação de um modelo de gerenciamento de riscos, como proposto pela LRF, procura consolidar a efetividade fiscal dos municípios, dentre outras opções, por intermédio do mapeamento e medidas de prevenção dos riscos. A não obediência a esses padrões demonstra falha de planejamento, uma vez que os riscos inerentes podem impactar os municípios (LOPES; COSTA, 2017).

Diante disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal possui grande relevância para os pequenos municípios brasileiros, uma vez que os mecanismos implantados por esse normativo contribuem para o cumprimento das metas fiscais dos municípios, e permite o acompanhamento do planejamento orçamentário/financeiro e dos resultados pela população, por meio da transparência fiscal, com a exigência das denominadas peças orçamentárias: PPA, LDO, e LOA, além dos relatórios anuais, como é o caso do ARF, que compõe a LDO.

A prevenção orçamentária de riscos, como por exemplo os riscos causados por desastres naturais, é fundamental, e tem por objetivo diminuir a vulnerabilidade fiscal dos municípios fazendo com que consigam transformar de maneira mais rápida, os valores orçados em valores reais quando da execução de políticas públicas (LOPES; COSTA, 2017).

A procura pela abordagem gerencial orientada para os resultados, claramente faz parte do quadro de restrições legais impostas ao administrador público, logo, perante a importância que os municípios possuem na estrutura da administração pública brasileira, o espaço de manobra do gestor para definir quanto a aplicação do recurso se torna essencial. O espaço de manobra, é formado pelo montante de recursos financeiros sobre os quais administradores públicos podem de fato exercer escolhas quanto à aplicação e, em vista disso, os municípios podem imprimir características próprias e diferenciadas às suas administrações (GERIGK; CLEMENTE, 2011).

A gestão dos municípios, procuram maneiras de melhorar a utilização dos escassos recursos financeiros, que são desproporcionais às demandas da população, portanto, torna-se

necessário distinguir e controlar os fatores que impactam as finanças municipais (GERIGK; CLEMENTE, 2011). Analisar se os resultados fiscais auferidos expressam o mesmo comportamento nas distintas perspectivas da gestão fiscal, pode aperfeiçoar o debate a respeito da estrutura fiscal e da efetividade da gestão em nível municipal (CRUZ; AFONSO, 2018). Além disso, pode-se evitar a vulnerabilidade fiscal dos municípios pelo simples cumprimento legal das boas práticas determinadas (LOPES; COSTA, 2017).

2.4. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A relevância do estabelecimento de uma regra (ou diversas) é procurar incorporar ao governo um comportamento responsável e um nível de comprometimento, que podem não ser de seu interesse em curto prazo. Assim, as regras têm como finalidade solucionar o problema da “inconsistência temporal” e amenizar o teor discricionário vinculado ao gerenciamento da política fiscal, principalmente na direção dos gastos públicos, de tal forma que as escolhas de ação adotadas pelo governo sejam voltadas para o longo prazo (CORREIA, 2014).

Logo, as regras fiscais devem incentivar os governos a limitar sua tributação e gastos aos seus planos iniciais, aumentando o custo político que deverão arcar caso descumpram os compromissos determinados, ou ainda, transformando essas regras em exigências legais com o emprego de sanções caso não ocorram o seu cumprimento (CORREIA, 2014). A Constituição de 1988 já previa em seu artigo 163, uma Lei Complementar com a finalidade de melhorar a normatização, fiscalização e diretrizes da gestão fiscal (OLIVEIRA, 2017).

Motivado pela legislação e pelos excelentes resultados obtidos na Nova Zelândia, o governo brasileiro buscou seguir um caminho similar por meio do envio ao Congresso Nacional de um conjunto de determinações e compromissos que visavam orientar o comportamento das autoridades dos três níveis de governo, como parte das medidas de ajuste para 1999. O projeto foi denominado Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e após ser debatido exaustivamente pelo Congresso foi aprovado no ano de 2000 (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

A Lei Complementar nº 101 de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal, foi criada com o propósito de instituir a simetria informacional, através da obrigatoriedade de publicações de relatórios governamentais, ações planejadas e transparentes, e introduzir uma relação entre as receitas e as despesas com o propósito de se alcançar o equilíbrio das

finanças públicas (DALMONECH et al., 2011). Refere-se, portanto, a um código de boa conduta que implementa normas de finanças públicas direcionadas a responsabilidade na gestão fiscal, e que se estende tanto aos entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) quanto aos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) (SANTOS, 2010).

Implantada em um contexto de ajustes fiscais e de turbulência na economia internacional, com o objetivo de gerar mais responsabilidade e transparência à gestão pública. A LRF estabeleceu uma nova realidade aos gestores por meio de um conjunto de restrições relacionadas ao controle do orçamento em cada ente federativo, impondo aos mesmos, regras como, a real instituição, previsão e arrecadação de tributos próprios, além da limitação da possibilidade de geração de receita para financiamento do déficit público através do endividamento (MARTINS FILHO, 2007).

A Lei de Responsabilidade Fiscal consolidou ações anteriores, como as Leis Camata I e II (Lei Complementar nº 96/1999), aliando-se a ações de outros países, na criação de regimes de disciplina fiscal, visando a solidificação da economia (MENDES, 2003). Apesar de não ter sido a primeira lei criada com o intuito de impedir a má gestão dos recursos públicos e o desequilíbrio macroeconômico, a LRF foi primeira a compreender os três níveis de poderes e todos os entes da federação, visando a prevenção de riscos, a correção de desvios, o equilíbrio fiscal e a transparência (RODRIGUES; MATOS, 2019). Assim, essa lei instaurou o conceito de gestão fiscal responsável, o que abrangia a ação planejada e transparente, o equilíbrio das contas públicas, o atingimento de metas e de resultados, a obediência aos limites impostos, e a prevenção de riscos (GERIGK; CLEMENTE, 2011).

Há um conflito permanente entre Estado e sociedade, em que de um lado encontra-se a sociedade reivindicando o retorno dos tributos pagos, e do outro lado o Estado buscando sustentar as atividades estatais. Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal procura garantir, mesmo que de forma compulsória, o dever de o gestor controlar suas receitas e despesas para manter o contínuo funcionamento do Estado, e a sociedade por sua vez, poderá manter o poder e a responsabilidade de fiscalizar o que é feito com o dinheiro público (SANTANA et al., 2013).

A LRF fazia parte do Plano de Estabilização Fiscal (PEF), promovido pelo governo federal na segunda metade da década de 90, e possuía como função principal garantir os planos de ajuste e equilíbrio fiscal estipulados pelo executivo federal, ademais, estava sob orientação do Fundo Monetário Internacional (MARTINS FILHO, 2007).

Podendo ser vista como um dos mecanismos de gestão fiscal mais detalhados e amplos do mundo, a LRF foi influenciada pelo FMI por meio do Código de Boas Práticas para Transparência Fiscal, e de práticas bem-sucedidas em alguns países, como Estados Unidos e Nova Zelândia (FREIRE, 2004). Segundo Figueiredo e Nóbrega (2001, *apud* FREIRE, 2004), as principais práticas analisadas foram as adotadas pelos americanos e pelos neozelandeses, em que os americanos através da *Lei Budget Enforcement Act* (1990) estabeleceram limites de empenhos e de compensação, e os neozelandeses criaram o *Fiscal Responsibility Act* (1994), um modelo de transparência que define a publicação de relatórios fiscais resumidos, inserindo dessa forma, a participação da sociedade por meio do controle fiscal.

Essa regulamentação surge, portanto, como uma ferramenta de planejamento e controle mais rigoroso, o que inclui juntamente com os limites também penalidades, que visam manter a situação fiscal dos entes subnacionais, assegurar a saúde financeira da Administração Pública, e promover uma herança administrativa sustentável para os gestores públicos subsequentes (NASCIMENTO; DEBUS, 2002). Segundo Oliveira et al. (2012, *apud* FERNANDES, 2016), a LRF possui como base quatro eixos: o planejamento; a transparência; o controle; e a responsabilização. O planejamento é realizado por meio de alguns instrumentos, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que determinam metas para a administração dos gastos públicos, a fim de garantir uma maior eficácia.

No planejamento, são definidas as metas a serem cumpridas durante a gestão; na transparência, há a ampla divulgação das contas da administração pública; no controle, é realizado o monitoramento pelos órgãos responsáveis e pela sociedade; e na responsabilização, estão as sanções previstas pela lei, em consequência da má utilização dos recursos públicos (SOUSA et al., 2013).

A LRF determina normas de finanças públicas direcionadas para a responsabilidade na gestão fiscal, determinando que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborem e publiquem o Anexo de Riscos Fiscais e o Anexo de Metas Fiscais (AMF), que compõem a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e, periodicamente, também o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), com o objetivo de garantir a transparência dos gastos públicos e a realização das metas fiscais, observando-se sempre os limites fixados pela lei (BRASIL, 2021).

Três anexos foram acrescentados à LDO com a LRF: O AMF, em que se deve estabelecer metas anuais relativo a indicadores fiscais e macroeconômicos para os três

exercícios subsequentes; o ARF, no qual deve-se avaliar os riscos que capazes de afetar as contas públicas, sendo os passivos contingentes sua principal matéria; e Anexo dos Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial (de competência da União), onde apresenta-se os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e as metas de inflação para o exercício seguinte (BRASIL, 2000).

O eixo da transparência, diz respeito a ampla e diversificada divulgação dos relatórios nos meios de comunicação, para que a sociedade tenha acesso às informações acerca da aplicação do dinheiro público. O que leva ao eixo do controle, pois para se ter uma maior transparência e qualidade nas informações divulgadas, é necessário que haja uma fiscalização efetiva e contínua por parte dos Tribunais de Contas. E por fim, a responsabilização, que tem por objetivo impor sanções aos responsáveis que fazem mau uso dos recursos públicos, sanções essas previstas na Lei 10.028 de 19 de outubro de 2000, que versa sobre os crimes de responsabilidade fiscal (OLIVEIRA et al. 2012, *apud* FERNANDES, 2016).

