3

Gerenciamento de riscos fiscais como instrumento de sustentabilidade das contas públicas

Daniela Gomes Pereira
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Isabella Virgínia Freire Biondini
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e professora na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro

Resumo: O objetivo principal deste trabalho é evidenciar que a elaboração de uma metodologia de gerenciamento de riscos fiscais vai ao encontro da sustentabilidade das contas públicas. Assim como o principal instrumento de normatização de gestão de riscos, a ISO 31000:2009, são tratadas no texto as principais normas relativas às finanças públicas brasileiras. A reforma gerencial brasileira determinou mudanças de paradigmas no que tange ao alcance e manutenção do equilíbrio das contas públicas. Nesse sentido, a governança corporativa se insere como elemento alinhado à Nova Gestão Pública e às práticas de uma gestão fiscal responsável. A administração pública tende a se fortalecer com o desenvolvimento de metodologia de gerenciamento de riscos fiscais, uma vez que tal ferramenta vai ao encontro da modernização, austeridade, e da consolidação das contas públicas.

Palavras-chave: Gerenciamento de riscos fiscais. Governança corporativa. Lei de Responsabilidade Fiscal

Abstract: *The main objective of this work is to highlight that the construction of a methodology for managing tax risks corroborates to the sustainability of public finances. Just as the main instrument of standardization of risk management, ISO 31000: 2009, are treated in the text the main rules concerning brazilian public finances. The brazilian managerial reform determined paradigm shifts regarding the achievement and maintenance of the balance of public accounts.*

In this sense, corporate governance emerges as an element aligned to the New Public Management and to the practices of a responsible fiscal management. The public administration tends to strengthen with the development of tax risk management methodology, as this tool meets the modernization, austerity, and the consolidation of public accounts.

Keywords: *Tax risk management. Corporate governance. Lei de Responsabilidade Fiscal*

1 – Introdução

O desajuste fiscal inviabiliza a provisão de bens e serviços de qualidade pelo governo, tornando-se mister o estudo sobre instrumentos que corroboram o equilíbrio das contas públicas. Conceitos como "gestão fiscal responsável", "transparência", "prestação de contas", entre outros, já foram permeados na seara pública brasileira desde meados da década de 1990, quando o País iniciava seu movimento no sentido da busca pelo equilíbrio fiscal. Concomitantemente, as teorias da Nova Gestão Pública e da governança corporativa, que passam a ser aplicadas em solo brasileiro, reforçam tais valores.

Muito se discute acerca da qualidade do gasto das unidades federativas do Brasil. A trajetória da economia brasileira é marcada ora por momentos de glória, como a década do milagre econômico em 1970, ora por momentos de crise, como a década perdida de 1980.

Anteriormente, ferramentas de planejamento não eram utilizadas na formulação do orçamento, o que corroborava o desequilíbrio fiscal dos entes federados. O histórico de má gestão dos governos também foi fator decisivo para a crise das décadas de 1980 e 1990, que se caracterizaram por aumentos dos níveis inflacionários, elevação da dívida pública em relação ao PIB e queda na taxa de crescimento brasileiro. O cenário se estendeu ao longo das décadas, resultando em queda do bem-estar das famílias brasileiras, que sofriam as consequências da hiperinflação e da instabilidade econômica (BRESSER-PEREIRA, 2006c).

O legislador constituinte, atentando para os aspectos deficitários das contas públicas, implantou instrumentos inovadores de planejamento, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Tais instrumentos representam formas de diminuir a dispersão entre o planejamento e orçamento, contribuindo para a qualidade da gestão fiscal dos entes federados.

Entretanto, a solução para a grave crise fiscal da década de 1990 transpassava a questão financeira, tornando-se mister a aplicação de aspectos da reforma gerencial em todos os níveis de governo para transformar a máquina pública deficitária.

Os preceitos da Nova Gestão Pública estão alinhados aos padrões de uma gestão fiscal eficiente, os quais pautaram instrumentos normativos voltados para o controle dos gastos públicos, com destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000. Esse instrumento corrobora a manutenção do equilíbrio das contas públicas, por meio de indicadores de desempenho que revelam a saúde fiscal dos entes e medidas corretivas para o caso de má gestão comprovada.

Neste trabalho, por meio da revisão bibliográfica, pretende-se apontar um instrumento que vai ao encontro da sustentabilidade fiscal dos entes federados. Como objetivo principal, busca-se evidenciar a necessidade (iminente) de o Estado de Minas Gerais formular uma metodologia de gerenciamento de riscos fiscais, no sentido de robustecer seu arcabouço institucional, no que tange à manutenção do equilíbrio das contas públicas.

Minas Gerais, atentando para as novas tendências, se insere como um estado brasileiro que busca honrar seus compromissos e alcançar o equilíbrio fiscal de forma sustentável. Para isso, suas ações estão voltadas para a austeridade fiscal, semeando uma cultura de gestão que almeja equilibrar receitas e despesas. Dessa forma, a construção de uma metodologia de gerenciamento de riscos fiscais faz-se necessária, por ser um instrumento que complementa as ações já efetivadas pelo governo mineiro que atentam para a manutenção do equilíbrio das contas públicas.

2 – A crise da burocracia e a ascensão da nova gestão pública

Com o advento do Estado de Direito, a administração pública não poderia permanecer patrimonialista. As reformas do serviço público no século XIX promoveram a passagem do modelo patrimonialista para o burocrático, por ser este mais adequado ao capitalismo, que se firmava como nova ordem econômica mundial (BRESSER-PEREIRA, 2001).

O modelo burocrático é racional e supõe uma visão completa sobre as organizações. A burocracia possui a premissa da eficiência organizacional, sendo a racionalidade a base para o alcance dessa eficiência. Weber (1922, *apud* SECCHI, 2009), a partir do modelo de dominação racional-legal, elenca as principais características do modelo burocrático, que se desdobram em outras regras burocráticas, a saber: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. A obediência às normas é colocada como fundamental para o alcance da eficiência organizacional.

A burocracia foi posta como a instituição administrativa que vai de encontro ao nepotismo e à corrupção (BRESSER-PEREIRA, 2006c). Contudo, as disfunções da burocracia evidenciaram pontos frágeis da teoria, levando ao seu questionamento e a propostas de novos modelos organizacionais.

Na administração pública, a burocracia também mostrava seus entraves, e a demanda por reformas era latente a partir de 1970. Segundo Abrucio (2005, *apud* MELLO, 2006), a reforma gerencial foi a alternativa implantada a partir da década de 1980 pela administração pública de vários países.

No que se refere à organização política, o Estado de Bem-Estar Social – ou *welfare state*, adotado após o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945 – teve suas premissas colocadas em xeque com o advento da recessão mundial. O marco foi a crise do petróleo em 1973, revelando problemas fiscais em vários países (ABRUCIO, 2006).

A crise fiscal era derivada principalmente do inchaço estatal e da má gestão dos recursos públicos existentes, gerando déficits gigantescos. Salienta-se ainda o impacto da globalização: a mudança nos modos de produção, a alteração dos fluxos financeiros e a nova dinâmica econômica revelaram a perda de parcela de poder do Estado, principalmente no que tange às políticas econômicas (ABRUCIO, 2006). Dessa forma, a reforma do Estado se fazia necessária, e a reforma da administração pública se inseriu como um dos elementos que compuseram a reforma do Estado.

A crise do modelo burocrático induziu a literatura a propor alternativas ao modelo decadente. A influência da administração privada no setor público se fez notável nesse processo: o modelo gerencial que era aplicado nas organizações privadas foi adaptado para o âmbito estatal.

O modelo gerencial, também conhecido como *New Public Manegament* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP), diz respeito à administração, e não à política (BEVIR *et al.*, 2003, *apud* MELLO, 2006, p. 63), se baseando em valores de eficiência, eficácia e competitividade. Conforme Bresser-Pereira (2006a, p. 242-243), os contornos da NGP são delimitados a seguir: (i) descentralização do ponto de vista político; (ii) descentralização administrativa; (iii) organizações com poucos níveis hierárquicos; (iv) controle a *posteriori,* e (v) administração voltada para o atendimento do cidadão.

