



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade
e Gestão de Políticas Públicas - FACE
Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração pública - PGAP
Mestrado Profissional em Administração pública - MPA

**GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA COMO MEDIDA DE RESILIÊNCIA FISCAL EM
GOVERNOS LOCAIS BRASILEIROS**

Graziele Almeida dos Santos

Brasília, DF

2024

**GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA COMO MEDIDA DE RESILIÊNCIA FISCAL EM
GOVERNOS LOCAIS BRASILEIROS**

Graziele Almeida dos Santos

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração pública da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração pública.

Orientadora: Prof. Dr^a Diana Vaz de Lima

Brasília, DF

2024

Graziele Almeida dos Santos

**GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA COMO MEDIDA DE RESILIÊNCIA FISCAL EM
GOVERNOS LOCAIS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em
Administração pública da Faculdade de Economia,
Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de
Mestre em Administração pública.

Data da Defesa: 28 / 11 / 2024

Comissão Examinadora:

Professora Doutora Diana Vaz de Lima - Orientadora
MPA/UnB

Professor Doutor Paulo Augusto Pettenuzzo de Britto - Examinador Interno
CCA/UnB

Professor Doutor Josedilton Alves Diniz – Examinador Externo
PPGCC/UFPB

Professor Doutor Carlos André de Melo Neves – Examinador Suplente
PPGA/UnB

Dedico este trabalho a minha mãe, Katia Cyrene Almeida dos Santos, que sempre me incentivou a estudar e a alcançar o meu potencial máximo, e a minha avó, Isabel Cristina Fernandes, que partiu em 2023 e que me ensinou a ser forte e nunca desistir do que eu acredito. Graças a essas duas mulheres incríveis me tornei o que sou hoje e me inspiro em suas conquistas para ser uma pessoa melhor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por estar ao meu lado e me ajudar em todos os momentos. Agradeço também por abençoar e guiar os meus caminhos.

Agradeço ao Senhor Jesus Cristo por ser a luz da minha vida e à minha mãe, Katia Cylene Almeida, às minhas avós, Isabel Cristina Fernandes e Maria Rita Santos, e ao meu pai, Rafael José, que me mostraram que a educação é o único caminho.

Agradeço aos meus irmãos, Gabriele Almeida e Gabriel Filipe Almeida, que estão ao meu lado nessa jornada. Agradeço também aos meus colegas do MPA pela parceria e pelas trocas constantes, aos docentes do programa que sempre agregavam conhecimentos e experiências próprias durante esta caminhada.

Por fim, e não menos importante, agradeço à minha orientadora, Professora Doutora Diana Vaz de Lima, que acreditou, me incentivou e me orientou na elaboração deste trabalho.



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade
e Gestão de Políticas Públicas - FACE
Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração pública - PGAP
Mestrado Profissional em Administração pública - MPA

*“Educar é impregnar de sentido o que fazemos a
cada instante!”*

– **Paulo Freire**

RESUMO

O objetivo desta dissertação é analisar como a gestão da Dívida Ativa pode ser usada como medida de resiliência fiscal em governos estaduais, realizando-se, para isso, um estudo de caso em estados da região Centro-Oeste. O estudo se fundamenta no constructo de resiliência fiscal e tem como base de análise os indicadores de gestão pública e fiscal utilizados no Governo brasileiro. Para tratar a questão de pesquisa, criou-se uma metodologia de avaliação da capacidade de gestão da Dívida Ativa (Cageda) a partir da metodologia adotada no setor público brasileiro para analisar a capacidade de pagamento (Capag) e apurar a situação fiscal dos entes federados locais que pleiteiam contrair novos empréstimos com a garantia da União. A proposta deste estudo está em considerar que medidas de resiliência fiscal, como a Cageda, sejam incluídas no cálculo da Capag, seguindo o entendimento de que arrecadar mais e de forma eficiente ‘pode contribuir para que os entes federados locais enfrentem suas vulnerabilidades financeiras com certo grau de equilíbrio fiscal. A metodologia de criação da Cageda envolveu três etapas, quais sejam: (i) a condução de uma Análise de Componentes Principais (ACP), que simplifica a complexidade dos dados ao reduzir o número de variáveis sem perder muita informação importante, para verificar a melhor forma de arranjo dos aspectos relacionados à capacidade de gestão da Dívida Ativa levantados na literatura para a formulação da metodologia Cageda; (ii) a realização de uma análise descritiva, crítica e histórica das variáveis que compõem a Cageda, com vistas a verificar o comportamento desses aspectos ao longo do tempo; e (iii) a verificação da aplicabilidade da Cageda e o impacto que esta promoveria na classificação dos entes na Capag. Como resultados encontrados, constatou-se que todos os Estados analisados obtiveram uma classificação ruim (C) ou péssima (D) em sua capacidade de gestão da Dívida Ativa, revelando um problema não só em relação à recuperabilidade desses recebíveis, mas também no que tange à sua capacidade de reaver os recebíveis como um todo, necessitando de medidas urgentes de intervenção e/ou revisão das políticas e práticas dos entes no que tange a sua forma de recuperação de valores dessa natureza. Por fim, como produto técnico tecnológico (PTT), a metodologia da Cageda se apresenta como um novo processo que permite analisar a capacidade dos entes em manter a estabilidade de suas finanças públicas e cumprir com suas obrigações fiscais através da ótica das receitas e do seu recebimento.

Palavras-chave: Dívida Ativa; Cageda; Capag; Gestão de Recebíveis; Setor Público.

ABSTRACT

The objective of this dissertation is to analyze how the management of Outstanding Debt can be used as a measure of fiscal resilience in state governments, conducting a case study in states from the Central-West region. The study is based on the construct of fiscal resilience and relies on public and fiscal management indicators used by the Brazilian government. To address the research question, a methodology to evaluate Outstanding Debt Management Capacity (Cageda) was developed, inspired by the methodology adopted in the Brazilian public sector to assess payment capacity (Capag) and determine the fiscal status of local federated entities seeking to obtain new loans backed by the federal government. The proposal of this study is to consider that fiscal resilience measures, such as Cageda, could be included in the Capag calculation, based on the understanding that increasing revenue efficiently can help local federated entities manage their financial vulnerabilities with a certain degree of fiscal balance. The development of the Cageda methodology involved three stages, as follows: (i) conducting a Principal Component Analysis (PCA), which simplifies data complexity by reducing the number of variables without significant loss of information, to determine the best arrangement of aspects related to Outstanding Debt Management Capacity found in the literature for formulating the Cageda methodology; (ii) carrying out a descriptive, critical, and historical analysis of the variables that comprise Cageda, aimed at examining the behavior of these aspects over time; (iii) assessing the applicability of Cageda and the impact it would have on the Capag classification of these entities. The results showed that all analyzed states received a poor (C) or very poor (D) rating for their outstanding debt management capacity, revealing issues not only in terms of the recoverability of these receivables but also in their overall ability to reclaim such receivables. This indicates a need for urgent intervention or revision of policies and practices regarding debt recovery. Finally, as a technical technological product (PTT), the Cageda methodology presents itself as a new process for analyzing the capacity of entities to maintain the stability of their public finances and meet their fiscal obligations through the lens of revenue and receivables.