Dessa forma, com o surgimento da LRF, surgiu também no Estado brasileiro normas de finanças públicas direcionadas para a responsabilidade e transparência na gestão fiscal (RODRIGUES; LOPES, 2006). A divulgação de informações fiscais ganhou destaque nas discussões políticas acerca do tema, e foram anunciadas diversas iniciativas para que houvesse maior transparência e confiabilidade nos dados fiscais. Muitas dessas iniciativas, na área das contas públicas, se deram por meio das normas contábeis fundamentadas nas Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS), que estão sendo implementadas desde 2008 (FMI, 2017). Em seu artigo 1º, a LRF define que a responsabilidade na gestão fiscal advém da execução de metas de resultados entre receitas e despesas, e a observância de limites e condições legais (SCAFF; ATHIAS, 2016).

Usualmente os estudos consideram somente a base da responsabilidade no alcance das metas e limites, e que há um ponto destacado tanto por instrumentos legais quanto por textos acadêmicos acerca da responsabilidade fiscal, esse ponto diz respeito ao cumprimento de metas e limites, onde estão vinculados à existência de um sistema de gestão e controle que possa prevenir riscos e corrigir desvios para que não afete o equilíbrio fiscal (CRUZ E AFONSO, 2018). A LRF traz a prevenção de riscos, assim como a correção de desvios deve ser apresentado em todo processo confiável, dessa forma, essa lei sugere a adoção de mecanismos que amenizem o impacto das situações contingentes que venham surgir. Essas eventualidades devem serem previstas na LDO e inseridas nos orçamentos anuais de cada ente federado (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

A divulgação e a gestão de riscos fiscais estão fundamentadas na LRF, que estabelece a publicação de uma declaração sobre os riscos fiscais. Ainda que essa área apresente certa vulnerabilidade, tanto o monitoramento quanto a gestão de riscos fiscais obtiveram melhoras (FMI, 2017). Em conformidade com a LRF, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) criou em 2012 o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), que tem como base os Relatórios de Gestão Anual que são elaborados pelas prefeituras, e encaminhados para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para que se possa avaliar a gestão fiscal das mesmas (OLIVEIRA, 2017).

De acordo com Luque e Silva (2004), a efetiva utilização do planejamento fiscal, de forma realista e responsável, é o principal dispositivo para uma gestão fiscal responsável. E que a Constituição Federal brasileira, em seu Artigo 165, prevê para o planejamento público: i) o Plano Plurianual, que determina as diretrizes, objetivos e metas para os programa de duração continuada e as despesas de capital; ii) a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que orienta a elaboração do orçamento anual, que deve estar ajustado com o plurianual, e dirige as alterações na política das agências de fomento e na política tributária; iii) o Orçamento Anual, que é responsável por estimar receitas e definir os limites para as despesas do ano subsequente.

Também, é considerada uma forma de consolidação, juntamente com a Lei nº 4.320 de 1964 (que trata da legislação orçamentária da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal), mais rígida sobre as despesas de pessoal e os limites de endividamento, a fim de atingir equilíbrio orçamentário (LUQUE; SILVA, 2004).

2.5. Anexo de Riscos Fiscais (ARF)

Ao tratar acerca das diretrizes orçamentárias, A LRF não se limitou às premissas para elaborar e executar o orçamento, mas também se atentou para eventos de ocorrências duvidosas que fossem capazes de intervir em uma gestão pública responsável e transparente (RODRIGUES; LOPES, 2006). No Brasil, com o surgimento da LRF surgiu também a necessidade de controlar e monitorar as informações que ainda não eram reconhecidas pela contabilidade em seu passivo. A análise e divulgação dos riscos fiscais de cada gestão, não era obrigatória para os governos brasileiros, e somente com a introdução da LRF se tornou obrigatória, por meio da exigência de apresentá-los em um relatório denominado de Anexo de Riscos Fiscais (AZEVEDO et al., 2017).

No âmbito público brasileiro, a gestão de riscos foi implantada por meio da LRF em 2000, e teve inspiração da Nova Zelândia, por meio do *Fiscal Responsibility Act* de 1994, dos Estados Unidos, *Budget Enforcement Act* que possui como princípio a “*accountability*”, da Comunidade Econômica Europeia, através do Tratado de Maastricht; além do manual de transparência fiscal elaborada pelo FMI (NASCIMENTO; DEBUS, 2002). Os riscos fiscais possuem grande relevância para a gestão pública, sendo por exemplo, a gestão de riscos fiscais nas finanças públicas, um dos cinco princípios fundamentais eleitos pelo *Fiscal Responsibility Act*, da Nova Zelândia (RODRIGUES; LOPES, 2006).

Com o intuito de evidenciar os riscos capazes de afetar as finanças públicas, a LRF introduziu o Anexo de Riscos Fiscais à LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) (RODRIGUES; LOPES, 2006). O ARF deverá incorporar a LDO de cada ente da federação, e esta última servirá de orientação para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 2021). A ação de monitorar os riscos fiscais figura o código de boas práticas para a transparência fiscal, elaborado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI, 2007), que estabelece a divulgação tempestiva de todas as informações juntamente com os documentos orçamentários anuais (AZEVEDO, et al., 2017).

Os riscos fiscais são a possibilidade da ocorrência de eventos que podem afetar negativamente as contas públicas, esses eventos decorrem da realização das ações previstas no programa de trabalho para o exercício ou decorrentes das metas de resultados, ou seja, são riscos oriundos das obrigações financeiras do governo (BRASIL, 2021). No entanto, quando os riscos se tornam repetitivos, os mesmos devem ser levados em consideração no momento do planejamento, isto é, devem ser inseridos como ações na LDO e na LOA do ente federativo (BRASIL, 2021).

O Anexo de Riscos Fiscais, integra a gestão de riscos fiscais no setor público, e é responsável por identificar e estimar os riscos fiscais, além de comunicar acerca das opções estrategicamente selecionadas para enfrentar os riscos. Ademais, esse demonstrativo tem por objetivo, fornecer transparência sobre os possíveis eventos com capacidade para impactar o equilíbrio fiscal do ente da Federação, descrevendo as providências a serem tomadas caso esses eventos se concretizem (BRASIL, 2021). O ARF, assemelha-se às notas explicativas e aos demonstrativos e quadros suplementares das empresas do setor privado (RODRIGUES; LOPES, 2006).

O ARF tem como propósito aumentar a transparência das metas de resultado definidas, possibilitando: (i) o reconhecimento do tipo de risco e exposição; (ii) a

mensuração ou quantificação dessa exposição; (iii) a estimativa do grau de tolerância das contas públicas a conduta frente ao risco; (iv) a definição estratégica sobre as opções para enfrentar o risco; (v) a implementação de ações de mitigação do risco e de mecanismos de controle para prevenir perdas decorrentes do risco; (vi) e, o monitoramento contínuo da exposição no decorrer do tempo, preferencialmente por meio de sistemas institucionalizados (controle interno). As ações (v) e (vi), são tratadas em audiência pública (BRASIL, 2021).

Desse modo, os entes federativos devem elaborar o Anexo de Riscos Fiscais, anexo este que é dispositivo, juntamente com o Anexo de Metas Fiscais, de prevenção de riscos fiscais, uma vez que define metas efetivas para que haja uma boa gestão da coisa pública, e as medidas que deverão serem tomadas caso ocorra problemas distintos (LOPES; COSTA, 2017).

A elaboração do Anexo de Riscos Fiscais é compulsória para todos os entes da federação: União, estados, Distrito Federal e municípios, como definido pela LRF em seu art. 4º, § 3º:

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (BRASIL, 2000).

A LRF introduziu um regime de disciplina fiscal, que definiu o conteúdo mínimo dos instrumentos de planejamento, e acrescentou à LDO novas competências, como é o caso da obrigação de elaboração do relatório de Anexo de Riscos Fiscais, onde se deve avaliar os passivos contingentes e os outros riscos capazes de impactar as contas públicas, e informar as providências a serem executadas caso os riscos se concretizem (AZEVEDO et al., 2016). As informações acerca dos passivos contingentes e riscos fiscais que devem estar contidas no ARF, deverão ser preenchidas pelos entes. Além disso, esse demonstrativo tem prazo de publicação determinado, no caso dos municípios na sua lei orgânica, que ocorre normalmente no dia 15 de abril de cada ano (AZEVEDO, et al., 2017).

Até o ano de 2005, era facultado para os municípios com população inferior a 50 mil habitantes, a elaboração do Anexo das Metas fiscais e do Anexo dos Riscos Fiscais (LUQUE; SILVA, 2004). A elaboração do Anexo se tornou obrigatório a partir de 2001 para todos os entes públicos, com exceção dos municípios com população inferior a 50.000 habitantes, no qual a compulsoriedade se deu a partir de 2005, no entanto, mesmo com a obrigatoriedade da divulgação do relatório, inicialmente muitos municípios não cumpriram com a exigência (RODRIGUES; LOPES, 2006).

Os anexos da LDO devem ser feitos pelos representantes do Poder Executivo de cada ente federativo, no caso dos gestores municipais por exemplo, a não apresentação dos demonstrativos poderá acarretar inclusive na perda de mandato (BRASIL, 2014 B, *apud* LOPES; COSTA, 2017).