Dado o contexto de déficits orçamentários estatais, a NGP incita uma gestão com princípios associados à proteção, e não ao gasto (KELLY; VANNA, 2001, *apud* MELLO, 2006). Além disso, a NGP é orientada para resultados. No modelo weberiano anterior, a burocracia atentava para os processos (BRESSER-PEREIRA, 2006c), engessando o serviço público, por fixar regras e impor procedimentos rígidos. Com a mudança, o corpo da administração pública se torna um sistema baseado em contratos por desempenho, totalmente distinto do sistema anterior, baseado na autoridade (BRESSER-PEREIRA, 2006a).

2.1 – O histórico brasileiro

O Brasil passou pela sua primeira reforma administrativa em 1936, numa tentativa de transformar a administração pública, com fortes traços patrimonialistas e clientelistas, em uma administração pública burocrática.

A segunda reforma administrativa brasileira se deu em 1967, em meio à ditadura militar. Tal reforma apresenta os primeiros traços do gerencialismo, por meio da promulgação do Decreto-Lei Federal nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da administração federal e estabelece diretrizes para a reforma administrativa, além de outras providências. Contudo, a reforma de 1967 não conseguiu atingir todos os seus objetivos, principalmente por permitir que práticas patrimonialistas e clientelistas sobrevivessem, em grande medida pela possibilidade de contratação de colaboradores sem concurso público. Mesmo com a existência de agências insuladas, patrimonialismo e corporativismo eram frequentes. Além disso, as crises política e fiscal decorrentes da ditadura militar e da situação econômica brasileira levaram à necessidade da reforma do Estado, incluindo-se a reforma administrativa (BRESSER-PEREIRA, 2006b).

A crise do Estado desenvolvimentista se intensificou na década de 1980, com o País imerso em uma grave crise econômica. A crise do Estado contribuiu para a crise de sua burocracia. A reforma gerencial foi iniciada em 1995, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) para gerir a transição do modelo burocrático para o gerencial, no âmbito da administração pública federal.

No intuito de prover um serviço público moderno e eficiente para a sociedade, foi promovido o aumento da discricionariedade dos gestores públicos, que passaram a ser mais autônomos em suas decisões. Com a promoção de tal discricionariedade, mecanismos de monitoramento e controle foram implantados, atentando para os resultados e não para os processos. (BRESSER-PEREIRA, 2001).

A crise fiscal brasileira era um dos elementos que compunham a crise do Estado a partir da década de 1980. A grave crise econômica que levou o Brasil à recessão e à hiperinflação contribuiu substancialmente para a perda de crédito público e poupança pública negativa (BRESSER-PEREIRA, 2006b). O desequilíbrio fiscal àquela época era evidente.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, buscando reafirmar os ideais burocráticos e pautando-se no planejamento, instituiu o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Com vistas ao planejamento orçamentário, o legislador elaborou tais instrumentos de médio e curto prazos de forma harmônica e complementar, para possibilitar a construção de um orçamento fidedigno ao plano de governo.

Logo após a promulgação da CRFB/88, havia, ainda, um descolamento entre planejamento e gestão, o que contribuía para o desequilíbrio das contas públicas. A partir da reforma gerencial brasileira da década de 1990, houve uma mudança de postura em relação ao equilíbrio fiscal, no sentido da busca pela sustentabilidade das contas governamentais.

Para a efetividade da autonomia dos entes subgovernamentais, o legislador constituinte redefiniu as competências tributárias, repactuando os parâmetros das transferências intergovernamentais constitucionais e legais. Contudo, o tempo demonstrou que o novo pacto federativo expresso na CRFB/88 não foi suficientemente capaz de equilibrar os recursos financeiros às responsabilidades resultantes do processo de descentralização dos estados e municípios. O descontrole fiscal dos entes subnacionais tornou a situação bastante grave no final da década de 1990, com a falta de controle do endividamento desses entes. O País ainda carecia de uma norma regularizadora das finanças públicas. Essa norma seria a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A LRF é a norma que leva os gestores públicos a atuarem com austeridade fiscal. Os mecanismos de controle possuem foco

nos resultados, além de aprimorar os mecanismos de planejamento (PPA, LDO e LOA) na busca pela eficiência, pela eficácia e pela efetividade desses instrumentos, além de preocupação com o equilíbrio das contas públicas.

Para que a NGP seja efetivada, pressupõem-se várias transformações nos âmbitos político, administrativo e gerencial. A reforma administrativa é o meio pelo qual se torna viável a implantação de mecanismos de governança no âmbito estatal (MELLO, 2006). Os pressupostos de governança corporativa estão alinhados à reforma gerencial, corroborando a sustentabilidade das contas governamentais.

3 – Governança corporativa

A lógica capitalista modificou o modo de organização mundial desde o século XVIII. Sustentada pela doutrina liberal, o sistema capitalista emergiu com novos parâmetros em relação às interações entre os agentes econômicos e ao modo de organização da produção.

As corporações também sofreram transformações notáveis na era capitalista, principalmente no século XX. Inicialmente, antes do processo de agigantamento das empresas, os indivíduos concentravam as qualidades de proprietário e gestor da organização. Ao longo dos séculos XIX e XX, esse cenário foi sendo modificado, e administradores (ou agentes) passaram a exercer a gestão das ações de proprietários (denominado principal) por meio de contratos. O proprietário passa a fornecer recursos ao gestor e a remunerá-lo pelos seus serviços. Em contrapartida, o detentor das ações espera que os gestores maximizem seu retorno. Contudo, o gestor possui seus próprios interesses e busca maximizá-los: está posto o *trade off* entre os interesses do gestor e do acionista.

A divergência de interesses entre os proprietários e gestores justifica a regulação dos contratos e a elaboração de medidas de controle, culminando no desenvolvimento de práticas que apontam para a preservação da companhia. A governança cor-

porativa começou a ser tratada em meados da década de 1970, com foco principal na mitigação das consequências perversas advindas dos conflitos de agência.

A governança corporativa pode ser entendida como um sistema pelo qual as empresas são dirigidas e controladas (ANDRADE, 2009). A temática da governança corporativa é colocada como a melhor ferramenta de gestão capaz de minimizar os conflitos de agência do ambiente corporativo. Contudo, a governança corporativa vai além da relação principal-agente, uma vez que existem outras partes interessadas (também conhecidas como *stakeholders*) envolvidas em uma corporação (SLOMSKI, 2008).

O Brasil acompanhou as transformações ocorridas em grande parte do globo. A reestruturação das organizações brasileiras a partir da década 1990, imersas no cenário nacional de privatizações, por meio da abertura de mercado e fusões, fomentou o desenvolvimento da governança corporativa brasileira (ANDRADE, 2009). Assim, o Brasil acompanhou as tendências mundiais de privatizações, globalização e desregulamentação da economia.

Sob o pilar sólido da ética, o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2009) elencou os princípios básicos da governança corporativa: transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa.

O êxito da Nova Gestão Pública necessita da aplicação das boas práticas de governança corporativa, uma vez que um de seus preceitos é a maior liberdade do gestor público. Além disso, a NGP permite a inserção da governança corporativa nesse ambiente público, que é totalmente distinto do ambiente privado (MELLO, 2006). Nesse sentido, a principal distinção se dá na forma como ocorrem os conflitos de agência. No setor público, os principais são os cidadãos, que repassam recursos para que a máquina estatal funcione. Os gestores se encontram na posição de agentes, pois capitalizam os recursos fornecidos pelos cidadãos para que sejam gerados bens e serviços públicos (MELLO, 2006).

Dessa forma, a governança corporativa aplicada ao setor público se legitima como forma a complementar os mecanismos citados – de controle interno e externo existentes, mas insuficientes –, por ser uma ferramenta eficaz na mitigação dos efeitos perversos produzidos pelos conflitos de agência.

No trato das finanças públicas, as regras válidas são encontradas nas leis, nos decretos ou em quaisquer regulamentos legais. Dessa forma, torna-se necessário o estudo acerca dos dispositivos legais que coordenam o gasto dos recursos públicos.

4 – As principais normas de finanças públicas brasileiras antes da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal

O arcabouço legal que trata das finanças públicas é formado por quatro elementos, a saber: a Lei Federal nº 4.320, de 1964; a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; a Lei Federal nº 9.496, de 1997; e a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (a Lei de Responsabilidade Fiscal).