Key words: Outstanding Debt; Cageda; Capag; Receivables Management; Public Sector.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Framework de Resiliência Fiscal.....	36
Tabela 2 – Resumo das variáveis sobre Dívida Ativa	43
Tabela 3 – Distribuição de pesos para ponderação de classificação final de aspectos.....	47
Tabela 4 - Matriz de correlações dos aspectos componentes da Metodologia Cageda	50
Tabela 5 - Teste de Bartlett.....	50
Tabela 6 – Comunalidades dos aspectos extraídos – Metodologia Cageda	51
Tabela 7 - Variância total explicada para os aspectos retidos na Metodologia Cageda	51
Tabela 8 - Matriz de componente rotativa	54
Tabela 9 - Metodologia Cageda (Capacidade de Gestão da Dívida Ativa).....	55
Tabela 10 - Estatísticas descritivas para o estabelecimento de faixas de valores da Metodologia Cageda.....	66
Tabela 11 - Majoração da Classificação a partir dos Resultados Equacionados.....	67
Tabela 12 – Classificação SDA	69
Tabela 13 – Classificação CBDA	69
Tabela 14 – Classificação CODA.....	70
Tabela 15 – Classificação REDA	70
Tabela 16 - Nota Final Metodologia Cageda (2023)	71
Tabela 17 - Etapas para a Construção da Metodologia Cageda	85
Tabela 18 - Sistema de atribuição de pontos (classificações).....	95
Tabela 19 – Classificação final Capacidade de Absorever.....	98

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Componentes da Capacidade Fiscal.....	30
Figura 2 – Formação do Metodologia Cageda	48
Figura 3 – Gráfico de Declividade dos componentes da Metodologia Cageda	52
Figura 4 - Estoque da Dívida Ativa Centro-Oeste – 2016 a 2023 (em milhões de reais)	57
Figura 5 - Arrecadação da Dívida Ativa Centro-Oeste – 2016 a 2023 (em milhões de reais)	58
Figura 6 - Inscrição Anual em Dívida Ativa Centro-Oeste – 2016 a 2023 (em milhões de reais)	59
Figura 7 - Baixas da Dívida Ativa Centro-Oeste – 2016 a 2023 (em milhões de reais)	59
Figura 8 - PCLD da Dívida Ativa Centro-Oeste – 2016 a 2023 (em milhões de reais).....	61
Figura 9 - Indicador de Situação da Dívida Ativa Centro-Oeste (2016 a 2023)	62
Figura 10 - Indicador de Cobrança da Dívida Ativa Centro-Oeste (2016 a 2023).....	63
Figura 11 - Indicador de Controle da Dívida Ativa Centro-Oeste (2016 a 2023).....	64
Figura 12 - Indicador de Recuperabilidade da Dívida Ativa Centro-Oeste (2016 a 2023).....	65
Figura 13 - Classificação final da Cageda com base em suas dimensões de resiliência fiscal.....	68

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Matriz de combinações SDA	95
Quadro 2 – Matriz de combinações CBDA	96
Quadro 3 – Matriz de combinações CODA	96
Quadro 4 – Matriz de combinações REDA.....	97
Quadro 5 – Matriz de combinações Capacidade de Absorver	97
Quadro 6 - Matriz de combinações Metodologia Cageda.....	99

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP – Análise de Componentes Principais

ADAR – Participação da Arrecadação da Dívida Ativa na RCL

Cageda – Capacidade de Gestão da Dívida Ativa

Capag – Capacidade de Pagamento

Corem – Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios

DC – Endividamento Total

ECDA – Eficiência na Cobrança da Dívida Ativa

EFADA – Eficiência na Administração da Dívida Ativa

ENDA – Envelhecimento da Dívida Ativa

FGV – Fundação Getúlio Vargas

GPDA – Gestão de PCLD em Dívida Ativa

IDAR – Inscrições em Dívida Ativa em relação a RCL

IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal

IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal

IFGF – Índice Firjan de Gestão Fiscal

IGP-DI – Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna

IL – Índice de Liquidez

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MCASP – Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público

MDF – Matriz de Demonstrativos Fiscais

ME – Ministério da Economia

MF – Ministério da Fazenda

PC – Poupança Corrente

PGFN – Procuradoria Geral da Fazenda Nacional

PTT – Produto Técnico Tecnológico

QRDA – Qualidade da Redução da Dívida Ativa

RGF – Relatório de Gestão Fiscal

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

SPSS – *Statistical Package for Social Science*

STN – Secretaria do Tesouro Nacional



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade
e Gestão de Políticas Públicas - FACE
Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração pública - PGAP
Mestrado Profissional em Administração pública - MPA

TCU – Tribunal de Contas da União

VIDA – Volume Inscrito em Dívida Ativa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 Contextualização	14
1.2 Objetivos.....	18
1.2.1 <i>Objetivo Geral</i>	18
1.2.2 <i>Objetivos Específicos</i>	18
1.3 Justificativas	18
1.4 Motivações	19
1.5 Produto Técnico Tecnológico (PTT).....	20
1.6 Estrutura da dissertação	21
2 ARTIGO CIENTÍFICO	22
2.1 Introdução.....	22
2.2 Referencial Teórico-Conceitual.....	26
2.2.1 <i>Federalismo Fiscal e Capacidade Fiscal</i>	26
2.2.2 <i>Resiliência Fiscal</i>	31
2.2.3 <i>Gestão de Recebíveis e Dívida Ativa</i>	37
2.3 Métodos e Técnicas	42
2.4 Análise de Resultados.....	48
2.5 Conclusões e Recomendações	73
3 PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO (PTT)	76
3.1 Introdução.....	76
3.2 Descrição Geral da Metodologia de Cálculo da Capacidade de Gestão da Dívida Ativa Como Medida de Resiliência Fiscal em Entes Locais.....	83
3.2.1 <i>Diagnóstico</i>	84
3.2.2 <i>Plano de Implementação</i>	86
3.3 Base Teórica	99
3.4 Complexidade e Aderência.....	102
3.5 Potencial Inovador.....	103
3.6 Aplicabilidade.....	103
3.7 Replicabilidade	104
3.8 Documentação Comprobatória	104
REFERÊNCIAS	106
APÊNDICE	115
ANEXO 1 - Classificação do Indicador de Situação da Dívida Ativa (SDA)	115

ANEXO 2 – Classificação do Indicador de Cobrança da Dívida Ativa (CBDA)	115
ANEXO 3 - Classificação do Indicador de Controle da Dívida Ativa (CODA).....	115
ANEXO 4 - Classificação do Indicador de Recuperabilidade da Dívida Ativa (REDA) ..	116
ANEXO 5 - Classificação final do Cageda	116

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

As crises oferecem uma oportunidade para aprender lições gerais e práticas sobre como os governos lidam com choques que afetam suas condições financeiras (Barbera et al. 2017). Nesse sentido, a gestão de crises e desastres tornou-se uma preocupação central para profissionais e acadêmicos, sendo que organizações públicas e privadas se preparam regularmente para diversos eventos nocivos, amparando-se no conceito de resiliência, já que este oferece uma estratégia intuitiva, atraente e aparentemente alcançável para se preparar e enfrentar diferentes adversidades, tendo sido indicado pela literatura que uma organização resiliente consegue manter um alto nível de desempenho, mesmo diante de pressões ambientais crescentes, ameaças emergentes e incertezas mais profundas (Boin e Van Eeten, 2013).

A atenção à resiliência pode ser, no entanto, uma resposta a um sentido contemporâneo generalizado de incerteza e insegurança e uma busca por fórmulas para adaptação e sobrevivência (Christopher et al., 2017). Uma perspectiva de resiliência não apenas captura os processos organizacionais por trás das respostas governamentais às crises de um ponto de vista de longo prazo, mas também chama a atenção para a interação de fatores externos e internos que agravam os choques e as vulnerabilidades (Barbera et al. 2017).

À medida que a organização recupera, avança ou permanece inalterada está intrinsicamente ligada às decisões estratégicas tomadas para desenvolver capacidades internas e respostas dinâmicas às perturbações, onde se presume que os momentos de choque abrem janelas de oportunidade para as organizações evoluírem (Rao, Musso & Young, 2023; Barbera et al., 2017; Boin & Lodge, 2016). Desde a década passada, apesar das controvérsias existentes, a produção acadêmica sobre resiliência vem passando por uma transição, voltando-se a análise para abordagens dinâmicas baseadas nas capacidades que teorizam as estratégias nas chamadas organizações resilientes, sendo definido como organização resiliente aquela que absorve choques inesperados e que de alguma forma emerge das crises sem danos duradouros (Boin & Van Eeten, 2013).

O estudo da resiliência organizacional, também conhecida como resiliência administrativa, permite a exploração de fatores que impactam diretamente o desempenho das

organizações em seus macros ambientes, e das pessoas em seus micros e mesos ambientes, influenciando seus resultados de curto e longo prazos, sendo a literatura sobre resiliência pouco desenvolvida no campo da administração pública (Irigaray et al., 2017). Neste cenário, para preencher as lacunas levantadas, surge o instituto da resiliência financeira governamental, isto é, uma dimensão da resiliência que investiga a capacidade de um governo ou entidade governamental em se adaptar e se recuperar de vulnerabilidades financeiras, crises econômicas e choques orçamentários de maneira eficaz e sustentável, sem que haja um comprometimento no alcance dos interesses públicos.

Com base no conceito de resiliência financeira governamental, os choques referem-se a eventos imprevistos, tanto de origem externa quanto interna, que causam impactos substanciais e de longa duração nas finanças de uma organização, resultando em efeitos adversos em sua saúde financeira e possivelmente ameaçando sua continuidade, sendo que vulnerabilidades são a avaliação da exposição de uma organização a uma variedade de choques, crises e tensões que podem representar ameaças à sua operação regular, sendo que essas vulnerabilidades geralmente se manifestam na interação entre a organização e o ambiente externo (Barbera et al., 2017).