Para auxiliar os gestores a elaborar o Anexo de Riscos Fiscais, a Secretaria do Tesouro Nacional criou o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). Esse manual indica as informações mínimas que deverão ser apresentadas nos anexos da LDO, e assim como os outros demonstrativos, o ARF também possui sua harmonização e objetividade expresso no MDF (LOPES; COSTA, 2017). O MDF apresenta o seguinte modelo de estrutura para elaboração do Anexo de Riscos Fiscais pelos entes federativos:

Quadro 1 – Modelo de preenchimento do demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências

PASSIVOS CONTINGENTES		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor (R\$)	Descrição	Valor (R\$)
Demandas Judiciais			
Dívidas em Processo de Reconhecimento			
Avais e Garantias Concedidas			
Assunção de Passivos			
Assistências Diversas			
Outros Passivos Contingentes			
SUBTOTAL		SUBTOTAL	
DEMAIS RISCOS FISCAIS PASSIVOS		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor (R\$)	Descrição	Valor (R\$)
Frustração de Arrecadação			
Restituição de Tributos a Maior			
Discrepância de Projeções			
Outros Riscos Fiscais			
SUBTOTAL		SUBTOTAL	
TOTAL		TOTAL	

Fonte: Adaptado pela autora do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), Brasil, 2021.

Na matéria organizacional, a Secretaria do Tesouro Nacional e os Tribunais de Contas (TC), são fontes de legitimação e possuem a autoridade para punir os municípios caso estes descumpram a LRF. A STN possui o poder de proibir as transferências voluntárias destinadas aos municípios e não autorizar os pedidos de operações de crédito, e os TCs podem: (i) aplicar multas sobre os prefeitos; (ii) sugerir a reprovação das contas; (iii) negar a certidão de regularidade, o que também impede o recebimento de operações de crédito. Logo, os manuais elaborados são essenciais, visto que orientam de forma clara os

demonstrativos que devem ser elaborados pelas prefeituras, diminuindo o risco de descumprimento da normativa desses órgãos (AZEVEDO et al., 2019).

Diante disso, temendo a indicação de irregularidades no processo orçamentário pelos TCs, os municípios passaram a elaborar o ARF. No entanto, em muitos casos, o conteúdo dos anexos apresentados pelos municípios é idêntico aos dos manuais padrões, ou aos seus próprios anexos de exercícios anteriores, demonstrando que o relatório possui como finalidade o cumprimento cerimonial dos normativos, o que pode causar a escolha de riscos descolados com a realidade local, quantidade de riscos tratados insuficientes para cobrir tal realidade (AZEVEDO et al., 2016).

Esse uso superficial, objetivando somente a legitimação junto aos órgãos responsáveis pelas coerções, sem o efetivo uso da informação para a gestão fiscal, representa um descolamento do que é previsto nos anexos fiscais e realidade, ou seja, um uso cerimonial da prática de envio desses anexos (AZEVEDO et al., 2016).

O ARF é composto pelos: passivos contingentes, onde deve-se identificar os riscos fiscais decorrentes de compromissos firmados pelo Governo em resultado de lei ou contrato e que dependem da ocorrência de um ou mais eventos futuros – que podem ou não ocorrer – para ocasionar compromissos de pagamento; e demais riscos fiscais, onde deve-se identificar outros tipos de riscos fiscais, como por exemplo, os riscos orçamentários (BRASIL, 2021). Estes são compostos pelos riscos elencados e definidos nos quadros 2 e 3.

Quadro 2 – Riscos Contingentes que compõem o Anexo de Riscos Fiscais

PASSIVOS CONTINGENTES	
Demandas Judiciais	Estima o montante relativo a ações judiciais em andamento contra o ente federativo nas quais haja a probabilidade de que o ganho de causa venha a ser da outra parte.
Dívidas em Processo de Reconhecimento	Dívidas ainda não assumidas formalmente que apresentam probabilidade de serem incorporadas ao passivo devido, por exemplo, a decisões judiciais.
Avais e Garantias Concedidas	Estima o montante que apresenta probabilidade de vir a ser gasto pelo ente federativo para honrar fianças e avais concedidos em operações de crédito direta ou indiretamente a favor de outros entes federativos e entidades dos setores público e privado, inclusive com recursos de fundos de aval, a assunção de risco creditício em linhas de crédito, o seguro de crédito à exportação e outras garantias de natureza semelhante que representem compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual.
Assunção de Passivos	Estima o montante que apresenta probabilidade de vir a ser gasto pelo ente federativo com o objetivo de proteger o cidadão ou sistemas importantes do Mercado contra inadimplências, falências, altos prejuízos, ou garantir a credibilidade desses sistemas frente a fatores agudos adversos.

CONTINUA

Quadro 2 – Riscos Contingentes que compõem o Anexo de Riscos Fiscais

Assistências Diversas	Estima o montante que apresenta probabilidade de vir a ser empregado pelo ente federativo com o objetivo de fazer frente a calamidades públicas e que, por não serem recorrentes, não foram planejados.
Outros Passivos Contingentes	Estima o montante que apresenta probabilidade de vir a ser empregado pelo ente federativo para fazer frente a outros tipos de passivos contingentes.

Fonte: Elaborado pela autora com base no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), Brasil, 2021.

Quadro 3 – Demais Riscos Fiscais que compõem o Anexo de Riscos Fiscais

DEMAIS RISCOS FISCAIS	
Frustração de Arrecadação	Estima o montante de redução de arrecadação que apresenta probabilidade de vir a ocorrer no exercício, decorrente de, por exemplo, cenários macroeconômicos desfavoráveis não previstos na época da elaboração do Orçamento.
Restituição de Tributos a Maior	Estima o montante de devolução de tributos a maior que apresenta probabilidade de vir a ocorrer no exercício.
Discrepância de Projeções	Estima o montante de redução no valor dos ingressos ou de aumento no valor dos desembolsos que apresentam probabilidade de vir a ocorrer no exercício, decorrentes de evolução desfavorável de indicadores econômicos empregados na época da elaboração do Orçamento.
Outros Riscos Fiscais	Estima o montante que apresenta probabilidade de vir a ser empregado pelo ente federativo para fazer frente a outros tipos de riscos fiscais.

Fonte: Elaborado pela autora com base no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), Brasil, 2021.

E quanto às providências, como o próprio nome indica, identifica as providências a serem tomadas caso os respectivos riscos fiscais se concretizem (BRASIL, 2021). Diante disso, percebe-se que esse demonstrativo possui importância fundamental, pois proporciona maior transparência e responsabilidade na gestão fiscal, além de ser um significativo instrumento de controle social e *accountability* (RODRIGUES; LOPES, 2006).

2.6. Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF)

Para acompanhar o comportamento dos municípios, com o intuito de fiscalizar o cumprimento dos direitos sociais estabelecidos na Constituição, foram desenvolvidos indicadores sociais, esses indicadores são empregados para medir o desempenho dos municípios no que tange esses direitos (SOUSA et al. 2013).

Entre esses indicadores está o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), desenvolvido em conciliação com a LRF, pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

(FIRJAN) no ano de 2012, fazendo o uso dos relatórios de gestão anual que são emitidos pelas prefeituras para a STN, para análise da gestão fiscal (OLIVEIRA, 2017). Desse modo, o índice é totalmente elaborado com base nos resultados fiscais oficiais, que são apresentados pelas próprias prefeituras, e essas informações são divulgadas anualmente pela STN, por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) (FIRJAN, 2021).

O IFGF tem como objetivo avaliar a eficiência das gestões fiscais dos municípios brasileiros, e procura estimular a cultura da responsabilidade da administração pública. Devido a elevada quantidade de impostos pagos pela população brasileira, surgiu a necessidade de se desenvolver esse índice, sendo o mesmo considerado uma ferramenta de controle social, uma vez que, anualmente, acompanha a gestão fiscal das prefeituras do país (OLIVEIRA, 2017).

O IFGF busca indicar caminhos para a melhoria do ambiente de negócios no estado do Rio de Janeiro, uma vez que o equilíbrio fiscal dos municípios é indispensável para alcançar esse objetivo, no entanto é necessário que o assunto seja debatido dentro de uma pauta nacional. Logo, o IFGF analisa também as contas de todos os municípios brasileiros (FIRJAN, 2021).

Esse índice possui alcance nacional e comparação anual, e assume diversas funções: i) mapear as principais dificuldades em torno do Pacto Federativo; ii) dar suporte para os gestores públicos de todo o país administrarem suas contas de maneira eficiente; iii) possibilitar o controle social para os cidadãos sobre a administração dos recursos públicos; e, iv) rating⁴ para investidores sobre ambiente de negócios. O IFGF é composto por quatro indicadores, e cada um deles possui peso de 25% para o cálculo do índice geral (FIRJAN, 2021):

Figura 1 – Indicadores que compõem o IFGF

⁴ O rating é uma nota que as agências de classificação de risco de crédito conferem a um emissor, pode ser um país, empresa ou banco, conforme com sua capacidade de honrar uma dívida. Serve para que investidores saibam o nível de risco dos títulos de dívida que estão adquirindo. Disponível em: <https://blog.apprendafixa.com.br/investimentos/rating/>. Acesso em: 16/11/2022.

Autonomia	Gastos com pessoal	Liquidez	Investimentos
Capacidade de financiar a estrutura administrativa	Grau de rigidez do orçamento	Cumprimento das obrigações financeiras	Capacidade de gerar bem-estar e competitividade
$\frac{\text{Receita Local - Estrut Admin}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	$\frac{\text{Gastos com Pessoal}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	$\frac{\text{Caixa - Restos a Pagar}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	$\frac{\text{Investimentos}}{\text{Receita Total}}$

Fonte: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), 2021.

Para a efetivação da gestão fiscal, o gestor pode dispor do uso de metodologias de acompanhamento que integrem os aspectos legais a serem observados, como é o caso do IFGF (RAMOS; SILVA, 2016). A leitura dos dados obtidos para o IFGF é simples, de maneira geral, é atribuída uma pontuação para cada município, e essa pontuação varia entre 0 e 1, em que, quantos mais próximo de 1 melhor a gestão fiscal do município.

Com o objetivo de estabelecer valores de referência que facilitem a análise, foram convencionados quatro conceitos para o IFGF: Gestão de Excelência, onde os resultados são superiores a 0,8 pontos; Boa Gestão, em que os resultados estão entre 0,6 e 0,8 pontos; Gestão em Dificuldade, em que os resultados estão entre 0,4 e 0,6 pontos; e, Gestão Crítica, onde os resultados são menores que 0,4 pontos.