4.1 – Marcos normativos dos instrumentos de planejamento orçamentário

A Lei Federal nº 4.320 foi promulgada em 17 de março de 1964 e instituiu normas de Direito Financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos dos órgãos da administração direta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Possui caráter geral, sendo um complexo de regras que disciplina desde a proposta orçamentária até a sua execução, incluindo também os conceitos fundamentais da contabilidade pública.

Segundo essa norma, a Lei do Orçamento deve explicitar os objetivos da política econômico-financeira do ente. Para isso, coloca a observância aos princípios da unidade, da universalidade e da anualidade.

Com a Constituição da República de 1988 e a definição de um novo marco legal no País, a Lei nº 4.320 foi apenas em parte recepcionada, pois a Constituição promulgada introduziu novos instrumentos de planejamento financeiro-orçamentário, conceitos e princípios, visando principalmente a uma aproximação maior do planejamento com o orçamento, aspecto reforçado pela LRF.

Assim, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Ordinárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) tornam-se compulsórios após a CRFB/88, devendo estar em consonância, de forma a expressar e a distribuir os recursos públicos.

O PPA é um documento de duração de quatro exercícios financeiros, ou seja, um instrumento de planejamento de médio prazo. Ele contempla as ações governamentais de caráter mais estratégico, estruturado a partir de programas delimitados no plano de governo do chefe do Executivo. Como a LDO e a LOA são instrumentos de curto prazo, elas devem seguir as diretrizes elaboradas no PPA.

A LDO, por sua vez, compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, §2º, da CRFB/88), além de definir parâmetros para a majoração dos gastos com pessoal (art. 169, § 1º, I, da CRFB/88).

Com a promulgação da LRF, foram acrescentados à LDO vários atributos importantes para reforçar o seu papel de ligação entre o PPA e a LOA, ao compatibilizar os planos previstos no PPA às estimativas de caixa do exercício. A LDO tem a duração de um exercício financeiro, assim como a LOA.

A Lei Orçamentária Anual é o documento que estima as receitas e fixa as despesas em termos monetários, compreendendo um exercício financeiro. A LOA deve estar em consonância com as diretrizes da LDO, assim como com as estratégias presentes no

PPA, sem dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação de despesa – não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos do art. § 165, § 8º, da CRFB/1988.

A LOA também sofreu alterações com a promulgação da LRF. Para a elaboração da proposta da LOA, devem ser observadas as metas de resultado primário e nominal que constam na LDO, além do cálculo da reserva de contingência, previamente calculada como porcentagem da Receita Corrente Líquida na LDO. Além disso, existem, no mesmo dispositivo, instrumentos de controle e transparência na gestão e na prestação de contas.

Contudo, PPA, LDO e LOA funcionavam, na prática, como meros instrumentos de planejamento. Não havia o esgotamento de todas as possibilidades de esses instrumentos funcionarem como ferramentas de sustentabilidade fiscal. Tornava-se mister atender ao disposto no art. 163 da Constituição Federal (formular lei complementar que disponha sobre o trato de finanças públicas de forma geral), o que será tratado no próximo capítulo.

4.2 – O Programa de Ajuste Fiscal dos estados por meio da Lei Federal nº 9.496, de 1997

O descontrole fiscal e o aumento da dívida pública foram problemas enfrentados tanto pela União quanto pelos estados, pelos municípios e pelo Distrito Federal, ao longo das décadas de 1980 e 1990. O quadro macroeconômico começou a se reverter ao longo dos anos 1990, com medidas de estabilização da moeda e controle inflacionário.

Em 1995, com a posse dos novos governadores, os estados se encontravam com dívidas mobiliárias praticamente impagáveis, devido, principalmente, a dois fatores. Primeiramente, com o advento do Plano Real, as receitas inflacionárias que o setor público usava a seu favor foram extintas. Em segundo lugar, mesmo com a estabilização, os estados continuaram a elevar suas

despesas (principalmente com pessoal) no mesmo ritmo de um cenário de inflação elevada (PIANCASTELLI; BOUERI, 2008).

A crise das unidades federativas caminhava na direção de uma crise macroeconômica, devido à sua magnitude. Dessa forma, era inevitável a intervenção da União para a reversão do quadro (MORA; GIAMBIAGI, 2005).

Em 1996, a União propõe o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal, também denominado como Programa de Ajuste Fiscal (PAF), elaborado por meio da Lei Federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997 (MORA; GIAMBIAGI, 2005). A referida lei permitia à União o refinanciamento de grande parte da dívida pública estadual. Em contrapartida, as unidades federativas deveriam implementar a reforma do Estado de cunho fortemente gerencial, ao se comprometerem ao programa, com a previsão de pagamento da dívida ao longo de 30 anos.

Conforme Mora e Giambiagi (2005), o PAF se baseava em três pilares: ajuste fiscal, vendas de ativos, principalmente relativos à desestatização de concessionárias estaduais de distribuição de energia elétrica, e privatização ou liquidação dos bancos estaduais, principais financiadores dos déficits estaduais. Seu objetivo principal foi induzir a sustentabilidade fiscal e financeira do Estado de forma permanente, determinando para todos os estados o cumprimento de metas e compromissos até a liquidação do débito.

Os estados passaram a atuar na direção da construção da sustentabilidade fiscal de suas contas, através do cumprimento das metas propostas e das sanções decorrentes do não cumprimento delas.

A promulgação da LRF seguia os mesmos preceitos do programa, mas também introduziu novas ferramentas de controle que foram incorporadas ao PAF (PIANCASTELLI; BOUERI, 2008). Dessa forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi uma norma que se sobrepôs ao programa, dando complementaridade aos instrumentos supracitados (MORA; GIAMBIAGI, 2005).

5 – A Lei de Responsabilidade Fiscal

Considerando o contexto de reforma gerencial no setor público brasileiro, em que a atenção se volta para a discricionariedade do gestor público, e medidas de *accountability*, a LRF foi promulgada em maio de 2000. Essa lei assume um caráter de norma geral de Direito Financeiro voltada para a gestão fiscal, que preconiza que os gastos sejam avaliados pela sua qualidade, e não quantidade.

Giuberti (2005, p.17) ressalta:

> A LRF foi introduzida como um instrumento para conter os déficits públicos e o endividamento crescente das unidades da federação. Entretanto, ela não se restringe apenas a impor limites ao gasto e ao endividamento, mas também contempla o orçamento como um todo, ao estabelecer diretrizes para a sua elaboração, execução e avaliação, o que a torna o instrumento de controle fiscal mais abrangente já instituído no País.

Nota-se que a LRF se baseia na responsabilidade da gestão fiscal, sustentada por quatro pilares, a saber: planejamento, transparência, controle e responsabilização (*accountability*). A efetivação desses pilares passa pela concretização dos três instrumentos que compõem o sistema de planejamento orçamentário – PPA, LDO, LOA –, elo entre o planejamento e a operacionalização e a execução dos recursos públicos.

Nesse sentido, a LDO recebeu novas ferramentas de planejamento e controle com o advento da LRF, com a introdução do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais. O Anexo de Metas Fiscais avalia a política fiscal de exercícios anteriores e evidencia como será a política fiscal dos exercícios seguintes. O Anexo de Riscos Fiscais é um instrumento que corrobora a sustentabilidade das contas públicas, ao avaliar os possíveis fatos que podem impactar nos resultados fiscais estabelecidos no exercício (GIUBERTI, 2005).

Além dos novos instrumentos supracitados, que se baseiam em planejamento, controle, transparência e responsabilização, a LRF ainda impõe a obrigatoriedade da divulgação de outros dois instrumentos, corroborando os pilares citados: o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal.

Como principais medidas de responsabilização, a LRF aplica uma série de sanções para o descumprimento de suas regras, como suspensão de transferências voluntárias, suspensão de antecipação de receita orçamentária (ARO) e proibição de assunção de operações de crédito até que sejam trazidos à normalidade os dispositivos que se encontram fora dos padrões ditados por essa lei complementar.

Dessa forma, deve-se atentar para o cumprimento dos preceitos trazidos pela lei. No que se refere à construção do Anexo de Riscos Fiscais, devem-se possuir ferramentas que envolvam a identificação, a análise, a avaliação e as opções de tratamento dos riscos fiscais. Assim, o processo de gestão de riscos com foco em riscos fiscais deve ser aplicado. A próxima seção tratará especificamente da gestão de riscos, baseando-se no conteúdo da ISO 31000:2009.