Ao empregarem indicadores socioeconômicos e fiscais como variáveis explicativas para representar os fatores de vulnerabilidade, tanto internos quanto externos, de governos locais na França e na Itália, Du Boys et al. (2017) apontaram que o estudo da resiliência financeira fornece um arcabouço analítico para examinar como a percepção de vulnerabilidades por parte dos gestores afeta suas escolhas relacionadas à receita durante períodos de crise e austeridade, sendo que essas decisões podem servir como fundamento para a formulação de políticas financeiras e influenciar o desenvolvimento e a utilização da capacidade de enfrentamento diante dos impactos da crise.

Ao analisarem governos que lidam com a austeridade e os papéis da contabilidade na formação da resiliência financeira governamental, Barbera et al. (2020) apontaram que nesse ambiente os municípios lidam com os choques financeiros de forma diferente, concluindo que a contabilidade pode apoiar a autorregulação e afetar a adaptação liderada interna ou externamente no ente. Para os autores, os estudos acadêmicos ainda não contam com um acompanhamento do conceito de resiliência financeira governamental, nem com os fatores que

o afetam, devendo ser analisado como a contabilidade está relacionada à sustentação ou ao impedimento da resiliência governamental e o efeito que isso pode ter na prestação de serviços públicos a curto e longo prazo.

Upadhaya et al. (2020) alertam para a necessidade de se examinar como alguns dos países mais pobres do mundo estão gerindo situações correntes de crise, dados os desafios financeiros existentes, sendo que raramente foram feitas tentativas, em trabalhos anteriores, de se desdobrar as diferentes abordagens de resiliência financeira governamental, como a fiscal, que poderiam alargar essas perspectivas.

Com o intuito de expandir a investigação sobre as diferentes configurações e contextos que a resiliência financeira governamental pode assumir, especial atenção deve ser dada à análise da resiliência fiscal, tendo em vista que esta é um aspecto fundamental da resiliência financeira governamental que se concentra na saúde e estabilidade fiscal de um governo.

É essencial discutir resiliência fiscal ao considerarmos a capacidade de gestão da Dívida Ativa, pois essa habilidade reflete a capacidade do Estado em manter sua capacidade fiscal, mesmo diante de adversidades econômicas, garantindo que suas receitas sejam arrecadadas e que suas obrigações sejam cumpridas de forma eficiente e contínua. Uma crise afeta sempre os sistemas orçamentais a vários níveis, sendo que o impacto fiscal das catástrofes no orçamento de um governo pode ser considerável (Klimanov et al., 2021). Os grandes acontecimentos econômicos representam um desafio significativo para as finanças do governo (Spencer, 2018), sendo a resiliência fiscal essencial para manter a estabilidade econômica e a sustentabilidade (Munawar & Manurung, 2021), já que cenários de crise estão fortemente associados a uma base tributária mais baixa, a um menor espaço fiscal e a lacunas fiscais mais elevadas (Aizenman et al., 2019).

Um passo importante é o desenvolvimento de uma base científica para determinar a capacidade das regiões para responder aos desafios do desenvolvimento global nas condições modernas de instabilidade (Klimanov et al. 2020), tendo em vista que o conceito de resiliência fiscal pode ser visualizado de várias perspectivas (Munawar & Manurung, 2021). Em cenários de crise, Klimanov et al. (2021), em um estudo conduzido em regiões russas, apontam que as receitas diminuem muito mais rapidamente do que as despesas cresceram, sendo que a arrecadação de receitas fiscais e não fiscais regionais nos orçamentos regionais diminuiu ainda

mais, agravando-se ainda mais esse panorama se medidas adicionais de resiliência fiscal para apoiar as regiões durante a crise não forem tomadas, ocasionando uma diminuição generalizada das receitas fiscais e não fiscais dos orçamentos consolidados.

Partindo-se da ideia de que a maioria dos estudos sobre resiliência fiscal analisa o constructo sob a ótica da despesa ou da dívida, novas formulações devem privilegiar o estudo do constructo pelo prisma da receita, mais precisamente a partir das receitas não recolhidas no prazo pelos governos brasileiros, conhecidas como Dívida Ativa, tendo em vista que representam uma fonte de receita que um governo pode utilizar e apontam para a capacidade dos entes em gerenciar e cobrar esses valores diante de um evento disruptivo como a não arrecadação ordinária. O § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000) dispõe que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas.

O fato é que, muitos governos enfrentam desafios na cobrança desses valores, incluindo nesse rol de desafios a necessidade de sistemas de cobrança eficazes, processos judiciais de cobrança adequados e estratégias de recuperação bem planejadas (Portella & Borges, 2019).

Nesse contexto, e considerando a necessidade de avaliar a resiliência fiscal dos entes federativos brasileiros sob a perspectiva das receitas, com o objetivo de aprimorar as informações fornecidas pelos indicadores fiscais existentes, é importante ressaltar que a gestão da Dívida Ativa pode representar uma vulnerabilidade fiscal para os entes locais. Assim, o problema de pesquisa deste estudo se resume à seguinte questão: **“Como a gestão dos recebíveis provenientes da Dívida Ativa pode contribuir para a resiliência fiscal dos governos estaduais?”**

Para abordar o problema de pesquisa, foram utilizados os constructos relacionados à resiliência fiscal, além de estudos e dados governamentais públicos que exploram a gestão da Dívida Ativa. O objetivo é desenvolver uma metodologia semelhante à utilizada na apuração da Capag, que classifique a gestão da Dívida Ativa do ente analisado em categorias específicas. Essa classificação servirá como um parâmetro de resiliência fiscal. Espera-se que medidas dessa

natureza, como a proposta neste estudo, possam ser incorporadas à metodologia de cálculo da Capag.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste estudo é analisar como a gestão da Dívida Ativa pode ser usada como uma medida de resiliência fiscal nas contas públicas brasileiras, mais precisamente em governos estaduais.

1.2.2 Objetivos Específicos

Para alcançar o objetivo geral estabelecido, os objetivos específicos podem ser elencados da seguinte maneira:

- i. Explorar como os indicadores de gestão no setor público brasileiro podem ser utilizados como instrumentos de análise da situação financeira e fiscal de determinado ente; e
- ii. Desenvolver uma metodologia para analisar a capacidade de gestão da Dívida Ativa (Cageda), semelhante à Capag, que possibilite aos governos estaduais brasileiros perquirir sobre sua capacidade fiscal na arrecadação de reservas de receitas, mais precisamente sobre a Dívida Ativa, com intuito de aprimorar a gestão sobre as receitas e contribuindo com uma métrica que torne palpável, aliada com outras informações, a visualização da capacidade de um governo enfrentar desafios fiscais.

1.3 Justificativas

Embora a ideia de resiliência seja cada vez mais atraente para tratar de assuntos econômicos e fiscais, a investigação acadêmica empírica sobre o tema é, na verdade, bastante rara, sendo que grande parte da literatura sobre o assunto é majoritariamente prescritiva e normativa (Desdiani et al., 2022 ; Barbera et al., 2020; Boin & Van Eeten, 2013). Desse modo, torna-se de suma importância destacar que o ineditismo do estudo se faz presente no intercâmbio de duas construções teóricas recentes, intentando apresentá-las de forma conjunta

e aplicada, tendo em vista a existência de poucos estudos acadêmicos que exploram a questão dos recebíveis inscritos em Dívida Ativa (Rosa et al., 2023; Feitosa & Cruz, 2019 ; Castro & Afonso, 2018; Severo & Lima, 2016 ; Silva et al., 2016), sendo que a mesma afirmação pode ser feita em relação ao campo de estudo das vertentes da resiliência (Rao et al., 2023 ; Barbera et al., 2020; Upadhaya et al., 2020 ; Boin & Lodge, 2016 ; Duit, 2016), principalmente no que se refere a resiliência fiscal (Rao et al., 2023).

Este estudo busca por lançar luz a forma de cálculo de índices e indicadores governamentais, que muitas vezes são postos em normativos como verdades absolutas e incontestáveis, mas que, em diversas ocasiões, estão trajados de obscuridade em relação a forma de atribuição de classificações, motivações para a utilização de determinados aspectos para a composição de um indicador, bagagem histórica sobre a necessidade de apuração de determinado parâmetro, entre outros. Nesse sentido, este estudo busca aproximar as formulações propostas pelo setor público a um contexto mais acadêmico, principalmente no que tange a aplicação de estudos teóricos-empíricos a realidade verificada.