3. DESENVOLVIMENTO

3.1. Procedimentos Metodológicos

O presente estudo possui caráter qualitativo, bibliográfico e documental quanto a pesquisa, descritivo quanto aos objetivos. A pesquisa se caracteriza como qualitativa pois buscou-se interpretar os dados coletados com base numa visão analítica, de acordo com MENEZES et al. (2019), a interpretação do pesquisador possui grande relevância, por não se tratar apenas de um conjunto de informações numéricas, e por isso a importância da desse tipo de pesquisa. Segundo Gil (2002) na análise qualitativa há a redução e categorização dos dados, a sua interpretação e a redação do relatório.

Bibliográfica porque se utiliza de materiais como livros, publicações periódicas e artigos científicos, dentre outros documentos elaborados por outros autores (MENEZES et al., 2019). E documental, pois utiliza-se de documentos públicos, que são publicados nos portais de transparência de cada prefeitura estudada no presente trabalho.

Os objetivos possuem cunho descritivo pois buscou-se relacionar determinadas variáveis, a fim de verificar se havia influência entre as mesmas (MENEZES et al., 2019). De acordo com Gil (2002), algumas pesquisas descritivas não só identificam a existência de relações entre as variáveis, mas também almeja definir a natureza dessa relação, tendo-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa.

Para este estudo, foram coletados dados disponibilizados pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), em que há a divulgação dos índices de gestão fiscal dos municípios brasileiros elaborados por essa instituição anualmente, denominado Índice Firjan de Gestão Fiscal, com base nos dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Além disso, a FIRJAN também disponibiliza o acesso aos indicadores que compõem o índice de gestão fiscal geral: Autonomia, Gasto com Pessoal, Investimentos e Liquidez. Como o enfoque do presente trabalho foram os municípios do estado do Ceará, foram analisados somente os dados referentes a esses entes federativos.

Primeiramente, separou-se os cinco municípios que obtiveram os melhores e os piores índices de gestão fiscal em cada ano analisado, e verificou-se se haviam elaborado o Anexo de Riscos Fiscais. Os Anexo de Riscos Fiscais foram coletados nos sítios de cada município, onde são divulgados a Lei de Diretrizes Orçamentárias, instrumento que traz o Anexo de Riscos Fiscais, conforme exigido pela LRF.

Para a análise estatística, foram analisados um total de 170 municípios, excluindo-se dessa análise os municípios que não continham dados do IFGF em alguns anos. Sendo esses municípios: Abaiara; Arneiroz; Baturité; Bela Cruz; Cariré; Catunda; Granjeiro; Palmácia; Penaforte; Saboeiro; Senador Pompeu; Tururu; Umari; e Quixelô. Ficou-se definido a análise dos dados do período de 2014 a 2019.

A partir dos dados coletados, foram realizadas estimações no programa RStudio, onde obteve-se as estatísticas descritivas das séries e os gráficos. No primeiro momento, devido ao grande número de dados, as séries se mostraram bastante espessas, contendo grande variabilidade em seus movimentos ao longo do tempo. Por essa razão, optou-se por calcular a média anual total dos municípios.

Além disso, foram investigados quais eram os cinco municípios mais populosos e os cinco municípios cearenses menos populosos, com base em dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) da estimativa da população residente nos municípios brasileiros, tendo 1º de julho de 2021⁵ como data de referência. O objetivo era verificar se o tamanho do município, em quantidade habitacional, possui influência sobre os índices de gestão fiscal.

⁵ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Data de acesso: 25/11/2022.

4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Com base nos dados coletados nos sítios dos cinco municípios com os maiores e dos cinco municípios com menores índices de gestão fiscal, no período de 2014 a 2019, construiu-se tabelas a fim de visualizar e identificar se houve a elaboração do Anexo de Riscos Fiscais por esses entes nesse período, e se possuíam ou não um bom índice de gestão fiscal. Ademais, analisou-se também a situação fiscal conforme os conceitos aplicados para os valores do IFGF.

Tabela 1 – Municípios com os piores e melhores IFGF em 2014

MUNICÍPIOS NO RANKING DO IFGF 2014*				
Estadual	IFGF	Município	Situação	Encontrado ARF?
1º	0.9366	São Gonçalo do Amarante	Excelência	Sim
2º	0.7910	Fortaleza	Boa Gestão	Sim
3º	0.7811	Horizonte	Boa Gestão	Não
4º	0.7704	Potiretama	Boa Gestão	Sim
5º	0.7676	Caucaia	Boa Gestão	Sim
179º	0.0746	Jaguaribara	Crítica	Sim
180º	0.0678	Santana do Cariri	Crítica	Não
181º	0.0544	Madalena	Crítica	Não
182º	0.0531	Ibaretama	Crítica	Sim
183º	0.0142	Paramoti	Crítica	Sim

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados coletados.

*Não houve dados para o município de Baturité.

Tabela 2 – Municípios com os piores e melhores IFGF em 2015

MUNICÍPIOS NO RANKING DO IFGF 2015*				
Estadual	IFGF	Município	Situação	Encontrado ARF?
1º	0.8883	São Gonçalo do Amarante	Excelência	Sim
2º	0.7836	Fortaleza	Boa Gestão	Não
3º	0.7787	Icapuí	Boa Gestão	Sim
4º	0.7521	Horizonte	Boa Gestão	Não
5º	0.7109	Eusébio	Boa Gestão	Sim
179º	0.0424	Jaguaribara	Crítica	Sim
180º	0.0397	Madalena	Crítica	Não
181º	0.0347	Graça	Crítica	Sim
182º	0.0263	Baturité	Crítica	Sim
183º	0.0254	Ibaretama	Crítica	Sim

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados coletados.

*Não houve dados para o município de Cariré.

Tabela 3 – Municípios com os piores e melhores IFGF em 2016

MUNICÍPIOS NO RANKING DO IFGF 2016*				
Estadual	IFGF	Município	Situação	Encontrado ARF?
1º	0.8673	São Gonçalo do Amarante	Excelência	Sim

CONTINUA

Tabela 3 – Municípios com os piores e melhores IFGF em 2016

2º	0.8076	Fortaleza	Excelência	Sim
3º	0.7154	Parambu	Boa Gestão	Sim
4º	0.7141	Horizonte	Boa Gestão	Sim
5º	0.7085	Maracanaú	Boa Gestão	Sim
173º	0.0692	Redenção	Crítica	Sim
174º	0.0635	Jardim	Crítica	Sim
175º	0.0604	São Luíz do Curú	Crítica	Sim
176º	0.0364	Paramoti	Crítica	Sim
177º	0.0214	Nova Russas	Crítica	Sim

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados coletados.

*Não houve dados para os municípios de Senador Pompeu, Abaiara, Catunda, Granjeiro, Saboeiro, Bela Cruz, Tururu.

Tabela 4 – Municípios com os piores e melhores IFGF em 2017

MUNICÍPIOS NO RANKING DO IFGF 2017*				
Estadual	IFGF	Município	Situação	Encontrado ARF?
1º	0.7504	Juazeiro do Norte	Boa Gestão	Não
2º	0.7434	Fortaleza	Boa Gestão	Sim
3º	0.7047	Parambu	Boa Gestão	Sim
4º	0.6969	São Gonçalo do Amarante	Boa Gestão	Sim
5º	0.6601	Alto Santo	Boa Gestão	Sim
175º	0.0459	Icó	Crítica	Sim
176º	0.0435	Barro	Crítica	Sim
177º	0.0265	Ererê	Crítica	Não
178º	0.0242	Ibaretama	Crítica	Sim
179º	0.0169	Ipaumirim	Crítica	Sim

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados coletados.

*Não houve dados para os municípios de Palmácia, Granjeiro, Arneiroz, Quixelô, Umari.

Tabela 5 – Municípios com os piores e melhores IFGF em 2018

MUNICÍPIOS NO RANKING DO IFGF 2018*				
Estadual	IFGF	Município	Situação	Encontrado ARF?
1º	0.7889	Fortaleza	Boa Gestão	Sim
2º	0.7500	Pereiro	Boa Gestão	Sim
3º	0.7436	Aquiraz	Boa Gestão	Sim
4º	0.7425	Araripe	Boa Gestão	Sim
5º	0.7143	Tejuçuoca	Boa Gestão	Sim
179º	0.0635	Ibaretama	Crítica	Sim
180º	0.0418	Bela Cruz	Crítica	Não
181º	0.0364	Catunda	Crítica	Sim
182º	0.0173	Umari	Crítica	Sim
183º	0.0071	Chaval	Crítica	Não

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados coletados.

*Não houve dados para o município de Penaforte.

Tabela 6 – Municípios com os piores e melhores IFGF em 2019

MUNICÍPIOS NO RANKING DO IFGF 2019				
------------------------------------	--	--	--	--

CONTINUA

Tabela 6 – Municípios com os piores e melhores IFGF em 2019

Estadual	IFGF	Município	Situação	Encontrado ARF?
1º	0.8986	Itarema	Excelência	Sim
2º	0.8481	Fortaleza	Excelência	Sim
3º	0.8071	São Gonçalo do Amarante	Excelência	Sim
4º	0.7962	Limoeiro do Norte	Boa Gestão	Sim
5º	0.7788	Pereiro	Boa Gestão	Sim
180º	0.0822	Ererê	Crítica	Sim
181º	0.0552	Ibaretama	Crítica	Sim
182º	0.0347	Barro	Crítica	Sim
183º	0.0340	Chaval	Crítica	Sim
184º	0.0207	Umari	Crítica	Não

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados coletados.

Verificou-se, que a grande parte dos municípios estudados apresentaram o ARF, e que nos casos em que não foi encontrado o demonstrativo, se tratava em sua maioria de municípios que possuem um baixo IFGF, no entanto, nos dados dos anos de 2014, 2015 e 2017, não foram encontrados os Anexos de Riscos Fiscais de alguns municípios que se encontravam nas primeiras posições do ranking do IFGF: Horizonte, 3º colocado em 2014; Fortaleza, 2º colocada em 2015; Juazeiro do Norte, 3º colocado em 2017.