6 – A gestão de riscos sob a perspectiva da ISO 31000:2009

A gestão de riscos é um fator que contribui para o sucesso das organizações. As boas práticas de governança corporativa atentam para a aplicação do processo de gestão de riscos, uma vez que sua implementação garante a sustentabilidade organizacional e a gestão eficiente.

A *International Organization for Standartization* (ISO) é uma organização internacional voltada para o desenvolvimento de normas padronizadoras nas diversas áreas de conhecimento (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARTIZATION, 2012). Em 2009, atentando para fatores que possam influenciar o desempenho econômico ou a reputação de uma organização, foi elaborada a ISO 31000:2009, fornecendo um guia para a gestão de riscos.

O ambiente organizacional é repleto de incertezas. A gestão de riscos é uma ferramenta de governança, pois, se aplicada de maneira eficaz, auxilia o bom desempenho de uma organização, reduzindo as incertezas e possibilitando ações rápidas e eficazes em cenários não promissores.

Para a descrição do processo de gestão de riscos, faz-se necessária a conceituação de risco. Risco é a chance de algum evento futuro gerar algo que irá impactar os objetivos da organização. Esse impacto pode ir de encontro aos objetivos da organização, gerando resultados negativos, ou ir ao encontro dos objetivos dela, gerando resultados positivos. A incerteza é uma particularidade inerente ao risco e se refere ao grau de conhecimento utilizado para a descrição e análise dos riscos.

O processo de gestão de riscos se aplica a todos os tipos de organização, em todos os seus níveis, uma vez que o risco é inerente a toda atividade ou processo. Além disso, o processo de gestão de riscos deve englobar todas as partes interessadas – os *stakeholders*.

O foco da gestão de riscos é minimizar as ameaças e potencializar as oportunidades, buscando o equilíbrio entre o custo para controlar o risco – potencializando oportunidades e minimizando ameaças, – e os benefícios a serem conquistados.

A redução de surpresas é a primeira consequência da gestão de riscos eficaz, uma vez que são planejadas ações para eventos que possam acontecer, tanto no sentido de evitar o evento quanto no sentido de minimizar as consequências negativas, caso o evento ocorra. No trato das oportunidades, há o aproveitamento delas, pois são detectadas e potencializadas. O planejamento, o desempenho e a eficácia são aprimorados, já que a gestão de riscos é uma ferramenta de gestão estratégica, voltada para evitar custos desnecessários, além de melhorar as relações da organização com os *stakeholders* e a tomada de decisão pelos diretores e gerentes.

A gestão de riscos é uma ferramenta advinda das boas práticas de governança corporativa, pois, além de melhorar o desempenho das organizações, faz com que as ações (estratégicas, gerenciais, táticas e operacionais) sejam tomadas visando ao melhor cenário possível, com o devido grau de diligência.

6.1 – Panorama do processo

O processo de gestão de riscos pode ser visualizado através do panorama geral do processo, como evidencia a figura 1. Deve-se salientar que o processo é dinâmico e retroalimentado, e os processos de "comunicação e consulta" e "monitoramento e análise crítica" são efetuados de forma contínua. Ressalte-se que a fase de avaliação de riscos é composta pelas atividades de identificação de riscos, análise de riscos e avaliação de riscos.

O processo de comunicação e consulta visa à construção do diálogo entre a organização e suas partes interessadas (internas e externas). A comunicação e a consulta devem ocorrer em todas as fases do processo de gestão de riscos, uma vez que melhoram o entendimento do processo como um todo e dos riscos em si, além de garantir que as diversas visões das partes interessadas sejam consideradas. Elas promovem a conscientização e o entendimento de questões relevantes e o aprendizado com as partes envolvidas.

Os contextos organizacionais são estabelecidos por meio de um estudo histórico da organização, com a enumeração de seus eventos realizados. A série histórica da organização é analisada para identificar todos os elementos capazes de influenciar ou alterar o potencial organizacional de alcance dos seus objetivos.

Ao se estabelecerem os contextos organizacionais, interno e externo, são evidenciados os objetivos da organização e o ambiente no qual esses objetivos serão alcançados, o que possibilita a definição do escopo principal e do foco da gestão de riscos, assim como a explicitação dos resultados que deverão ser atingidos. São gerados o escopo da gestão de riscos, o relatório dos objetivos organizacionais e os critérios específicos a serem seguidos.

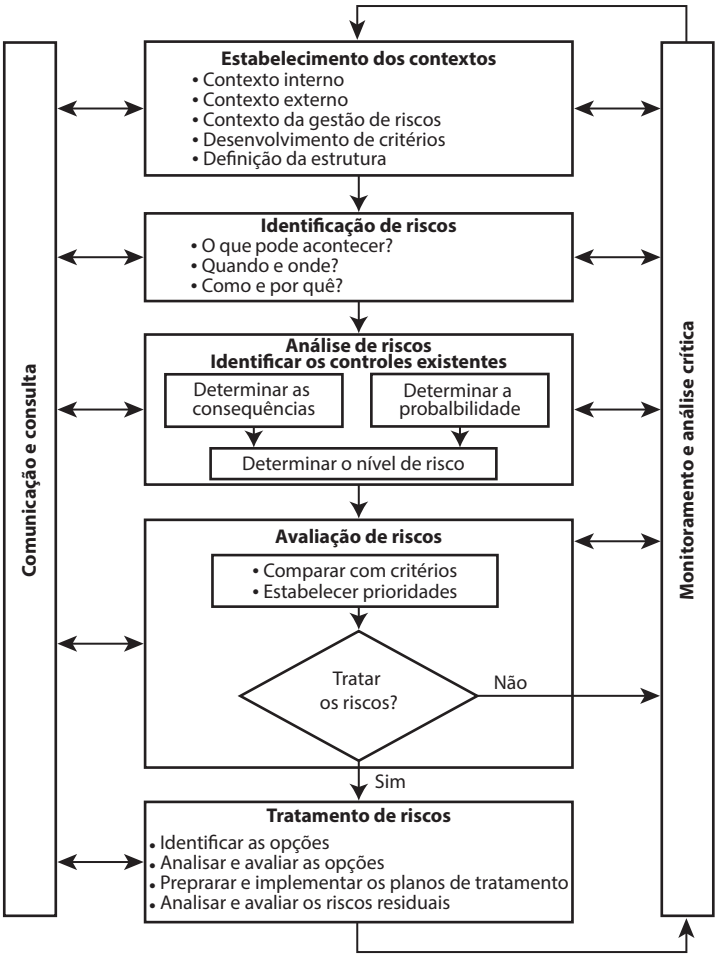
O processo de identificação de riscos engloba as três próximas atividades da gestão de riscos: identificação de riscos, análise de riscos e avaliação de riscos. O objetivo principal dessas atividades é a construção de uma lista completa dos riscos que podem interferir nos objetivos organizacionais. A lista também deve evidenciar reações em cadeia, efeitos cumulativos e em cascata, para que as formas de tratamento a serem desenvolvidas sejam as melhores possíveis.

Após a listagem dos riscos encontrados, a natureza e o nível desses riscos devem ser evidenciados, para que sejam estabelecidas prioridades e alternativas de tratamento. É a fase em que o foco gira em torno da compreensão dos riscos. Nessa etapa, podem ser usadas análises qualitativas e/ou quantitativas, quando serão estudados os elementos encontrados na etapa anterior, como as fontes, as probabilidades e as consequências dos riscos.

Na análise de riscos, também podem ser utilizadas Tabelas de Probabilidades ou Tabelas de Consequências, que buscam ilustrar a situação em questão. Nesse caso, a escala corresponderá ou às probabilidades ou às consequências dos riscos. As tabelas serão construídas conforme os objetivos da organização, evidenciando os tipos das consequências ou a sua gravidade.

Na Tabela de Consequências, são alocados os riscos conforme a gravidade de suas consequências. A tabela pode conter um nível mais refinado de intervalos conforme a necessidade da organização. A Tabela de Probabilidades, por sua vez, seleciona os riscos conforme sua possibilidade de ocorrência. Mais uma vez, o grau de refinamento irá depender dos dados disponíveis e também do objetivo da análise.