A partir da utilização da metodologia desenvolvida neste estudo, incentiva-se que outras medidas de resiliência fiscal surjam e complementem o constructo de resiliência fiscal. Além disso, a presente estudo poderá alentar, através da coerção, que governos não negligenciem os valores devidos, mas não arrecadados (receita frustrada e inscrita em Dívida Ativa), já que a classificação atribuída a capacidade de gestão da Dívida Ativa pode impactar positiva ou negativamente a classificação atribuída pela Capag ao ente, obrigando, mesmo que indiretamente, que haja um aprimoramento da gestão de recebimento dos entes, tendo em vista a tamanha importância de tal fator para o bom andamento das finanças públicas.

1.4 Motivações

A análise central proposta por este estudo se fez necessária pelo fato de que dentre os entes federados, aqueles de âmbito local – estados e municípios – são os que apresentam maiores empecilhos estruturais e operacionais para desempenhar a competência arrecadatória (Portella & Borges, 2018), o que pode comprometer a resiliência fiscal dessas unidades federativas, levando à necessidade de os entes locais agirem e combaterem os efeitos de eventos

adversos, decorrentes da inadimplência, cada vez crescente, de créditos devidos ao erário, de forma a complementar à ação dos governos centrais (Oprea & Bilan, 2015).

Além disso, outra motivação para a realização deste estudo se encontra no fato de que, em consulta pública realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) houve a disponibilização de um formulário para o recebimento de manifestações da sociedade acerca de propostas que visavam aprimorar a metodologia de cálculo da Capacidade de Pagamento (Capag), anteriormente disposta na Portaria do extinto Ministério da Economia (ME) n.º 5.623, de 22 de junho de 2022. Uma dessas propostas tratava justamente sobre a incorporação na metodologia da Capag de critérios de resiliência fiscal que servissem de indicador da capacidade dos entes federativos de resistir a choques que afetassem suas finanças ao longo do tempo. Apesar da STN ter considerado que a proposta foi bem recebida pelos entes, nenhuma métrica de resiliência fiscal foi efetivamente incorporada a nova forma de apuração do índice, surgindo a necessidade de proposição de uma alternativa de solução para a lacuna identificada, tanto no que tange ao constructo de resiliência fiscal, quanto em relação a análise do fluxo de recebimento dos entes.

1.5 Produto Técnico Tecnológico (PTT)

Com vistas a atender ao objetivo aqui apresentado foi feita uma análise bibliográfica de resiliência fiscal e um exame documental de informações secundárias sobre a Dívida Ativa com corte temporal de variações dos aspectos e indicadores propostos ao longo de oito anos com vistas a traçar a melhor forma de arranjo dos aspectos levantados na literatura sobre a gestão da Dívida Ativa, através da utilização da ferramenta estatística de Análise de Componentes Principais (ACP), para compor os indicadores que dariam forma à metodologia Cageda, além de conduzir uma análise descritiva, crítica e histórica das variáveis que compõe a metodologia para posteriormente, e de forma sequencial, apresentar, a partir das formulações metodológicas implementadas para o cálculo da Capag, a metodologia Cageda proposta, sendo esta adaptada para o constructo de resiliência fiscal e que possui como parâmetro de medição a capacidade de gestão da Dívida Ativa brasileira.

Buscou-se propor uma intervenção metodológica fundamentada em indícios teórico-empíricos para aprimorar a forma de cálculo da Capag, pretendendo-se alcançar esse objetivo

através da captura, tabulação e tratamento dos dados secundários previstos para o cálculo dos aspectos que compõe o modelo da metodologia Cageda, com possível expansão das medições desenvolvidas para outras localidades.

1.6 Estrutura da dissertação

Para um melhor entendimento sobre a estrutura desta dissertação, cumpre-se salientar que a mesma está segregada em três partes, sendo a primeira a presente introdução. Já a segunda parte consiste na apresentação de um artigo científico intitulado "Gestão da Dívida Ativa como Medida de Resiliência Fiscal em Governos Estaduais Brasileiros: um estudo de caso da região Centro-Oeste". Por fim, a terceira parte desta dissertação contem o PTT desenvolvido com base nos resultados alcançados com a produção do teórico-empírico do artigo científico.

2 ARTIGO CIENTÍFICO

GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA COMO MEDIDA DE RESILIÊNCIA FISCAL EM GOVERNOS LOCAIS BRASILEIROS

2.1 Introdução

As federações são geralmente descritas como sistemas políticos com descentralização, diferenciando-se dos sistemas unitários descentralizados não só pelo escopo das responsabilidades distribuídas, mas pela garantia constitucional de autonomia para os governos locais nas funções que executam (Liziero, 2020; Watts, 1998). No processo constituinte, as questões sobre a organização do Estado focaram menos na formulação e implementação de políticas públicas e mais em responder a necessidades locais, regionais e individuais, sendo que modelo constitucional brasileiro resultou em um federalismo que integra diversos centros de poder e pode ser descrito como um sistema complexo de interdependência política e financeira entre os níveis de governo (Dantas Junior et al., 2019; Souza, 2001).

A distribuição de recursos financeiros para cada nível de governo em uma federação é crucial por duas razões: primeiramente, esses recursos possibilitam ou limitam os governos no cumprimento de suas funções legislativas e administrativas definidas pela Constituição; além disso, os poderes tributários e as despesas atuam como instrumentos significativos que influenciam, regulam e direcionam a economia (Watts, 1998).

A Constituição de 1988 marcou o início de uma nova fase do federalismo fiscal no Brasil, que ainda permanece incompleta, onde as reivindicações de Estados e Municípios por uma descentralização das receitas públicas foram atendidas; contudo, os desafios em alinhar essa descentralização de receitas com uma distribuição equivalente de responsabilidades públicas, especialmente nas políticas sociais, geraram desequilíbrios que ainda demandam ajustes (Rezende, 1995).

Desde 1995, identificou-se que o Brasil enfrenta dificuldades para estabilizar a economia e impulsionar o desenvolvimento, além de criar as condições necessárias para implementar as reformas estruturais essenciais para construir um novo federalismo fiscal,

contudo, essas condições ainda não foram alcançadas, uma vez que, em um cenário fiscal caracterizado por severas limitações orçamentárias no nível federal, a expectativa de que a descentralização das receitas fosse acompanhada por uma ampla e simultânea descentralização dos encargos públicos não se concretizou (Rezende, 1995).

Em um estudo sobre “A influência do federalismo fiscal sobre o estresse fiscal dos Municípios brasileiros”, Dantas Junior et al. (2019) observaram que os Municípios com maior estresse fiscal foram significativamente impactados por variáveis ligadas ao federalismo fiscal e a períodos de baixo crescimento econômico. A pesquisa destacou os efeitos da centralização de receitas e da descentralização de despesas promovidas pelo federalismo fiscal, intensificados em momentos de instabilidade econômica. Em resumo, concluiu-se que quanto maior a dependência financeira dos entes locais estudados, maior a sua propensão ao estresse fiscal, especialmente em tempos de instabilidade econômica.

Adversidades e incertezas não são eventos alheios aos Estados soberanos, considerando que constantemente enfrentam inseguranças e desafios financeiros, ambientais, sociais, econômicos, entre outros, oriundos de diversos fatores que podem acentuar as fraquezas governamentais (Batista & Cruz, 2019; Barbera et al., 2017; Oprea & Bilan, 2015). Diante dos vários desafios a que um Estado pode estar sujeito, mais especificamente em relação aos aspectos financeiros, crises econômicas e fiscais podem proporcionar oportunidades para que lições de caráter geral sejam aprendidas e demonstrar, de forma prática e relevante, como governos encaram choques que afetam suas condições financeiras (Barbera et al., 2017).

Nesse sentido, a noção de resiliência tem ganhado forte influência prática na administração pública (Duit, 2016), sendo plausível afirmar que a atenção dada à resiliência pode ser uma resposta a um sentimento generalizado de incerteza e insegurança e uma busca por fórmulas para adaptação e sobrevivência (Christopherson et al., 2010). A resiliência também pode ser vista como a capacidade organizacional de se recuperar de crises, reduzir riscos e se adaptar a novas circunstâncias (Upadhaya et al., 2020), sendo considerada uma organização resiliente aquela que mantém um elevado nível de desempenho mesmo quando as pressões aumentam, novas ameaças surgem e incertezas se aprofundam (Boin & Van Eeten, 2013).