Ao longo da análise, percebeu-se que alguns anexos não possuíam valores expressos, ou seja, continham o demonstrativo, mas estava em branco, e que em outros casos, houve o preenchimento dos demonstrativos com valores que eram repetidos nos anos anteriores, além da repetição também dos riscos ao longo dos anos.

Ademais, notou-se que não há o detalhamento da execução das providências caso os riscos ocorram, algo imprescindível pois agilizaria o processo caso os riscos se concretizem, uma vez que facilitaria o entendimento por parte dos agentes que irão executá-las. Não foi identificado nos Relatórios de Execução Orçamentária, nem no Relatórios de Gestão Fiscal, um resumo acerca dos riscos, apresentando por exemplo, se houve a concretização de algum risco previsto, e esclarecimento do que foi feito para mitigar o mesmo.

Contatou-se que há sempre uma mudança na posição dos municípios cearenses no ranking do Índice Firjan de Gestão Fiscal, pois os valores variam a cada ano, o que indica uma certa instabilidade no índices de cada município, e uma certa dificuldade por parte desses entes em manter bons índices de gestão fiscal, percebe-se, de modo geral, que não há crescimento nos valores dos índices dos municípios que ocupam as primeiras posições, bem

como os índices dos municípios que ocupam as últimas posições, possuem valores semelhantes quando comparados com os dos anos anteriores.

Foram realizadas algumas análises estatísticas e gráficas para se observar o movimento do IFGF no período de 2014 a 2019, assim como dos demais índices que o compõe, para isso, os dados foram transformados em séries temporais. Com base nos resultados coletados, verificou-se a estatística descritiva dos índices, conforme tabela abaixo:

Tabela 7: Estatística Descritiva das Séries dos Índices Firjans

Índices	Mínimo	1º Quartil	Mediana	Média	3º Quartil	Máximo
IFGF	0.0071	0.2220	0.3405	0.3517	0.4701	0.9366
IFGF Autonomia	0.0000	0.0000	0.0000	0.1228	0.1633	1.0000
IFGF Gastos com Pessoal	0.0000	0.0553	0.2817	0.3369	0.4997	1.0000
IFGF Liquidez	0.0000	0.0000	0.4617	0.4429	0.7824	1.0000
IFGF Investimentos	0.0282	0.2836	0.4542	0.5041	0.7040	1.0000

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados coletados.

Examinou-se também as estatísticas descritivas dos cinco municípios mais populosos e dos cinco municípios menos populosos do estado do Ceará, visando verificar se o tamanho do município em quantidade populacional influencia em melhores índices de gestão fiscal, uma vez que esses municípios lidam com uma quantidade maior de recursos financeiros, pois recebem mais transferências governamentais e arrecadam maiores receitas, e o oposto ocorre no caso dos municípios menores.

Observando-se os valores médios do IFGF dos municípios cearenses mais populosos, verifica-se que os quatro mais populosos estão classificados como boa gestão, já o quinto apresenta gestão em dificuldade. Quanto aos municípios cearenses menos populosos, quatro municípios encontram-se com gestão crítica, e um com gestão em dificuldade. Como mostrado nas tabelas 8 e 9.

Tabela 8: Estatística Descritiva das Séries do IFGF dos cinco municípios mais populosos do Ceará

Municípios	Mínimo	1º Quartil	Mediana	Média	3º Quartil	Máximo
Fortaleza	0.7434	0.7849	0.7900	0.7938	0.8034	0.8481
Caucaia	0.5527	0.5756	0.6061	0.6451	0.7312	0.7676
Juazeiro do Norte	0.5328	0.5602	0.6418	0.6438	0.7328	0.7504
Maracanaú	0.5715	0.6163	0.6304	0.6361	0.6555	0.7085

CONTINUA

Tabela 8: Estatística Descritiva das Séries do IFGF dos cinco municípios mais populosos do Ceará

Sobral	0.4871	0.5173	0.5713	0.5875	0.6563	0.7115
---------------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados coletados.

Tabela 9: Estatística Descritiva das Séries do IFGF dos cinco* municípios menos populosos do Ceará

Municípios	Mínimo	1º Quartil	Mediana	Média	3º Quartil	Máximo
Guaramiranga	0.2406	0.3357	0.4133	0.3784	0.4300	0.4574
Baixio	0.1866	0.2630	0.3200	0.3369	0.4120	0.5083
Potiretama	0.2939	0.4755	0.5387	0.5455	0.6421	0.7704
Pacujá	0.1183	0.2096	0.4114	0.3947	0.5316	0.7128
Ererê	0.0265	0.1077	0.1867	0.1810	0.1948	0.4070

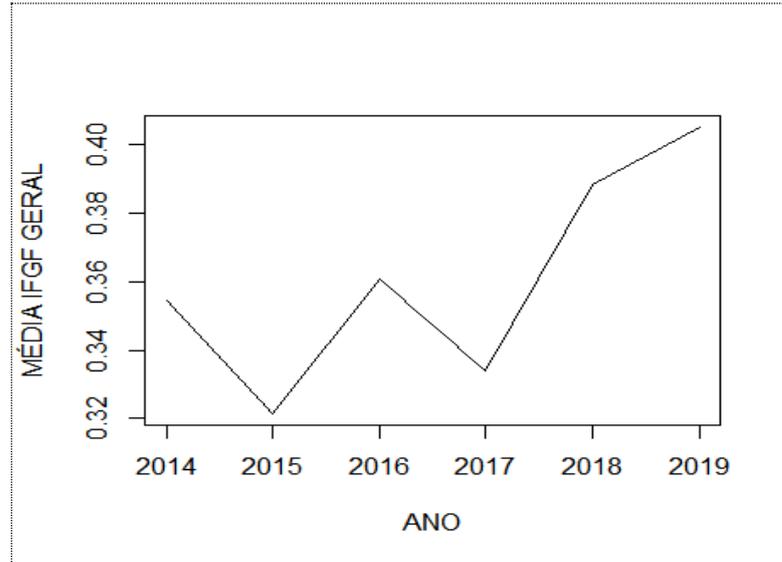
Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados coletados.

*O município de Ererê substituiu o município de Granjeiro na análise de dados, sendo Ererê o 6º menos populoso, a substituição ocorreu devido ao fato de Granjeiro não apresentar os dados do IFGF em todos os anos analisados na presente pesquisa.

O IFGF geral teve o valor médio de 0,3517 nesse período, o que indica que em média os municípios cearenses apresentaram situação de gestão crítica. Já em relação aos índices que compõem o IFGF, observou-se que os índices de Autonomia e Gastos com Pessoal também indicaram situação de gestão crítica, já os índices de Liquidez e Investimentos, indicaram situação de gestão em dificuldade.

Com os dados das séries dos índices do período analisado, foi possível visualizar os gráficos das séries temporais, no entanto os dados apresentaram alta variabilidade em seus valores, e devido a quantidade de dados houve dificuldade em visualizar o movimento da série ao longo do tempo. Dessa forma, optou-se por utilizar a média anual de cada índice para se ter uma melhor visualização da tendência da série temporal.

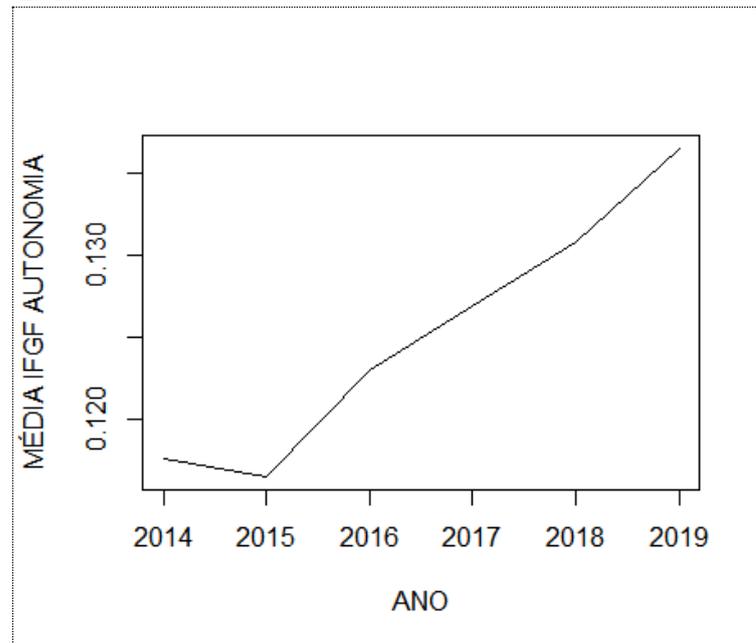
Gráfico 1 – Série da média do IFGF de 2014 a 2019



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados coletados.