Figura 1 – Panorama do processo de gestão de riscos



Fonte: Adaptado de International Organization for Standardization. *Risk management – principles and guidelines on implementation. Draft International Standards, ISO*/DIS 31.000. Genebra, 2008.

Por meio da ponderação entre consequências e probabilidades dos riscos, o objetivo da etapa de análise de riscos é atingido, qual seja o delineamento do nível de risco. Nesse momento, devem-se considerar as hipóteses utilizadas, assim como a incerteza. Os riscos altos ou muito altos devem gerar planos de ação imediatos, com atenção máxima da direção executiva da organização. Os riscos classificados como médios devem gerar planos de ação e monitoramento, conforme definido pela direção da organização. Já os riscos baixos devem ser geridos através de monitoramento, não sendo necessária, na maioria dos casos, a aplicação de recursos em seu tratamento.

O processo de análise de riscos pode ser levemente modificado para que seja efetuada análise de possibilidades, ou seja, análise de riscos que impactam positivamente os objetivos organizacionais. A mudança no processo direciona-se a captar e explorar os riscos positivos, e não a evitá-los ou mitigá-los.

Riscos positivos devem ser captados com planos de ação imediatos elaborados pela alta gerência da organização. Oportunidades altas devem promover atenção da gerência, que irá delegar responsabilidades para a captação dessas oportunidades. As oportunidades médias devem ter procedimentos de respostas e devem ser geridas através de monitoramento específico. As oportunidades baixas devem ser geridas através de procedimentos de rotina, não gerando custos específicos de tratamento na maioria dos casos.

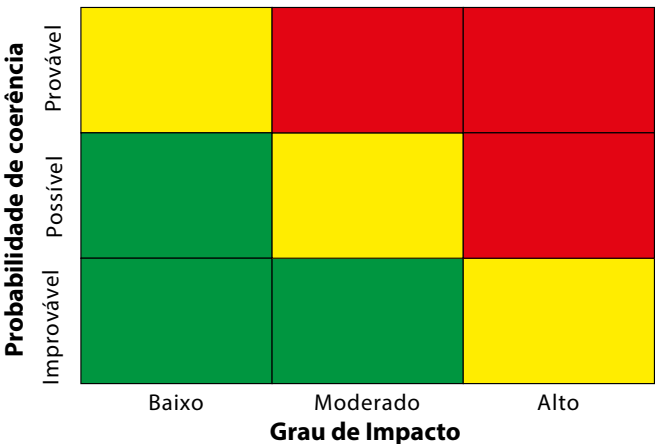
A avaliação de riscos é a última atividade do processo (de mesmo nome) de avaliação de riscos. Nesse momento, o foco é auxiliar a tomada de decisão, com base nos resultados encontrados na atividade anterior – análise de riscos.

Para facilitar a próxima etapa, denominada tratamento de riscos, a avaliação de riscos pode aglomerar os riscos analisados em faixas de avaliação, a saber: faixas superior, intermediária e inferior. A faixa superior representa os riscos intoleráveis, que são aqueles que devem ser tratados imediatamente, independentemente dos custos de redução. Na faixa intermediária se encontram os riscos que terão tratamento (ou não) após serem

balanceados os custos de tratamento e os benefícios a serem alcançados com tal tratamento. A faixa inferior engloba os riscos insignificantes, que são aqueles que não carecem de medidas de tratamento de riscos, somente de monitoramento.

As faixas podem ser encontradas pela análise simultânea da probabilidade do risco e do seu impacto, conforme a figura 2. A faixa superior é ilustrada pela cor vermelha, enquanto a faixa intermediária tem como legenda a cor amarela, e a cor verde representa a faixa inferior.

Figura 2 – Grau do Impacto do Risco x Probabilidade de Ocorrência do Risco



Fonte: Os autores.

O processo de tratamento de riscos, que deve ser formulado pela alta direção da organização, irá desenvolver a estratégia de combate a eles. Tal combate deve atingir principalmente as causas dos riscos, e não somente seus sintomas.

Sob a ótica dos custos, não é válido implementar todos os tratamentos existentes de riscos. É de fundamental importância o encontro da melhor combinação entre os tratamentos possíveis.

A opção que melhor equilibra custo de implementação com os benefícios decorrentes da ação deverá ser a combinação escolhida para ser implementada.

Para a seleção das opções de tratamento, os tomadores de decisão devem se questionar em relação a vários pontos que envolvem a organização, como aceitabilidade, eficiência, gerenciamento, autoridade jurisdicional, efeitos no meio ambiente, entre outros. As opções de tratamento escolhidas serão agrupadas em planos de tratamento de riscos, também denominados planos de ação.

Assim como a etapa de comunicação e consulta, o monitoramento deve acontecer em todas as fases e atividades do processo de gestão de riscos, uma vez que a organização está em constante transformação, pois seus processos são dinâmicos. Como são esperadas medidas de desempenho, o monitoramento e a análise crítica são as atividades de controle que comparam o desempenho real com aquele que foi programado.

Um exemplo de ferramenta de monitoramento e análise crítica são os indicadores de desempenho, que refletem a relevância dos resultados ou processos medidos dentro da gestão de riscos. Eles devem focar – mas não se ater – os tratamentos ou processos mais importantes e os processos com maior potencial de aumento da eficiência.

A documentação registrada durante o processo de gestão de riscos aprimora a transparência e a prestação de contas da organização, melhora o processo de comunicação com os *stakeholders* e aponta os melhores caminhos para a auditoria.

7 – O Estado de Minas Gerais

Ao fazermos um recorte do cenário brasileiro, é importante, na contextualização do conteúdo, analisarmos o Estado de Minas Gerais pelas suas particularidades.

A Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada em 21 de setembro de 1989, traz o principal instrumento de planejamento de longo prazo, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). O instrumento deve ser elaborado para vislumbrar um cenário de ações para 20 anos. Cabe ao PMDI formular diretrizes que serão as bases para os demais instrumentos de planejamento mineiro: o Plano Plurianual Governamental (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Em relação ao cenário fiscal, o Estado de Minas Gerais acompanhou o quadro crítico brasileiro ao longo das décadas de 1980 e 1990. A inflação elevada e a máquina pública inchada eram os principais fatores que contribuíam para o déficit público mineiro até o fim do século passado.

Na falta de recursos, os governos mineiros que atravessaram as décadas de 1980 e 1990 assumiam dívidas para conseguir arcar com o pagamento de obrigações imediatas. A consequência da postura desses governos foi o aumento explosivo da dívida mineira, o que ocorria também com a maioria dos estados da Federação.

Em 1998, seguindo a tendência dos demais estados, Minas Gerais formaliza o contrato de refinanciamento da sua dívida com a União, nos termos da Lei Federal nº 9.496, de 1997. Vinculado ao contrato, o Estado mineiro também se submete às regras do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados.

Dessa forma, a administração pública mineira em 2002 se encontrava em grave situação. Às vésperas da eleição do novo governador, que tomaria posse em 2003, Minas Gerais apresentava um quadro de déficit orçamentário, falta de investimentos do Tesouro, sucateamento da máquina administrativa e cortes nos recursos destinados ao custeio (VILHENA, 2006).

Àquela época, Minas apresentava uma série de descumprimentos à Lei de Responsabilidade Fiscal, como despesa com pessoal do Poder Executivo acima do limite máximo e dívida consolidada líquida superior ao patamar estabelecido na LRF (PROJETO AGENDA DE MELHORIAS, 2010).

A população mineira elege, em 2002, Aécio Neves como chefe do Poder Executivo de Minas Gerais. Com a percepção de que o estado precisava ser modificado em seu *modus operandi*, foram realizados, desde 2003, processos de inovação da gestão, na busca pela eficiência, pela eficácia e pela efetividade na prestação de serviços à população. Somente assim seria possível a melhoria não só do quadro fiscal mineiro, mas também de todos os serviços e políticas públicas dos quais a população carecia.

A mudança de paradigmas materializou-se por meio do projeto Choque de Gestão, que viria a ser o principal guia do programa governamental para Minas Gerais àquela época e visava ao desenvolvimento de um conjunto de políticas bem formulado e integrado (VILHENA, 2006).