Uma vertente criada sobre a noção de resiliência, denominada resiliência financeira governamental, direciona-se ao setor público e parte da premissa de que perturbações em tal ambiente criam oportunidades para que as entidades públicas cultivem novas habilidades e progridam (Barbera et al., 2017; Boin & Lodge, 2016), com a perspectiva de que analisar as contas governamentais sobre o prisma da resiliência oferece aos entes informações acerca das fragilidades que requerem gestão (Batista & Cruz, 2019), com o intuito de aprimorar sua capacidade de previsão e enfrentamento no que tange aos impactos financeiros oriundos de oscilações econômicas, sociais, climáticas, entre outros (Oprea & Bilan, 2015).

Em tempos de crise econômica e financeira, ocorre uma deterioração na situação financeira dos governos tanto a nível central quanto local, sendo que grande parte dessa deterioração afeta principalmente as receitas fiscais dos entes locais (Oprea & Bilan, 2015). Surge, então, como derivação do conceito de resiliência financeira governamental, o instituto da resiliência fiscal, cuja incorporação e utilização mune o ente com a capacidade de desenvolver habilidades fiscais estratégicas para absorver choques, mantendo interrupções mínimas em suas receitas e serviços, além de sustentar sua solvência a longo prazo (Rao et al., 2023).

Para delinear algumas possíveis linhas de ação, é necessário realizar uma análise cuidadosa dos efeitos das crises nas receitas dos governos, sendo que isso é raramente assumido a nível local na literatura, muitas vezes preocupada com as finanças dos governos centrais e com aspectos relacionados à gestão da dívida passiva como medida de resiliência (Oprea & Bilan, 2015). A necessidade de se arrecadar mais e de forma eficiente passa a ser uma saída para que entes federados locais também obtenham mais recursos para o enfrentamento de vulnerabilidades financeiras e para a manutenção de certo grau de equilíbrio fiscal, apostando, para a consecução de tais objetivos, na diversificação de receitas (Oliveira & Santos, 2014). Diante desse cenário, surge o instituto dos recebíveis não recolhidos pelo devedor no prazo legal estabelecido, sendo que sua definição pode variar entre autores e depende do contexto, seja no setor público ou privado, em que o crédito está sendo analisado (Castro & Afonso, 2018).

No setor público brasileiro, entre os recebíveis, estão os créditos, de natureza tributária ou não, pertencentes à Fazenda Pública e que não foram recolhidos no prazo exigível para seu

pagamento, tendo seus valores inscritos a título de Dívida Ativa, pelo órgão competente, após apurada a sua liquidez e certeza (Art. 39 da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964). Argumenta-se que a recuperabilidade de tais valores poderia sanar os déficits recorrentes das contas públicas, por outro lado, a baixa eficiência na recuperação desses recebíveis faria com que tais créditos perdessem sua função social de atender o interesse público, incentivando a inadimplência, evasão fiscal e sonegação perante os órgãos arrecadadores (Santos et al., 2022; Castro & Afonso, 2018). Medidas como a modulação de indicadores que estejam, de alguma forma, relacionados com o gerenciamento e a movimentação dos recebíveis inscritos em Dívida Ativa, poderiam contribuir para a percepção dos entes governamentais em relação às ações a serem tomadas para coibir vulnerabilidades associadas à frustração na coleta desses valores (Lima Filho & Peixe, 2023).

Como complemento às mensurações fiscais já existentes, a literatura aponta que a análise das receitas também pode contribuir para as orientações básicas da política financeira das autoridades públicas, ajudando a refletir os constrangimentos objetivos ou subjetivos que podem afetar um ente num determinado momento (Oprea & Bilan, 2015). Nesse cenário, e dada a necessidade de se estimar a resiliência fiscal dos entes que compõem a federação brasileira sob a perspectiva das receitas, com o intuito de aprimorar as informações fornecidas pelos indicadores fiscais existentes, e considerando que a forma como a Dívida Ativa é gerenciada pode se tornar uma vulnerabilidade fiscal para os entes federados locais, o presente estudo tem por problema de pesquisa a seguinte questão: **como a gestão de recebíveis oriundos de Dívida Ativa pode contribuir como medida de resiliência fiscal em governos estaduais?**

Para tentar responder ao problema de pesquisa, será utilizado os constructos relacionados à resiliência fiscal e os estudos e dados governamentais públicos que exploram a questão da Dívida Ativa e a forma como é feita a sua gestão, buscando-se desenvolver como produto técnico-tecnológico (PTT) uma metodologia de cálculo, nos moldes como se dá a apuração da capacidade de pagamento (Capag), que classifique a gestão da Dívida Ativa do ente sob análise em certa categoria para que esta medida sirva como um parâmetro de resiliência fiscal, alvitando-se que medidas dessa natureza componham a forma de cálculo da Capag.

Este estudo está dividido em cinco sessões, quais sejam: (i) a presente introdução; (ii) um referencial teórico que aborda temas como a questão do federalismo fiscal e da capacidade

fiscal, o constructo de resiliência fiscal e um debate sobre a gestão de recebíveis e da Dívida Ativa; (iii) os métodos utilizados para o alcance dos objetivos delimitados; (iv) a apresentação dos resultados encontrados; e (v) o fechamento com as conclusões alcançadas e recomendações de pesquisas futuras.

2.2 Referencial Teórico-Conceitual

2.2.1 Federalismo Fiscal e Capacidade Fiscal

A decisão de um Estado de ingressar em uma federação representa seu último ato soberano, pois, a partir desse ponto, sua soberania é transferida para a União, e ele passa a se submeter às diretrizes do governo central, sendo que o federalismo busca não apenas assegurar a soberania dos Estados, mas também promover um equilíbrio constitucional, protegendo as garantias legais essenciais para uma vida digna e honesta (Diniz et al., 2019; Limberger Costa, 2011).

No Brasil, o federalismo foi adotado em 1889 com a proclamação da República, e sua implementação no país foi guiada por dois fatores principais: a necessidade de promover um equilíbrio no desenvolvimento regional e a vasta extensão territorial, que exigia uma descentralização de poder por meio da criação de governos locais, observando-se que o processo de federalização no Brasil foi mais lento e prolongado em comparação com outros países, devido a desafios como a grande extensão territorial, as diversidades culturais e regionais, além do fato de o Brasil ter sido um Estado unitário e descentralizado antes da transição ao modelo federativo (Limberger Costa, 2011).

Há uma enorme variação entre as federações na extensão dos poderes, responsabilidades e recursos atribuídos aos diferentes níveis do governo, sendo que nenhum índice quantificável pôde medir adequadamente a efetiva descentralização e autonomia da tomada de decisões dentro deles, apontando-se que dentre os múltiplos indicadores, nem todos de igual peso, a serem considerados para a construção desse índice incorpore-se a distribuição da jurisdição legislativa e administrativa, a alocação de recursos financeiros, entre outros (Adeola & Ogunnoiki, 2020; Watts, 1998).

Assim, além dos aspectos políticos e sociológicos, o federalismo também possui um componente fiscal que, como uma área específica das finanças públicas, examina a organização vertical do setor público, sendo que esse campo analisa, tanto sob uma perspectiva normativa quanto positiva, os papéis dos diferentes níveis de governo e as formas como se inter-relacionam por meio de instrumentos fiscais (Adeola & Ogunnoiki, 2020). Ou seja, além dos critérios jurídicos que fundamentam essa divisão territorial e política, é essencial considerar uma distribuição de recursos e competências que seja economicamente lógica e racional, promovendo o desenvolvimento conjunto dos entes federados e avanços nas esferas social, financeira e econômica (Dantas Junior et al., 2019).

O federalismo fiscal abrange a conexão entre a competência tributária de cada ente federado e a distribuição de recursos públicos de acordo com as necessidades das comunidades locais, impactando diretamente a situação financeira e a disponibilidade de bens e serviços públicos à população, que também pode ser afetada por instabilidades econômicas (Dantas Junior et al., 2019).