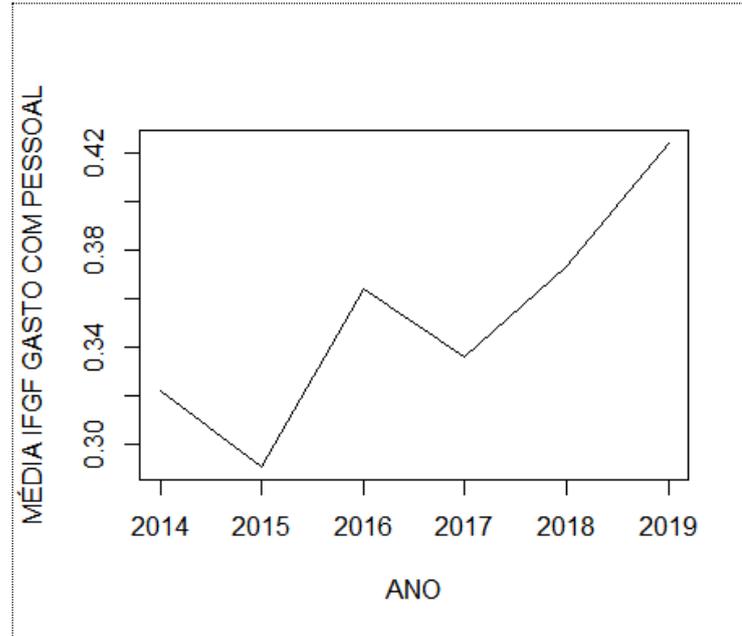
Observou-se também o movimento das séries dos índices que compõem o IFGF, dessa forma, transformou-se também o IFGF de Autonomia, o IFGF de Gastos com Pessoal, o IFGF de Liquidez e o IFGF de Investimentos, em séries temporais, e obteve-se os seguintes gráficos:

Gráfico 2 – Série da média do IFGF Autonomia de 2014 a 2019



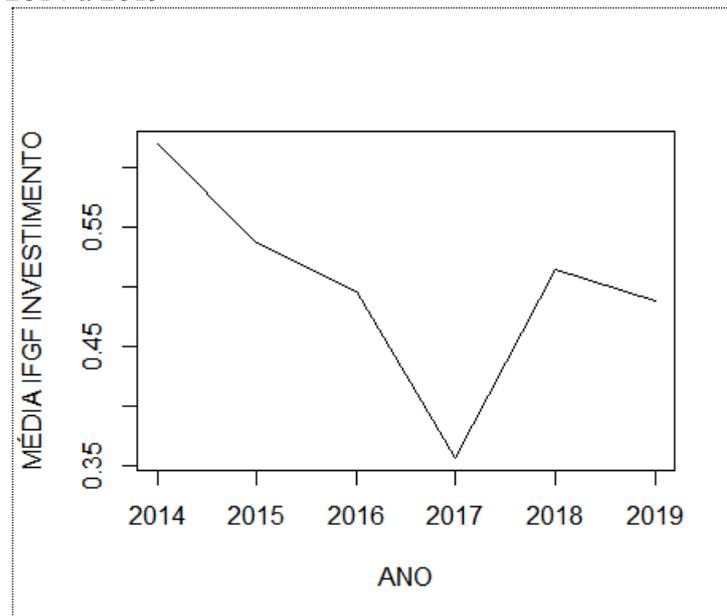
Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados coletados.

Gráfico 3 – Série da média do IFGF Gasto com Pessoal de 2014 a 2019



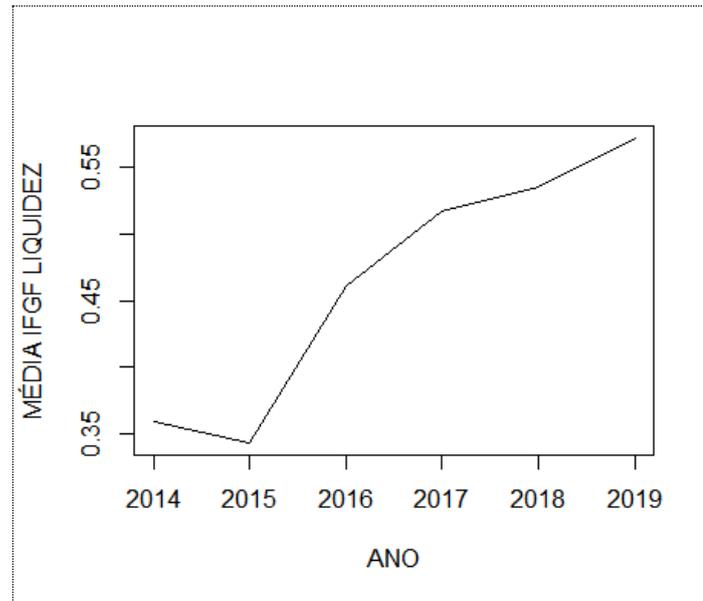
Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados coletados.

Gráfico 4 – Série da média do IFGF Investimentos de 2014 a 2019



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados coletados.

Gráfico 5 – Série da média do IFGF Liquidez de 2014 a 2019



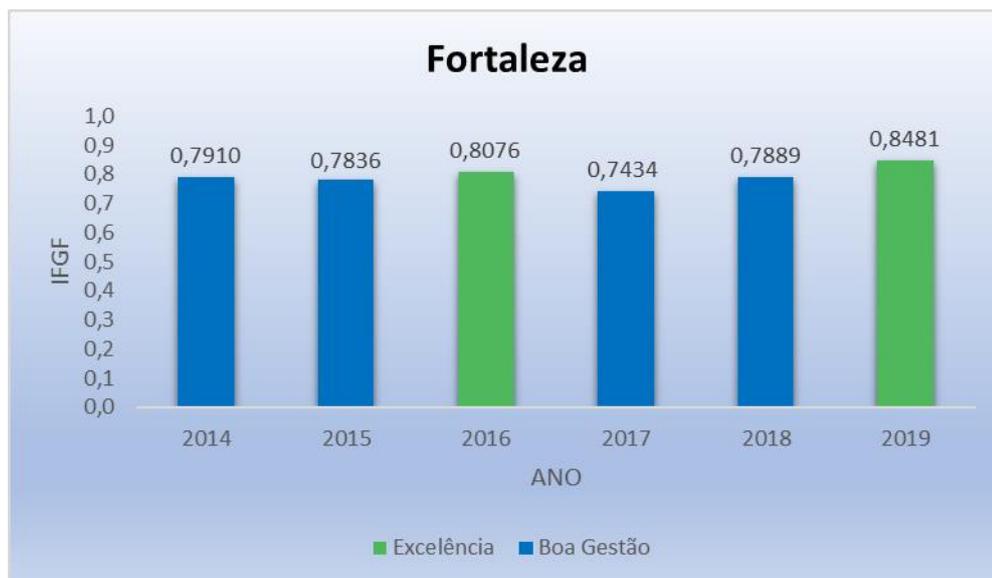
Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados coletados.

Verifica-se que o gráfico mais semelhante ao gráfico do IFGF geral é o do IFGF Gasto com Pessoal, assim nota-se que esses índices tiveram movimentos semelhantes ao longo do período analisado, tendo vales nas séries, quedas significativas, nos anos de 2015 e 2017. Já as demais séries diferenciam-se um pouco, mas também apresentam quedas nos índices, no caso do IFGF Autonomia há uma queda significativa em 2015, no IFGF Investimentos em 2017, e no de liquidez também em 2015.

Além disso, apesar das variações, todos os índices apresentam tendência de crescimento de acordo com o movimento da curva, com exceção para o índice de investimentos que indica tendência de queda. Ressalta-se o IFGF Liquidez, que demonstra crescimento aproximadamente, desde 2015.

Observou-se a evolução anual do IFGF dos anos de 2014 a 2019. Para isso, escolheu-se como amostra os três municípios que estiveram mais vezes nas primeiras colocações do ranking de gestão fiscal no período analisado. E obteve-se os seguintes gráficos:

Gráfico 6 – Evolução anual IFGF Fortaleza de 2014 a 2019



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan, 2021).

Gráfico 7 – Evolução anual IFGF São Gonçalo de 2014 a 2019



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan, 2021).

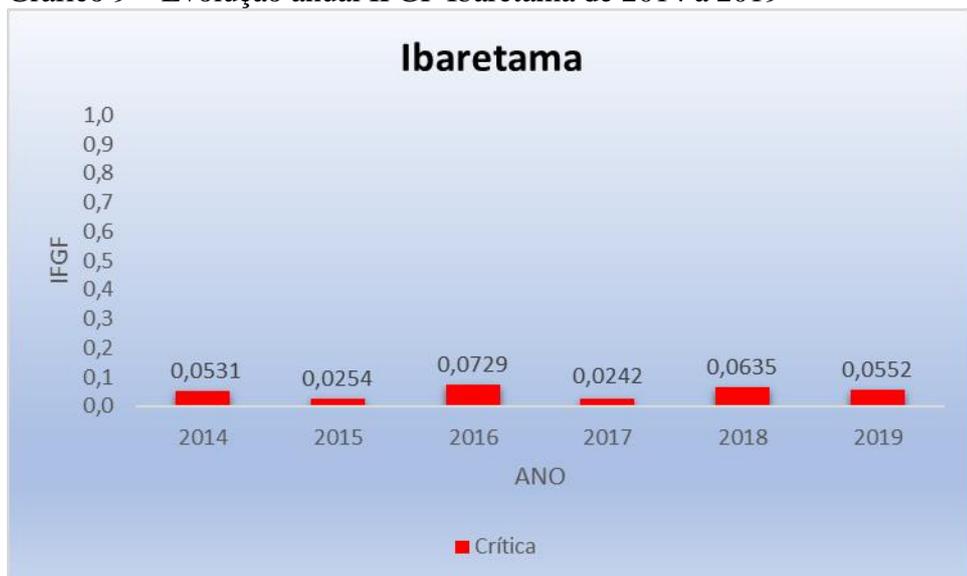
Gráfico 8 – Evolução anual IFGF Horizonte de 2014 a 2019



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan, 2021).