O alinhamento das estratégias de governo foi fundamental para as mudanças no cenário fiscal e administrativo mineiro. Práticas inovadoras de gestão para resultados, melhoria de processos e racionalização de recursos, devidamente alinhadas e aplicadas com foco nos resultados, além da pactuação de metas, fizeram com que a administração pública de Minas Gerais se transformasse, gerando reconhecimento nacional e internacional no que se refere a boas práticas de gestão pública.

Assim, no segundo governo Aécio Neves, compreendido entre 2007 e 2010, foi implantado o programa Estado para Resultados (EpR), ou a segunda geração do Choque de Gestão, reafirmando os fundamentos da Nova Gestão Pública.

Dando continuidade à ideia inovadora, o governador eleito à época, Antonio Augusto Junho Anastasia, e sua equipe elaboraram, em meados de 2011, o documento Agenda de Melhorias – caminhos para inovar na gestão pública, que teve como objetivo

geral encontrar respostas para duas questões: "Como continuar a agenda de inovação na gestão pública, que se iniciou em Minas Gerais em 2003?" e "Como compartilhar a experiência de Minas Gerais com outras unidades federativas do Brasil?" (PROJETO AGENDA DE MELHORIAS, 2010).

O projeto se pauta por um sistema de entrega de resultados, que, juntamente, com o pilar da manutenção do equilíbrio fiscal, alcançado desde 2004, ditam a direção a ser seguida na ação governamental.

Com a experiência dos governos anteriores, o projeto Agenda de Melhorias busca consolidar as boas práticas da gestão pública, gerando valores para a sociedade a partir de um sistema eficiente e efetivo de entrega de resultados.

Isso posto, a governança é instrumento essencial para que o Estado alcance sua visão de futuro, que se traduz em "tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver" (MINAS GERAIS, 2007). Nesse sistema de entrega de resultados, alguns fóruns de decisão foram criados para garantir o alinhamento dos planos com as prioridades estratégicas de governo.

O projeto Agenda de Melhorias (2010) elenca os fóruns relacionados à sustentabilidade do equilíbrio fiscal das contas públicas. Os principais são: Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF); Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (CCGPGF); e Comitê de Governança Corporativa. A Lei Delegada Estadual nº 180, de 20 de janeiro de 2011, é a norma jurídica que dispõe sobre as ações e funções dessas ferramentas de governança.

A responsabilidade pelo exercício da governança no Estado de Minas Gerais fica a cargo primordialmente da CCGPGF, do Comitê de Governança Corporativa e da Diretoria Central de Suporte à Governança Corporativa (DCSG), que atua como Secretaria Executiva do Comitê. A governança é tratada de forma distinta na administração direta, nas empresas públicas, nas sociedades de economia mista e nas empresas estatais dependentes.

Nos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, a governança é exercida por meio da identificação e do tratamento dos riscos fiscais detectados nesses órgãos. Isso se deve ao fato de que o equilíbrio das contas públicas (um dos pilares da gestão pública) pode ser seriamente alterado pela materialização de tais riscos fiscais. Já nas empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado, os instrumentos de governança incluem a identificação e o tratamento dos riscos fiscais, mas também atentam para as alterações da seara empresarial.

Contudo, nota-se que os riscos fiscais são trabalhados de forma pouco detalhada, o que pode acarretar a materialização de eventos que contribuem de forma negativa para a sustentabilidade fiscal. Nesse sentido, o gerenciamento de riscos fiscais é uma ferramenta que auxilia no equilíbrio fiscal do ente.

8 – Gerenciamento de riscos fiscais

A manutenção do equilíbrio fiscal é de fundamental importância para a devida alocação dos recursos públicos. A saúde financeira do ente governamental permite a operacionalização dos programas de governo por meio de políticas públicas, elaboradas para promover bem-estar à sociedade.

Segundo o *Manual de demonstrativos fiscais* válido para o exercício de 2013, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), os "riscos fiscais podem ser conceituados como a possibilidade da ocorrência de eventos que venham a impactar negativamente as contas públicas, [...] provenientes das obrigações financeiras do governo" (BRASIL, 2012, p. 37).

Diante do exposto, nota-se a importância do gerenciamento de riscos fiscais para qualquer ente federado. Os riscos fiscais devem ser gerenciados para que decisões sejam mais assertivas até mesmo em situações desfavoráveis, possibilitando agilidade nas respostas do ente em cenários de contingenciamento.

A gestão de riscos fiscais corrobora os preceitos da LRF em relação a uma gestão eficiente e responsável, contribuindo para a manutenção do equilíbrio fiscal em qualquer cenário. Entre as medidas normativas que vão ao encontro do gerenciamento de riscos fiscais, podem-se citar a reserva de contingência e o limite com despesa de pessoal.

A reserva de contingência deve constar na Lei Orçamentária Anual, destinada a atender a eventos fiscais imprevistos, como os passivos contingentes. Dessa forma, o ente se programa para cenários desfavoráveis, ajustando suas contas e preservando o equilíbrio fiscal.

O limite do gasto com pessoal, de maneira especial, é medida que auxilia a sustentabilidade das contas públicas, haja vista que a despesa com pessoal é uma das principais despesas correntes dos entes federados e consome grande parte do orçamento. Assim, a medida gerencia a possibilidade de tal despesa onerar parte excessiva das receitas, inviabilizando programas que promovam maiores entregas para a sociedade.

O monitoramento dos limites é efetuado por dois relatórios: o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal. Conforme determinado pelo art. 52 da LRF, o RREO deve ser publicado bimestralmente, acompanhado por demonstrativos relativos ao desempenho orçamentário do ente, como a apuração e a evolução da Receita Corrente Líquida (RCL) e os resultados nominal e primário. Já o Relatório de Gestão Fiscal deve ser publicado ao final de cada quadrimestre, conforme art. 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O relatório conterá comparativo acerca dos limites de que trata a LRF, como despesas com pessoal e dívida consolidada e mobiliária.

Os relatórios mencionados anteriormente são importantes como instrumentos de transparência e monitoramento, corroborando o gerenciamento de riscos fiscais. A temporalidade desses relatórios permite a apuração de desvios ao longo do exercício. Dessa forma, torna-se viável a execução de medidas

corretivas logo que se detecte a materialização do risco, e não somente ao final do exercício, quando o quadro pode estar mais grave devido à falta de ação.

Além desses instrumentos, há o Anexo de Riscos Fiscais, que é um instrumento de gerenciamento de riscos fiscais, *stricto sensu*. Como já exposto, a LDO deve conter o referido anexo, que deverá expor os riscos que podem afetar as contas públicas, com as devidas providências, se necessárias. Por representar um valioso instrumento de gerenciamento de riscos fiscais, o anexo será tratado na próxima subseção.

Atualmente, existem vários instrumentos que vão ao encontro do equilíbrio fiscal, mas eles se encontram fragmentados. A metodologia de gerenciamento de riscos fiscais seria a responsável por reuni-los e acrescentar novas ferramentas.

A seguir, serão apresentados a padronização do Anexo de Riscos Fiscais sugerida pelo *Manual de demonstrativos fiscais* para o exercício de 2013, elaborado pela STN (BRASIL, 2012), assim como alguns indicadores de sustentabilidade fiscal utilizados no Programa de Reestruturação e Reajuste Fiscal (PAF).

8.1 – O Anexo de Riscos Fiscais

O *Manual de demonstrativos fiscais* válido para o exercício de 2013 foi elaborado pela STN e possui o intuito de estabelecer regras de harmonização para a construção dos demonstrativos fiscais, quais sejam o Anexo de Riscos Fiscais, o Anexo de Metas Fiscais, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, obedecendo aos parâmetros estabelecidos pela LRF (BRASIL, 2012).

As obrigações financeiras do governo podem ser classificadas quanto à transparência ou quanto à possibilidade de ocorrência. As obrigações classificadas quanto à transparência podem ser explícitas ou implícitas: no primeiro caso, as obrigações se encontram explicitamente estabelecidas em leis ou contratos; no

segundo caso, a obrigação decorre de expectativa da sociedade ou devido à pressão política (BRASIL, 2012).

Nas obrigações financeiras classificadas quanto à ocorrência, há uma divisão entre diretas e contingentes. As obrigações com possibilidade de ocorrência direta são aquelas de ocorrência certa e previsível, enquanto as obrigações com possibilidade de ocorrência contingente decorrem de eventos que podem ou não acontecer, podendo ou não se transformar em dívida para o ente (BRASIL, 2012).