Desde 1972, já se enfatizava os benefícios da descentralização fiscal pelo lado das despesas do orçamento, já que nos vários estados de uma federação, os cidadãos têm gostos e capacidades diferentes para a provisão de bens públicos, contudo, vem-se percebendo que um sistema federal pode alcançar o nível ideal de bem-estar nacional através da tributação, partilhando a base de arrecadação entre os governos federal e estadual, tendo em vista o potencial de heterogeneidade nas políticas fiscais ideais dos estados dentro de uma federação (Milligan & Smart, 2019), ou seja, o federalismo fiscal pode ser utilizado como instrumento de organização política para se combater as desigualdades entre as regiões.

Desde de 1971, já se apontava que o federalismo fiscal, como vem sendo praticado, implica na existência de vastas diferenças nas capacidades de várias jurisdições de cumprir suas responsabilidades fiscais (Musgrave, 1971), não sendo tal fato alheio à realidade brasileira. Nesse sentido, no Brasil, o federalismo fiscal representa a parte do pacto federativo que define a competência de cada ente da federação para arrecadar tipos específicos de tributos, a distribuição das receitas tributárias entre eles, bem como a responsabilidade de cada ente na alocação dos recursos públicos e na oferta de bens e serviços públicos à sociedade.

Os constituintes de 1988 evitaram realizar mudanças estruturais profundas no sistema fiscal brasileiro, preferindo a alternativa mais simples de responder às demandas por descentralização fiscal, resultando em uma autonomia financeira que se traduziu principalmente em liberdade para gastar, sem, contudo, conceder competência para instituir os tributos necessários ao financiamento desses gastos (Afonso, 2016), sendo que, como resultado dessa abordagem, houve um enfraquecimento da co-responsabilidade entre os cidadãos contribuintes e os governos estadual e municipal, criando um ambiente favorável à irresponsabilidade e ao desperdício (Dantas Junior et al., 2019; Rezende, 1995).

No Brasil, a combinação do federalismo fiscal com a legislação que determina ou vincula as despesas públicas dos entes federados diminui a liberdade dos gestores e a autonomia dos estados e municípios, sendo que a redução de gastos públicos se torna uma opção pouco viável, limitando sua capacidade de resposta fiscal e deixando-os com poucas alternativas, como contrair empréstimos ou buscar assistência financeira do governo central (Dantas Junior et al., 2019).

Se durante os debates da reforma fiscal na Constituinte de 1988 a descentralização foi o principal tema, atualmente, a simplificação se tornou o foco central. Desde 1995, apontava-se que a complexidade da legislação tributária e a variedade de bases de incidência, junto com a tentativa do Governo de solucionar suas dificuldades financeiras por meio do aumento das alíquotas dos impostos já existentes, levaram a uma revolta inédita dos contribuintes brasileiros contra os excessos do fisco (Rezende, 1995).

A inovação na gestão e nos gastos deve começar com o financiamento (perspectiva da receita), sendo que, sem a colaboração das autoridades locais, a tradição do federalismo brasileiro sugere que será necessário aguardar que o governo federal assuma a liderança do processo e exerça seu papel fundamental de planejador e articulador da federação, destacando-se que mudanças significativas na economia brasileira e em seu federalismo fiscal requerem uma atualização no diagnóstico, pois, na prática, houve pouco ou nenhum avanço nas discussões sobre alternativas para resolver os problemas evidentes (Afonso, 2016).

Quando um governo enfrenta forte pressão para aumentar os gastos, mas não consegue arrecadar os recursos necessários—seja por uma base econômica insuficiente ou por falta de condições técnicas adequadas—sua situação financeira se deteriora, levantando questões sobre

a capacidade fiscal de um determinado ente ao se discutir o federalismo fiscal, sendo que para entender como os governos conseguem fornecer os bens e serviços públicos que a sociedade demanda, é preciso recorrer a teorias complementares à teoria do federalismo, como a teoria das capacidades estatais, especificamente no que diz respeito à capacidade fiscal (Dantas Junior et. al, 2019).

Cunhada por sociólogos históricos, como Charles Tilly, a capacidade do Estado referia-se originalmente ao poder do Estado de aumentar as receitas, onde os Estados fracos tendem a ser irremediavelmente pobres, incapazes de manter funções econômicas básicas e de aumentar as receitas necessárias para fornecer serviço, possuindo inclusive propensão para conflitos, associando as instituições governamentais fracas a baixos níveis de rendimento e à estagnação econômica (Besley & Persson, 2010).

A maior parte da literatura se preocupou em associar a capacidade estatal à capacidade administrativa, sendo que algumas dimensões da capacidade estatal ainda carecem de formas de mensuração (Souza & Fontanelli, 2020), como a capacidade fiscal, com longa tradição em equiparar a capacidade do Estado à capacidade “extrativa” ou “fiscal” ou, para ser mais específico, à arrecadação de impostos (Lindvall & Teorell, 2016).

Nesse contexto, a capacidade fiscal se refere ao poder do Estado de obter recursos da sociedade por meio da arrecadação de impostos (Aguiar & Lima, 2019). Ela pode ser definida como a capacidade do Estado de gerar receitas fiscais a partir da população, ou seja, a capacidade do Estado determina a taxa máxima de imposto que o governo pode efetivamente arrecadar e utilizar, sendo que, se um governo fixar uma taxa de imposto excessivamente alta, os agentes tendem a operar informalmente, dificultando a cobrança de impostos pelo governo. (Rocha, 2020; Lima & Diniz, 2016; Cárdenas, 2010).

Um dos principais fatores que influenciam a capacidade fiscal é a administração tributária em si, uma vez que sua eficácia depende da qualificação da força de trabalho, da infraestrutura para a arrecadação de impostos (incluindo tecnologia e sistemas computacionais) e do funcionamento de um sistema de informações que define a base tributária (os indivíduos e atividades sujeitas à tributação), sendo que esses sistemas devem ser capaz de identificar e monitorar os contribuintes, além de facilitar a coleta de informações, tanto do próprio

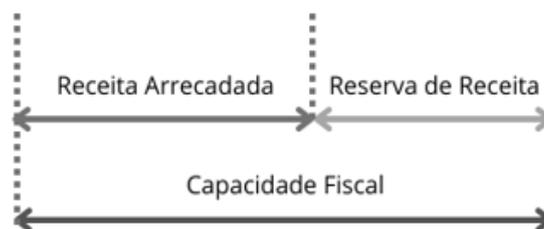
contribuinte quanto de terceiros, garantindo que os dados fornecidos possam ser verificados (Rocha, 2020).

Embora haja um consenso na literatura sobre a presença de diversos obstáculos nas pesquisas empíricas relacionadas às capacidades, os esforços para enfrentar o desafio de sua mensuração continuam presentes (Souza & Fontanelli, 2020; Aguiar & Lima, 2019). O principal objetivo de mensurar a capacidade fiscal de um governo é determinar se a receita arrecadada está acima ou abaixo dessa capacidade, ou seja, se o governo está explorando adequadamente sua base de receitas, sendo que quando a capacidade fiscal é superior à receita arrecadada, a diferença representa uma reserva de receita (Lima & Diniz, 2016).

A presença de uma reserva de receita não implica que ela possa ser facilmente acessada, pois isso depende de políticas financeiras relacionadas ao sistema de arrecadação, incluindo a melhoria dos controles internos referentes ao lançamento, cobrança e arrecadação de receitas, além da implementação de medidas para combater a evasão e a sonegação de tributos (Lima & Diniz, 2016). Se um governo não aproveitar plenamente sua base de receita, haverá uma parte da capacidade fiscal não utilizada, e essa relação pode evidenciar o potencial de receita ainda não explorado (Lima & Diniz, 2016), conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 1

Componentes da Capacidade Fiscal



Nota. Adaptado de Diniz e Lima (2016).

Abordar a relação entre a capacidade do Estado e o crescimento econômico e a produtividade pode determinar os canais precisos pelos quais a capacidade do Estado afeta o bem-estar econômico (Cárdenas, 2010), sendo que investimentos em capacidade fiscal podem ser mais uma alternativa para melhorar as finanças locais, gerando resiliência frente às

adversidades e situações de crise constantemente enfrentas a nível nacional e também local (Souza & Fontanelli, 2020).

2.2.2 Resiliência Fiscal

A gestão de crises e desastres, desde sempre, esteve em voga como um tema central de preocupação tanto para profissionais como para acadêmicos, sendo que organizações públicas e privadas se preparam, rotineiramente, para uma variedade de eventos adversos que exigem mudanças e reestruturações constantes (Boin & Van Eeten, 2013). Surge, então, a ideia de resiliência, que oferece a promessa de uma estratégia intuitivamente plausível, atraente e aparentemente alcançável para lidar com vários tipos de adversidades, ajudando a compreender a dinâmica por trás do processo de mudar (Boin & Van Eeten, 2013; Christopherson et al., 2010).