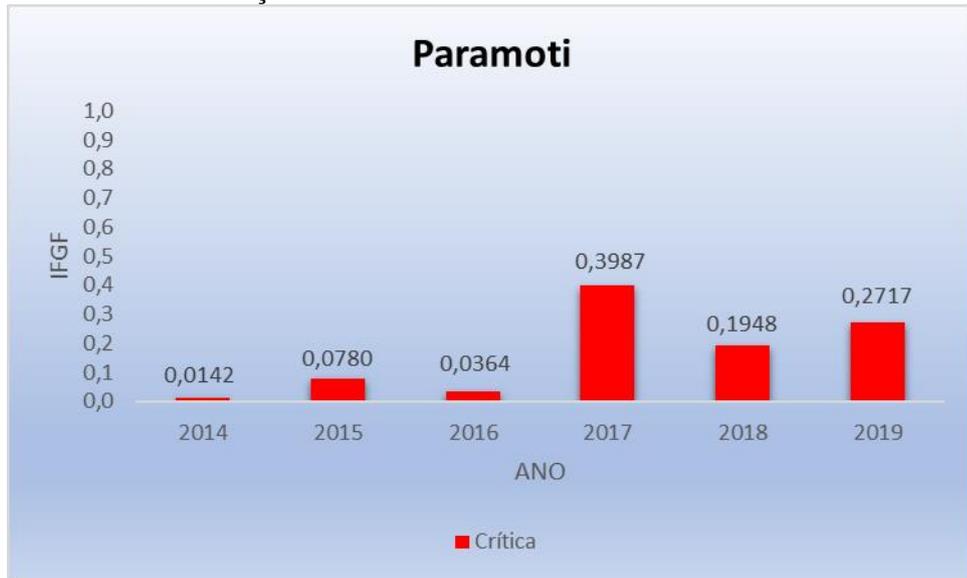
Percebeu-se que os municípios de São Gonçalo e Horizonte tiveram quedas em seus índices a partir de 2014, voltando a crescer apenas em 2019, já Fortaleza apresentou duas sucessões de dois anos de queda no índice e um ano de aumento nesse período. Pode-se destacar que foi no ano de 2017, que os municípios tiveram o pior índice no período. Observou-se também a evolução anual do IFGF dos anos de 2014 a 2019, de três dos municípios que mais apareceram nas últimas colocações do ranking.

Gráfico 9 – Evolução anual IFGF Ibaretama de 2014 a 2019



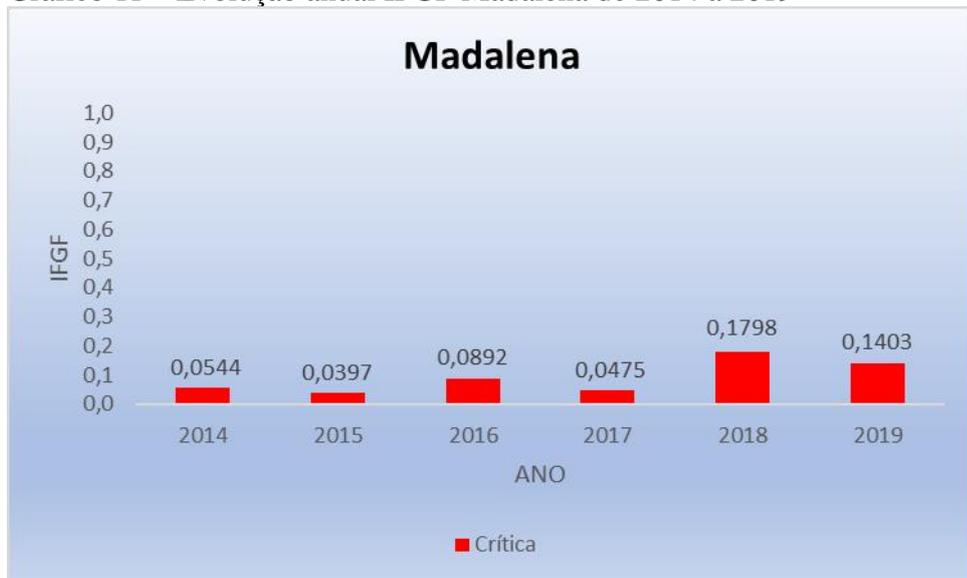
Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan, 2021).

Gráfico 10 – Evolução anual IFGF Paramoti de 2014 a 2019



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan, 2021).

Gráfico 11 – Evolução anual IFGF Madalena de 2014 a 2019



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan, 2021).

Verificou-se que todos os municípios apresentaram situação crítica entre 2014 e 2019, para Ibaretama o ano com menor IFGF foi 2017, para Madalena 2015, e para Paramoti 2014. Evidenciou-se que o valor do IFGF de Paramoti em 2014 se aproximou consideravelmente de 0, ou seja, pior situação de gestão fiscal.

Quanto as diminuições nos índices principalmente a partir de 2014 até 2017, podem ser explicadas por crises fiscais enfrentadas pelo país nesse período. De acordo com Barbosa Filho (2017), a crise fiscal de 2014/2017 no Brasil decorreu principalmente de uma série de

choques de oferta e demanda, ocasionadas em sua maioria por erros de políticas públicas que fizeram com que a economia brasileira reduzisse o seu crescimento e gerasse um custo fiscal elevado. Ademais o país teve um aumento em seu risco país, aumento nas taxas de juros de longo prazo, aumento nas incertezas, e perda de credibilidade do Banco Central, entre 2015 e 2016.

5. CONCLUSÃO

Esse trabalho buscou analisar o uso do Anexo de Riscos Fiscais como instrumento de minimização dos riscos fiscais dos municípios cearenses, e verificar se o mesmo colabora para aumentar a qualidade da gestão fiscal desses municípios. Foi analisado o mencionado anexo dos cinco municípios que obtiveram os melhores e piores Índices Firjan de Gestão Fiscal durante o período de 2014 a 2019.

Verificou-se que a maioria dos municípios elaboraram o Anexo de Riscos Fiscais no período, no entanto, notou-se que a elaboração do Anexo de Riscos Fiscais não indica necessariamente que o município possui um bom índice de gestão fiscal, pois mesmo os municípios que possuíam os piores índices de gestão fiscal apresentaram o ARF. No entanto, foi identificado que alguns municípios apresentam o demonstrativo sem nenhum valor e descrição de riscos, o que indica que esses entes buscam apenas cumprir com as exigências determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstrando assim, um uso cerimonial.

Ademais, mesmo os entes que elaboraram o ARF, não detalha os riscos fiscais, nem os procedimentos a serem tomados casos os mesmos concretizem. Também não foi encontrado nos documentos analisados, algum resumo da situação dos riscos fiscais, contendo por exemplo se houve a concretização de algum desses riscos, e quais as providências tomadas em caso de concretização.

Já a análise dos índices com base nos municípios mais e menos populosos do Ceará, indica que municípios maiores tendem a ter uma melhor gestão fiscal, isso pode ser explicado provavelmente, por diversos fatores, como o fato de terem mais pessoas reivindicando transparência, uma maior pressão por parte dos órgãos de fiscalização, e maior qualificação dos agentes da gestão pública.

Quanto a análise das séries temporais, percebeu-se que o gráfico do índice de Gastos com Pessoal foi o que se mostrou mais semelhante ao do Índice de Firjan de Gestão Fiscal geral, indicando que teve uma relação positiva com o índice no período analisado, seguindo a trajetória do mesmo. Já os outros índices mostraram-se mais distintos, principalmente o índice de Investimentos que se diferencia bastante dos demais, demonstrando decréscimo aproximadamente até 2017, e a partir daí voltando a crescer até aproximadamente 2018, quando voltar a cair novamente. Por sua vez, os índices de Autonomia e Liquidez, indicaram crescimento a partir de 2015, que indica que uma melhora na capacidade dos municípios cumprirem com suas dívidas.

Já em relação a observação da evolução do IFGF para alguns dos municípios que tiveram as piores e melhores posições do ranking destes índices de 2014 a 2019, demonstra que os municípios tiveram dificuldade em manter bons índices de gestão fiscal. Vales ressaltar que a partir de 2014 o Brasil continha uma elevada crise fiscal, o que reduziu a capacidade financeira do governo, principalmente o federal, o que demonstra o quanto os municípios são dependentes das transferências governamentais, indicando que a ausência dessas transferências é um risco fiscal para os mesmos.

Desse modo, conclui-se que muitos municípios cearenses elaboram o ARF apenas para cumprimento normativo, uma vez que o não cumprimento do mesmo acarreta diversas punições, e sanções ao órgão público municipal. Logo, percebe-se que a gestão fiscal desses entes ainda precisa melhorar significativamente, uma vez que não se notou tanto crescimento nos índices de gestão fiscal nos anos analisados. Ressalta-se que o fato de o município ser menor não conduz necessariamente a uma má gestão fiscal, apesar de poder influenciar.

No entanto, um município menor poderá se beneficiar com a menor complexidade das contas públicas, uma vez que trabalha com um número reduzido de recursos. Além disso, é imprescindível a execução da *accountability* para que se possa ter um gerenciamento eficiente, eficaz e efetivo das finanças públicas, buscando sempre maximizar o bem-estar da sociedade.

Conclui-se, portanto, com base na análise, que os municípios cearenses não utilizam da melhor forma o Anexo de Riscos Fiscais, apesar desse instrumento ser direcionado para prevenir os riscos fiscais e mitigar os mesmos, os municípios elaboram esse anexo, em sua maioria, para cumprimento normativo. Há desse modo um abandono do objetivo principal, o que é indicado pela análise dos índices de gestão fiscal, pois independentemente da elaboração do ARF a maioria dos municípios cearenses possuem baixos índices e pouco crescimento nos mesmos, despertando-se um alerta para o verdadeiro uso desse anexo, a fim de melhorar o controle de riscos fiscais e conseqüentemente a melhoria da gestão fiscal.