Dada a classificação, as obrigações dos entes podem ser: explícitas diretas, explícitas indiretas, implícitas diretas e implícitas indiretas. As obrigações explícitas diretas devem constar na Lei Orçamentária Anual por serem de ocorrência certa, não se classificando como risco fiscal. Os passivos contingentes são aqueles decorrentes de obrigações explícitas contingentes, ou seja, de compromissos firmados pelo ente e que só gerarão compromisso de pagamento depois que determinado evento ocorrer.

Os passivos contingentes podem ser definidos como:

> possível obrigação presente cuja existência será confirmada somente pela ocorrência de um ou mais eventos futuros que não estão totalmente sob o controle da entidade; ou é uma obrigação presente que surge em decorrência de eventos passados, mas que não é reconhecida ou porque é improvável que a entidade tenha de liquidá-la; ou porque o valor da obrigação não pode ser estimado com suficiente segurança (BRASIL, 2012, p. 37).

O Anexo de Riscos Fiscais deve tratar os passivos contingentes de forma atenciosa, uma vez que tanto a probabilidade de ocorrência quanto a magnitude da despesa dependem de fatores externos ao governo, gerando dificuldades em sua mensuração. A dificuldade de mensuração acarreta também em dificuldades de elaboração de estratégias de tratamento.

Os exemplos mais comuns de passivos contingentes são: demandas judiciais contra a atividade reguladora do Estado, de-

mandas judiciais contra empresas estatais dependentes, demandas judiciais contra a administração do ente, demandas trabalhistas contra o ente e órgãos da sua administração indireta, dívidas em processos de reconhecimento pelo ente e sob sua responsabilidade e avais e garantias concedidas pelo ente a entidades públicas (empresas e bancos estatais), a entidades privadas ou a fundos de pensão.

Existem outros riscos fiscais passivos que também devem constar no Anexo de Riscos Fiscais, a exemplo dos riscos orçamentários. Os riscos orçamentários são aqueles decorrentes de desvios nas previsões das obrigações do governo, causando desequilíbrio entra a receita e a despesa. Exemplos desses riscos são: frustração na arrecadação de receitas; restituição de tributos além do previsto nas deduções da receita orçamentária; discrepância entre as projeções de nível de atividade econômica; taxa de inflação e taxa de câmbio com o observado, de forma a afetar os recursos arrecadados; discrepância entre as projeções de taxa de juros e taxa de câmbio (a incidir sobre títulos) e o observado, aumentando o serviço da dívida; e situações de calamidade pública, levando o ente a tomar ações emergenciais, aumentando suas despesas.

Materializado o risco orçamentário, as ações tomadas devem ir ao encontro do reequilíbrio fiscal, atendendo ao art. 165 da CRFB, que estabelece o princípio da exclusividade, ao determinar que o orçamento não deve conter dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação de despesas. Dessa forma, deve-se efetuar a reestimativa da receita e a reprogramação da despesa, de forma a ajustá-las ao equilíbrio almejado.

A Secretaria do Tesouro Nacional sugere a formação de uma planilha que contenha os riscos fiscais e suas respectivas providências, como ilustra a figura 3. Os passivos contingentes recebem destaque na planilha devido à sua importância, seguidos dos riscos orçamentários. Destaca-se o caráter gerencial da planilha, que identifica os riscos fiscais, mensura seus valores e elabora decisões estratégicas sobre a opção de tratamento deles.

Figura 3 – Demonstrativos dos riscos fiscais e providências

<ENTE DA FEDERAÇÃO>
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
ANEXO DE RISCOS FISCAIS
DEMONSTRATIVO DE RISCOS FISCAIS E PROVIDÊNCIAS
<ANO DE REFERÊNCIA>

ARF (LRF, art 4°, § 3°) R$ 1,00

PASSIVOS CONTINGENTES		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Demandas Judiciais			
Dívidas em Processo de			
Avais e Garantias Concedidas			
Assunção de Passivos			
Assistências Diversas			
Outros Passivos Contingentes			
SUBTOTAL		SUBTOTAL	

DEMAIS RISCOS FISCAIS PASSIVOS		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Frustração de Arrecadação			
Restituição de Tributos a Maior			
Discrepância de Projeções:			
Outros Riscos Fiscais			
SUBTOTAL		SUBTOTAL	
TOTAL		TOTAL	

FONTE: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mmm/aaaa> e hora de emissão <hhh e mmm>

Fonte: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais: Aplicado à União e aos estados, Distrito Federal e municípios. Válido para o exercício de 2013. 5ª edição. Brasília, 2012.

A proposta do Anexo de Riscos Fiscais é uma boa ferramenta de gestão de riscos fiscais, além de ser um instrumento de transparência, decorrente da exigência de sua elaboração na LDO pela LRF.

Além do trato sobre os riscos fiscais, devem-se utilizar indicadores que medem a saúde fiscal do ente, pois o descompasso de alguns indicadores pode representar riscos que desequilibram as contas públicas. Dessa forma, faz-se necessário um mapa de indicadores para refinar o gerenciamento de riscos fiscais.

No âmbito da Lei Federal nº 9.496, de 1997, o Programa de Reestruturação e Reajuste Fiscal dos Estados (PAF) utiliza uma série de indicadores que podem ser utilizados como exemplos para a construção da metodologia de gestão de riscos fiscais.

8.2 – Os indicadores utilizados no PAF

Os estados que se submeteram ao PAF nos parâmetros da Lei Federal nº 9.496, de 1997, passaram a ter o compromisso de cumprir metas que refletissem a saúde fiscal do ente. As metas que possuem indicadores da sustentabilidade fiscal são aquelas que dizem respeito à relação entre Dívida Financeira e Receita Líquida Real, ao resultado primário, ao gasto com pessoal, a receitas de arrecadação própria, à reforma do Estado, ao ajuste patrimonial e à alienação de ativos, e a despesas com investimentos em relação à RLR.

As metas são mensuradas pelos indicadores fiscais, que evidenciam o cumprimento ou não do programado. Dessa forma, o desequilíbrio de tais indicadores atenta para a fragilidade do equilíbrio das contas públicas.

No que se refere à primeira meta, o indicador correspondente é a razão entre a Dívida Financeira e a Receita Líquida Real (RLR). A meta instituída pelo PAF é evidenciar o comprometimento do erário com a Dívida Financeira, estipulando que a Dívida Financeira não deve ser superior à RLR (conforme § 5º do art. 2º da referida lei), o que limita não só o endividamento do ente, mas também os desajustes advindos da assunção de dívidas.

O resultado primário é a segunda meta colocada pelo PAF. A necessidade de geração de resultados primários positivos (superávits) viabiliza a capacidade potencial de pagamentos dos serviços da dívida, sendo então um indicador que revela a habilidade do ente em honrar seus compromissos advindos de operações de crédito. Além disso, o resultado primário negativo (déficit) revela a necessidade de medidas de contingenciamento, sendo um instrumento utilizado no gerenciamento de riscos fiscais.

A meta referente às despesas com funcionalismo público atenta para o uso dos recursos públicos, que não devem ser engessados com o pagamento da folha de pessoal. O indicador gerado encontra a porcentagem relativa à razão entre despesas com pessoal e a Receita Corrente Líquida do ente. A meta é a mesma daquela atribuída pela LRF, evidenciando a convergência das normas. O descumprimento da meta induz a ações de correção imediatas elencadas tanto pelo PAF quanto pela LRF, por ser um indicativo de desequilíbrio fiscal.

Alguns riscos orçamentários impactam diretamente a arrecadação própria. Dessa forma, a receita de arrecadação própria – não computadas as transferências constitucionais – é um indicador no que tange à sustentabilidade das contas públicas. A geração dessas receitas permite um planejamento eficiente para cenários de contingenciamento, corroborando o gerenciamento de riscos fiscais.

8.3 – Minas Gerais e o gerenciamento de riscos fiscais

A administração pública estadual mineira, atenta aos padrões delimitados pelas boas práticas de governança corporativa, vem aprimorando seus mecanismos acerca do gerenciamento de riscos riscais, uma vez que o Estado está alinhado às boas práticas de governança corporativa.