A literatura sobre resiliência tem encontrado aplicações em variados campos, como na ecologia, na economia, na psicologia e na teoria organizacional, sendo que seu elemento central reside na ênfase dada à capacidade de adaptação e na forma como uma entidade reage e se recupera diante de um evento disruptivo e potencialmente arriscado (Rao et al., 2023; Barbera et al., 2017; Linnenluecke, 2017). Boin e Lodge (2016) argumentam que os defensores da resiliência veem no constructo um potencial ilimitado, pois, definem a resiliência como a capacidade de absorver ou se recuperar de choques em sua ordenação, sendo que, para os autores, numa definição mínima, resiliência refere-se à capacidade de um sistema retomar rapidamente funções críticas que foram afetadas por um choque em sua estrutura.

Apesar da resiliência ter atraído a atenção do mercado e da academia ao longo dos anos (Irigaray et al., 2017), uma definição comum do termo ainda é considerada evasiva, dada a dificuldade em definir o que realmente vem a ser resiliência (Boin & Lodge, 2016). Contudo, a maioria dos autores concorda que a noção de resiliência se refere a uma capacidade de crescer e avançar em face às adversidades, trazendo entre os elementos-chave para contribuir para a evolução desse constructo, os fatores de risco, adversidade, estresse, fatores de pressão e vulnerabilidades (Irigaray et al., 2017; Boin & Van Eeten, 2013).

Boin e Lodge (2016) argumentam que a resiliência suscita debates fascinantes que, no entanto, não foram apresentados nas páginas dos periódicos de administração pública ou de

governança, sendo a forma como as ferramentas de gestão e regulação auxiliam as entidades governamentais a preparar-se para crises e desastres econômicos e financeiros recorrentes continuam a ser uma área importante para maior atenção acadêmica.

Pode-se dizer que, dentre as funções centrais de qualquer estrato governamental, está a capacidade de absorver, enfrentar e mitigar os efeitos financeiros de qualquer evento adverso (Barbera et al., 2020), sendo que as recentes crises globais, sendo a mais atual o choque gerado pela pandemia de COVID-19 (Rao et al., 2023; Martins et al., 2021), atraíram significativa atenção do campo acadêmico nas mais diversas áreas do conhecimento, inclusive em relação aos efeitos financeiros gerados por tais eventos, culminando no que se tem denominado “resiliência financeira governamental” (Barbera et al., 2017).

A resiliência financeira governamental (ou do setor público) pode ser definida como a habilidade dos gestores em prever, absorver e responder a perturbações que impactam suas finanças ao longo do tempo, sendo que esta capacidade é vista como uma interação dinâmica entre diversos fatores, abrangendo choques financeiros, vulnerabilidades das entidades governamentais, capacidade de previsão e capacidade de resposta (Barbera et al., 2020; Batista & Cruz, 2019; Barbera et al., 2017; Du Boys et al., 2017), não se resumindo apenas às questões fiscais de um Estado, assumindo, de forma mais ampla, a análise de todos os aspectos financeiros de um governo.

Estudos acadêmicos que tragam uma perspectiva de resiliência não apenas capturam os processos organizacionais por trás das respostas governamentais às crises de um ponto de vista de longo prazo, mas, também, chamam a atenção para a interação de fatores externos e internos que agravam os choques e as vulnerabilidades (Barbera et al., 2017). Para construir resiliência financeira governamental a longo prazo, é necessário que os governos lancem processos de construção de resiliência, melhorando suas capacidades organizacionais de antecipação e de resposta (Upadhaya et al., 2020).

Apesar de a magnitude dos choques financeiros poder vir a ser potencializada pelas vulnerabilidades e capacidades dos entes governamentais, as crises podem ser vistas como uma oportunidade para iniciar uma reestruturação essencial na relação entre os níveis locais e o nível nacional (Batista & Cruz, 2019), já que os períodos de crise enfatizam as vulnerabilidades de

diversas economias regionais, ressaltando as disparidades nas capacidades dessas regiões para se adaptarem sob pressão (Christopherson et al., 2010).

A política fiscal é uma alavanca importante para conter crises, mitigar seus efeitos econômicos e facilitar uma recuperação rápida (Desdiani et al., 2022), sendo que, a análise do cenário fiscal evidencia elementos que são fundamentais e relacionados à base social e produtiva, argumentando que o desempenho das métricas fiscais é influenciado pela administração governamental e está intrinsecamente ligado às condições fiscais estruturais inerentes a cada ente (Batista & Cruz, 2019).

A recorrência de recessões econômicas pode comprometer a estabilidade fiscal e ampliar a exposição dos entes a possíveis choques no futuro, sendo que a incorporação e utilização dos conhecimentos de resiliência, do ponto de vista fiscal, em uma organização pública a torna capaz de desenvolver habilidades estratégicas para absorver choques, mantendo interrupções mínimas em suas receitas e serviços, além de sustentar sua solvência ao longo prazo (Rao et al., 2023).

Ao gerenciar a política fiscal, é necessário prestar atenção aos aspectos da resiliência fiscal, porque ela estará relacionada à estabilidade e sustentabilidade da economia de um país (Munawar & Manurung, 2021). Na ausência de políticas fiscais capazes de enfrentar crises sem desorganizar suas contas, os entes subnacionais brasileiros empenharam-se em questões internas de equilíbrio orçamentário e de caixa, sendo que, em muitos casos, a gestão pública acabou afastada de seu principal objetivo: o bem-estar da sociedade (Roepke et al., 2020).

As quedas nas receitas estaduais e o constante aumento nas despesas comprometeram ainda mais os níveis de endividamento (Batista & Cruz, 2019), tornando a resiliência essencial para aumentar a arrecadação e conter os gastos, pois ela permite que os governos mantenham a capacidade de investir em áreas prioritárias e honrar compromissos financeiros, mesmo em momentos de crise. Além disso, uma gestão fiscal responsável ajuda a restaurar a confiança da sociedade no Estado e evita um descompasso entre receitas e despesas, garantindo a estabilidade das finanças públicas a longo prazo.

A resiliência governamental fiscal (ou resiliência fiscal), campo de estudo das capacidades e instrumentos necessários para lidar com crises fiscais, é a capacidade dos governos de antecipar, absorver e reagir a choques que afetam suas finanças ao longo do tempo

(Klimanov et al., 2021; Klimanov et al. 2020; Roepke et al., 2020). Em uma outra perspectiva, a resiliência fiscal pode ser tida como a capacidade de gerenciamento da receita de um país e das condições de gastos, com a condição de gastos do governo em seu ponto ótimo, sendo que a política fiscal ideal considera o lado potencial das receitas e gastos do governo, podendo ser incorporada à gestão fiscal de um governo em relação às receitas, gastos e financiamento da dívida (Munawar & Manurung, 2021).

A resiliência fiscal aborda a capacidade da gestão fiscal de resistir à desordem, com atenção às habilidades e capacidades necessárias para lidar com a competência dos governos em antecipar, absorver e reagir a choques que afetam suas finanças em perspectiva intertemporal, contribuindo para aumentar a resiliência fiscal ao incrementar a capacidade da gestão fiscal de absorver, readaptar e reagir as crises como componentes do que constitui o constructo de resiliência fiscal (Klimanov et al. 2020; Roepke et al., 2020).

A teoria sugere que organizações fiscalmente resilientes combinam características estruturais e institucionais juntamente com capacidades antecipatórias, sendo que a extensão em que a organização se recupera, resiste ou permanece inalterada depende de decisões estratégicas para construir capacidades internas e respostas dinâmicas às interrupções (Rao et al., 2023). Determinar a extensão da resiliência das regiões no contexto dos desafios globais é uma tarefa científica necessária, sendo base primordial para o desenvolvimento de soluções práticas na administração pública (Klimanov et al. 2020).

Uma análise dos fatores que influenciam a resiliência é crucial para o desenvolvimento de políticas e estratégias socioeconômicas específicas para fazer face aos choques econômicos regionais, tendo em vista que os trabalhos teóricos relacionados com o desenvolvimento da resiliência fiscal, geralmente limitam-se ao nível federal, sem identificar as especificidades regionais deste parâmetro (Klimanov et al. 2020). Munawar e Manurung (2021), em estudo conduzido para a construção de um índice global de resiliência fiscal de mercados emergentes, apontam que, com a urgência na incorporação do constructo de resiliência fiscal para o aprimoramento da gestão fiscal, é necessário a criação de indicadores que possam descrever a resiliência fiscal de um país de forma mais abrangente, podendo-se utilizar para a criação dos mesmo uma abordagem de índice.