Por fim, o IFGF é o instrumento com ricas informações, de onde pode-se auferir diversas análises em trabalhos futuros, a fim de conhecer mais a fundo os problemas enfrentados pelos municípios, não só os cearenses, mas todos os municípios brasileiros, visto que cada um possui suas peculiaridades. Deixa-se como sugestão para futuras pesquisas, uma análise de correlação entres os indicadores que compõem o IFGF, de onde pode-se obter resultados mais aprofundados sobre o impacto de cada um deles sobre a

situação fiscal das finanças públicas municipais. Sugere-se análises de regressões utilizando modelos econométricos com modelos Probit, Logit, ou regressão linear simples, a fim de identificar as associações existentes entre as variáveis, ademais, pode-se inserir outros componentes na análise, como por exemplo o Produto Interno Bruto de cada município.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Cadernos ENAP, n. 10, 52 p. Brasília, 1997.
- ARRETCHE, Marta. **Relações Federativas na Política Sociais. Revista Educação & Sociedade.** Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, setembro/2002.
- AZEVEDO, Ricardo Rocha de; LINO, André Feliciano; CAVALMORETTI, Gabriel; AQUINO, André Carlos Busanelli de. **Uso Cerimonial de Relatórios de Riscos Fiscais na Gestão Municipal.** XVII Congresso Nacional de Administração e Contabilidade - AdCont 2016. 28 e 29 de outubro de 2016 – Rio de Janeiro, RJ.
- AZEVEDO, Ricardo Rocha de; AQUINO, André Carlos Busanelli de; LINO, André Feliciano. **Uso Cerimonial de Relatórios de Riscos Fiscais na Gestão Municipal.** XVII Congresso USP – *International Conference in Accounting*. São Paulo. 26 a 28 de julho de 2017.
- AZEVEDO, Ricardo Rocha de; AQUINO, André Carlos Busanelli de; LINO, André Feliciano; CAVALMORETTI, Gabriel. **A Precariedade do Conteúdo Informacional dos Anexos De Riscos Fiscais de Municípios Brasileiros.** *Advances in Scientific and Applied Accounting*. V. 12, n. 2, p. 004-022. São Paulo. Maio/ago. de 2019.
- BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. **A crise econômica de 2014/2017.** Estudos Avançados 31 (89). Rio de Janeiro. Jan.-abr., 2017.
- BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **Risco Bottom Up: Uma reflexão sobre o desafio da implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro.** Revista da CGU - Brasília 9(15): 682-699, jul/dez. 2017.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Brasília, DF: Casa Civil, 2000.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Manual de contabilidade aplicada ao setor público: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios: Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público.** Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional – STN, 2. ed. – Brasília, 2009.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados.** 11ª. Ed. Distrito Federal e Municípios. 11ª edição, versão 3 – 07/03/2021. Ministério da Economia: Secretaria do Tesouro Nacional, Brasília (DF), 2021.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **10 passos para a boa gestão de riscos.** Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec). Tribunal de Contas da União – TCU, Brasília, 2018.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial.** Revista do Serviço Público – RSP, ano 47, v. 120, n.1, p.07-40, jan. 1996.

CORREIA, Fernando Motta. **Finanças Públicas Estaduais: uma breve análise do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre alguns indicadores orçamentários.** Revista Economia & Tecnologia (RET). Volume 10, Número 2, p. 71-80, abr/jun. 2014.

COSTA, José Fernandes. **Reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros.** Contabilidade governamental e do terceiro setor cód. do trab. 334. 18º Congresso brasileiro de contabilidade, Anais dos Trabalhos Científicos, Gramado (RS), 24 a 28 de agosto de 2008.

CRUZ, Alethéia Ferreira da; LOPES, Bruno Lobão; GUSTAVO, Daiana Paula Pimenta; SOARES, Soares. **A gestão fiscal do estado do Rio de Janeiro: uma análise à luz da LRF e da sustentabilidade da dívida no período de 2001 a 2017.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 52 (4): 764-775, jul./ago. 2018.

CRUZ, Cláudia Ferreira da; AFONSO, Luís Eduardo. **Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios.** Revista de Administração Pública 52 (1), jan/fev. 2018.

DALMONECH, Luiz Fernando; TEIXEIRA, Arilton; SANT'ANNA, José Mário Bispo. **O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros.** Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro 45(4):1173-196, jul./ago. 2011.

FERNANDES, Haniel Soares. **A lei de Responsabilidade Fiscal no município de Fortaleza entre 2005 e 2010.** 2016. 40 f. TCC (graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Fortaleza/CE, 2016.

FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **IFGF 2021: Índice Firjan de Gestão Fiscal.** Firjan. Estudos e Pesquisas. Outubro de 2021. Rio de Janeiro, RJ.

FREIRE, Fátima de Souza. **Indicadores financeiros e índice de gestão fiscal dos estados brasileiros: ranking das melhores práticas administrativas.** XI Congresso Brasileiro de Custos – Porto Seguro, BA, Brasil, 27 a 30 de outubro de 2004.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL – FMI. **Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal.** Washington: FMI, 2007.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL – FMI. **Brasil: Avaliação da Transparência Fiscal.** N° 17/104, Washington, D.C.: FMI, Departamento de Finanças Públicas, janeiro de 2017.

GERIGK, Willson; CLEMENTE, Ademir. **Influência da LRF sobre a Gestão Financeira: Espaço de Manobra dos Municípios Paranaenses Extremamente Pequenos.** Curitiba (PR), v. 15, n. 3, art. 8, pp. 513-537, mai./jun. 2011.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil.** 4.ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOBETTI, S. W. **Ajuste Fiscal nos Estados: uma análise do período 1998-2006.** *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 113-140, jan./abr. 2010.

LOPES, Vitor Chagas; COSTA, Abimael de Jesus Barros. **Vulnerabilidade das Finanças Municipais às Catástrofes Naturais.** Edição Especial - Revista de Contabilidade da UFBA, Salvador-Bahia. v. 11, n. 3, p. 212-236, set.-dez. 2017.

LUQUE, Carlos Antônio; SILVA, Vera Martins da. **A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: Combatendo Falhas de Governo à Brasileira.** *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 24, n. 3 (95), p. 413-432, jul.-set./2004.

MARTINS FILHO, Luiz Nestor. **Eficiência na Gestão Fiscal: um estudo sobre a arrecadação de receitas próprias do município de Alagoinhas/BA entre 2001/2006.** 2007. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA, Universidade Federal da Bahia - UFBA, Salvador (BA), 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. **A Economia Brasileira Diante da Crise Mundial: Fragilidades e Perspectivas de Crescimento.** *Revista Evidenciação Contábil & Finanças*. João Pessoa, v.1, n. 2, p. 6-21, jul./dez. 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Lei de responsabilidade fiscal. Correlação entre metas e riscos fiscais e o impacto dos déficits públicos para as gerações futuras.** *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, v. 2, n. 14, p. 1663-1666, fev. 2003.

MENEZES, Afonso Henrique Novaes; DUARTE, Francisco Ricardo; CARVALHO, Luis Osete Ribeiro; SOUZA Tito Eugênio Santos. **Metodologia científica: teoria e aplicação na educação a distância.** Petrolina-PE, 2019.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei complementar nº 101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal.** Secretaria do Tesouro Nacional. 2ª ed. atualizada. Brasília, 2002.

OLIVEIRA, Adonis Silva de. **Análise dos indicadores de gestão fiscal dos municípios e do indicador de governança eletrônica dos municípios brasileiros: um estudo sobre as capitais do Brasil.** 2017. 79f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis), Departamento de Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

RAMOS, Ivoneti da Silva; SILVA, Tadeu Lucena da. **Gestão fiscal dos municípios catarinenses: uma análise descritiva dos indicadores Firjan.** Escola de Administração Fazendária (Esaf), Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, n. 15, p. 175-196, dez. 2016.

RODRIGUES, Rubens de Aguiar; MATOS, Paulo Rogério Faustino. **A lei de responsabilidade fiscal e o comportamento do endividamento dos estados brasileiros: uma análise de dados no período de 2008 a 2018.** 2019. 55f. - Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - FEAAC, Programa de Economia Profissional - PEP, Universidade Federal do Ceará - UFC, Fortaleza (CE), maio, 2019.

RODRIGUES, Vander Pereira; LOPES, Fernando Antônio. **Anexo de Riscos Fiscais: características do instrumento e sua importância para a evidência das contas públicas**. 2006. 58 f. Monografia (pós-graduação) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília (DF), out. 2006.

RUA, Maria das Graças. **Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade**. *Revista do Serviço Público*. v. 48, n. 3, set.-dez. 1997.

SÁ, Denis Andrade de. **Governança: fator agregante de qualidade ao serviço público**. 2016. 17 f. TCC (graduação em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Fortaleza (CE), 2016.

SANTANA, Alex Fabiano Bertollo; MERELES, Bruna Jaques; SILVA, Elias Caetano da; FUNCHAL, Jeferson de Araujo; FAGUNDES, Jair Antonio. **Gestão do endividamento público municipal antes e depois da lei de responsabilidade fiscal na prefeitura do município de Urupá – RO**. *Revista de Contabilidade Dom Alberto, Santa Cruz do Sul*, v. 2, n.3, jun. 2013.

SANTOS, Iracy Monteiro dos. **Efetividade do Anexo de Riscos Fiscais como instrumento de transparência dos passivos contingentes, no âmbito da União**. Brasília-DF, 2010.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos; RIBEIRO, Mônica Matos; SANTOS, Thiago Chagas; COSTA, Vinícius Mendes da. **Finanças Públicas no Brasil: a recuperação de um debate**. XXVII Encontro da ANPAD – EnANPAD 2003, 24 a 27 de setembro de 2003 Atibaia, São Paulo.

SCAFF, Fernando Facury; ATHIAS, Daniel Tobias. Dívida Pública e desenvolvimento: do equilíbrio orçamentário à sustentabilidade financeira. *Revista Científica Unifagoc Jurídica, Ubá, MG*, v. 1, n. 1, p. 85-96, 2016.

SILVA, Clayton Robson Moreira da; CRISÓSTOMO, Vicente Lima. **Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses**. Fórum: Perspectivas Práticas. *Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro*, v. 53, n. 4, p. 791-801, jul.-ago. 2019.

SOUSA, Paulo Francisco Barbosa; LIMA Alexandre Oliveira.; NASCIMENTO, Cicero Philip Soares do; PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO Marcus Vinícius Veras; GOMES, Amanda de Oliveira. **Desenvolvimento municipal e cumprimento da lei de responsabilidade fiscal: uma análise dos municípios brasileiros utilizando dados em painel**. *Revista Evidência Contábil & Finanças*, v. 1, n. 1, p. 58-70, 2013.

TEIXEIRA, Alex Fabiane. **Gestão orçamentária e financeira: apostila**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). 65 p. Brasília, 2014.