Em relação ao Anexo de Riscos Fiscais presente na LDO mineira, Minas Gerais vem desenvolvendo trabalhos na tentativa de robustecer o documento. Ao analisar os documentos a partir da LDO 2009, nota-se o desenvolvimento principalmente em relação aos passivos contingentes.

Nos exercícios de 2009 e 2010, o Anexo de Riscos Fiscais foi dividido em apenas três partes: riscos nas receitas, riscos nas despesas e passivos contingentes, sendo os riscos nas receitas a parte mais desenvolvida. Além disso, os documentos evidenciam uma tabela com os passivos contingentes detectados pela Advocacia-geral do Estado. Nos exercícios seguintes, 2011 e

2012, foi inserida ao documento seção que disserta sobre os conceitos relativos aos riscos fiscais, de forma a aprimorar o anexo da LDO, complementando-o.

O exercício de 2013 teve destaque no que tange ao aprimoramento do gerenciamento dos riscos fiscais do Estado de Minas Gerais. Alinhado ao *Manual de demonstrativos fiscais* da Secretaria do Tesouro Nacional, o referido anexo se robusteceu, passando a classificar os passivos contingentes quanto à probabilidade de ocorrência; no caso, probabilidade de perda das ações judiciais, assim como a aprimorar a introdução do documento, consolidando a base teórica para o desenvolvimento do texto. Em 2014, o avanço se deu em relação à análise dos dados, por meio da construção de gráficos gerenciais. Por fim, a LDO de 2015 evidenciou o Anexo de Riscos Fiscais ainda mais robusto, com introdução completa e análise acerca das Parcerias Público-Privadas – PPPs, por ser tratar de instrumento recente no arcabouço legislativo estadual.

O avanço mineiro no aprimoramento da gestão de riscos fiscais é notável. Contudo, as ações ainda são fragmentadas e necessitam da construção de uma metodologia de gerenciamento de riscos fiscais, baseada na ISO 31000:2009, de forma a direcionar todas as ações de acordo com um único método.

9 – Considerações finais

O presente estudo teve como objetivo elaborar conceitos para justificar o desenvolvimento de uma metodologia de gestão de riscos fiscais na administração pública, com foco no Estado de Minas Gerais.

Por meio de revisão bibliográfica, a argumentação se deu inicialmente pela ascensão da Nova Gestão Pública nos âmbitos nacional e estadual. Pôde-se observar que elementos da reforma gerencial determinaram mudanças de paradigmas no que tange ao alcance e à manutenção do equilíbrio das contas públicas.

Aliada aos preceitos da NGP, a literatura especializada em governança corporativa desenvolveu-se. Tanto o País quanto o Estado de Minas Gerais, atentos ao contexto mundial, passaram a aplicar conceitos de boas práticas de governança corporativa aplicados ao setor público.

A LRF se insere nesse contexto como produto da Nova Gestão Pública. Anterior à LRF, outras normas versavam sobre finanças públicas, atribuindo competências e regras para os entes governamentais. A reforma gerencial passa a dar o enfoque da eficiência, atribuindo aos gestores públicos o dever de se construir um ambiente de sustentabilidade fiscal.

Assim, a LRF aprimora o arcabouço legal que rege as finanças públicas brasileiras, sob os pilares do planejamento, da transparência, do controle e da responsabilização. Pela lei, os instrumentos de planejamento são aproximados do orçamento, além de receberem novos contornos. Nesse sentido, destaca-se a LDO, que passa a conter o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais, mecanismos voltados para a sustentabilidade das contas públicas. Nesse sentido, o Anexo de Riscos Fiscais deve evidenciar os possíveis cenários nos quais o governo pode atravessar.

O gerenciamento de riscos fiscais corrobora o planejamento, uma vez que permite a assertividade nas decisões governamentais. Dessa forma, é possível promover o planejamento para ce-

nários de contingenciamento, priorizando programas e ações que promovam maior entrega para a sociedade. Destaca-se que o Anexo de Riscos Fiscais tende a ficar mais robusto pelo desenvolvimento de uma metodologia de gestão de riscos fiscais, promovendo cada vez mais a gestão fiscal responsável.

Minas Gerais se insere no contexto nacional como um estado que passou por situações fiscais de grave desequilíbrio, mas que, por meio da reforma gerencial, conseguiu atravessar um cenário fiscal crítico.

Mantendo-se atento aos instrumentos que auxiliam no equilíbrio das contas públicas, o Estado mineiro passa a implantar boas práticas de governança corporativa, aprimorando ainda mais a sustentabilidade de suas contas públicas. Contudo, ainda assim torna-se necessário um aprofundamento em medidas que podem contribuir para manutenção das contas públicas equilibradas de forma sustentável.

Nesse sentido, o gerenciamento de riscos fiscais é elencado como instrumento que corrobora o equilíbrio fiscal. Desenvolvido a partir de uma customização da ISO 31000:2009, que trata de gestão de riscos, a metodologia de gerenciamento de riscos fiscais irá unir elementos que, no momento, se encontram fragmentados nas administrações públicas.

De modo a dar continuidade à discussão, recomenda-se a elaboração de trabalhos que desenvolvam a metodologia de gerenciamento de riscos, principalmente no âmbito do Estado de Minas Gerais.

10 – Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial.** 7ª ed. São Paulo: FGV, 2006.

ANDRADE, Adriana. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências.** São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 19 ago. 2012.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 1º set. 2012.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 1º set. 2012.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 1º set. 2012.

BRASIL. **Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997**. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm>. Acesso em: 30 set. 2012.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios. Válido para o exercício de 2013. 5ª ed.. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 4 fev. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A revolução global**: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial.** 7ª ed. São Paulo: FGV, 2006a.

_____. **Da administração pública burocrática à gerencial.** In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial.** 7ª ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2006b.

_____. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado.** In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial.** 7ª ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2006c.

_____. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. **Revista do Servidor Público**. v. 52, n. 1, p. 5-24, jan. 2001.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos Municípios Brasileiros** [Brasília, DF; Secretaria do Tesouro Nacional, 2005]. X Prêmio do Tesouro Nacional, 2005. Tema Especial: Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XPremio/lrf/2lrfXTN/2premio_lrf.pdf>. Acesso em: 15 set. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Guia das melhores práticas de governança corporativa.** São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br Acesso em: 8 set. 2012.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARTIZATION [Genebra, 2012]. Disponível em: <http://www.iso.org/iso/home.html Acesso em: 17 jul. 2012.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. Risk management – principles and guidelines on implementation. Draft International Standards ISO/DIS 31.000. Genebra, 2008.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. Governança corporativa no setor público federal brasileiro. 2006. **Dissertação (Mestrado em Economia)** – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MINAS GERAIS. **Constituição Estadual, de 21 de setembro de 1989.** Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=CON&num=1989&comp=&ano=1989&texto=consolidado#texto Acesso em: 6 out. 2012.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011.** Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LDL&num=180&comp=&ano=2011&texto=consolidado#texto>. Acesso em: 4 out. 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Anexo II Riscos Fiscais** – LDO 2013. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ldo/arquivos/2013/Anexo_II_Riscos%20Fiscais_LDO%202013.pdf>. Acesso em: 2 out. 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado PMDI 2007-2023:** Estado para Resultados. Belo Horizonte, 2007.

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fábio. **Federalismo e endividamento subnacional:** uma discussão sobre a sustentabilidade

da dívida estadual e municipal. Brasília, DF: Ipea, dez. 2005 (**Texto para discussão nº 1.142**).

PIANCASTELLI, Marcelo; BOUERI, Rogério. **Dívida dos Estados 10 anos depois.** Brasília, DF: Ipea. dez. 2008 (**Texto para discussão nº 1.366**).

PROJETO AGENDA DE MELHORIAS. **Caminhos para inovar na gestão pública** [Belo Horizonte: BDMG, 201-]. Disponível em: <http://www.agendademelhorias.org.br/uploads/documentos/livro_branco1.pdf >. Acesso em: 6 out. 2012.

SECCHI, Leonardo. Modelos Organizacionais e reformas da Administração Pública. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p.347-69, mar./abr. 2009.

SLOMKI, Valmor; *et al*. **Governança corporativa e governança pública na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

VILHENA, Renata; *et al.* (orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais.** Políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Editora UFMG. Belo Horizonte, 2006.