O estudo ainda aponta que o Índice de Resiliência Fiscal criado pelos autores fornece um indicador mais abrangente da condição de resiliência fiscal de um país, em vez de usar indicadores apenas do lado da receita e dos gastos ou usar indicadores em termos de gestão da dívida, contudo, há que se considerar que a resiliência fiscal focada na perspectiva da receita é negligenciada em estudos que trazem uma perspectiva abrangente do conceito de resiliência fiscal (Munawar & Manurung, 2021; Roepke et al., 2020; Klimanov et al., 2020; Klimanov et al., 2021, Rao et al., 2023; Menon et al., 2024; Aizenman et al., 2019), sendo que as conclusões ou recomendações resultantes dos estudos recaem sobre medidas fiscalmente resilientes de contenção ou aprimoramento do gasto ou da dívida pública através de políticas fiscais cíclicas ou anticíclicas de gestão dos mesmos, limitando as recomendações de medidas fiscalmente resilientes em relação à receita no que diz respeito a diversificação da mesma – apesar de alguns estudos concluírem que um portfólio de receitas mais diversificado diminui a necessidade de governos locais cobrarem impostos em um esforço para se recuperar (Rao et al., 2023) – não tendo sido verificado em tais estudos a proposição de um índice que utilize a receita, ou algum de seus componentes isoladamente, como medida de resiliência fiscal.

Com parâmetros apropriados é possível quantificar a resiliência, o que convida a mais experimentações para eventualmente identificar meios quantitativos a partir dos quais as futuras políticas governamentais locais podem ser derivadas, sendo que os métodos mais comuns baseiam-se numa aglomeração de vários indicadores ou índices construídos com os mesmos, contudo, faz-se importante salientar que um dos aspectos mais difíceis desta análise é estabelecer parâmetros para o megaconstructo de resiliência fiscal, já que é uma medida em grande parte subjetiva concentrada em elementos teóricos de antecipação, enfrentamento e adaptação destinados a fornecer orientação sobre políticas e não a reivindicar verdades absolutas (Rao et al., 2023; Spencer, 2018).

Apesar dos pesares, existe uma possibilidade real de que parte deste conhecimento seja espalhado por várias localidades através da construção de indicadores e índices, sendo provável que o avanço dos estudos de resiliência fiscal, principalmente a nível local, surja como uma iniciativa de aprofundar a sua compreensão da resiliência, sugerindo-se que a intersecção destes campos – ou seja, resiliência fiscal apurada em nível local - produziria uma abordagem que transpõe o mundo acadêmico para a realidade das localidades, trazendo resultados empíricos

que auxiliariam no aprimoramento e na padronização das práticas de gestão como medida de resiliência fiscal a nível local (Spencer, 2018).

A resiliência fiscal é um processo dinâmico que incorpora capacidades de resiliência estratégica em funções fiscais essenciais para atingir adequação de receita, continuidade de serviço e crescimento fiscal equilibrado, sendo que uma teoria dinâmica de resiliência fiscal é conceituada como um processo sequencial de resistência fiscal pré-crise, recuperação fiscal que coincide com a crise e renovação fiscal pós-crise, como demonstrado no framework de resiliência fiscal desenvolvido por Rao et al. (2023) e adaptado para a realidade do estudo proposto (Tabela 1).

Tabela 1
Framework de Resiliência Fiscal

Dimensões da resiliência fiscal	Dinâmica no contexto de resiliência fiscal	Determinantes da resiliência fiscal	Conceito	Referências
Capacidade de antecipar	Período Pré-crise	Identificação do Problema, Amortecimento ou impulso	Refere-se à disponibilidade de recursos, instrumentos, técnicas e competências que possibilitam aos gestores identificar e administrar suas vulnerabilidades em relação às pressões financeiras potenciais, antes mesmo de tais pressões se materializarem. É determinada por decisões estratégicas antes que uma crise ocorra.	Rao et al. (2023); Klimanov et al. (2020); Klimanov et al. (2021); Roepke et al. (2020); Munawar e Munurung (2021); Lima & Aquino, 2019; Du Boys et al., 2017; Irigaray et al., 2017; Barbera et al., 2020; Tupy et al., 2018; Barbera et al., 2017.
Capacidade de absorver/reversão/resposta	Período de crise	Estrutura fiscal	Refere-se à habilidade de um governo ou entidade fiscal em enfrentar/lidar com a situação problema identificada, minimizando o impacto negativo sobre sua estabilidade e operação, através, inclusive do estabelecimento de políticas financeiras, de financiamento, por exemplo, ou seja, abrange os recursos e as habilidades necessárias para absorver as ramificações dos choques.	
Capacidade de recuperar/renovar	Período Pós-crise	Crescimento fiscal	Refere-se à habilidade de um ente restaurar sua capacidade fiscal e a retomada crescente, sustentada a longo prazo, ou seja, trata-se da capacidade dos governos em equilibrar receitas e despesas enquanto mudam para uma trajetória de crescimento mais alta em relação	

ao seu caminho de crescimento pré-crise. A extensão em que os governos locais demonstram renovação fiscal depende de suas decisões estratégicas pré-crise, além de sua resposta fiscal durante esse período.

Nota. Elaboração do autor.

A resistência fiscal é determinada por decisões estratégicas antes da ocorrência de uma crise, sendo que a recuperação fiscal depende de decisões que ocorrem durante um período de crise e a renovação fiscal ocorre após o evento de crise ou ao longo da fase pós-crise (Rao et al., 2023). Os determinantes da resiliência fiscal podem ser vistos a partir de três aspectos distintos, quais sejam, amortecimento e impulso, estrutura de receitas e de serviços e crescimento fiscal equilibrado, sendo que, apesar das limitações que o campo de estudo da resiliência fiscal possa apresentar, as construções acadêmicas sobre o constructo fazem avançar a teoria das finanças públicas estaduais e municipais, desvendando conceitualmente as noções de amortecimento e de reforço (Rao et al., 2023).

Desta forma, são necessários estudos para fornecer métodos empíricos e técnicas mais rigorosas para o aprimoramento das construções acerca da resiliência fiscal, principalmente a nível local (Desdiani et al., 2022).

2.2.3 Gestão de Recebíveis e Dívida Ativa

Os ativos correntes de um Estado, mais precisamente os recebíveis (ou contas a receber), devem ser gerenciados de forma eficiente para a manutenção de uma condição de liquidez sustentável, sendo que um nível demasiadamente elevado desses valores pode levar a custos de oportunidade irreversíveis no setor público (Arias Bello, 2020; Chetty et al., 2016).

Nesse sentido, avaliar o risco de crédito, analisando a probabilidade de inadimplência, com base em fatores como ciclos econômicos e condições financeiras, é uma tarefa de extrema relevância (Arias Bello, 2020).

É geralmente aceito que a arrecadação de impostos é uma função intrínseca do governo (Jang & Eger, 2019), sendo que, dado o aumento na demanda por serviços, torna-se imperativo que as atividades de arrecadação e fiscalização sejam executadas de maneira eficaz para

combater a inadimplência, a sonegação fiscal e a necessidade de processos de cobrança administrativa ou judicial (Gering et al., 2021).

Nesse sentido, a existência de um montante substancial de recebíveis não recolhidos no setor público (*dellinquent tax collection*) em todos os níveis estatais ameaça a estabilidade das finanças públicas, provoca a redução do financiamento de programas socialmente importantes e o agravamento de crises, apresentando como resultado, um sistema financeiro que perde uma parte substancial de seus recursos financeiros (Yurieva, 2016).

Os recebíveis não recolhidos no setor público podem ser definidos como a falha no pagamento de impostos pelos cidadãos às agências fiscais, sendo que sua análise desempenha um papel importante no processo de cobrança de impostos como um todo (Jang & Eger, 2019; Perez-Truglia & Troiano, 2018), tendo em vista que recebíveis fiscais não recolhidos são um fenômeno negativo, com uma administração financeira laboriosa e demorada, cujo ambiente fiscal é propenso a deformações (Yurieva, 2016).

Tal como a evasão fiscal, a existência de recebíveis fiscais não recolhidos prejudica a saúde fiscal do governo em termos de receitas e de equidade, sendo que a existência de tais valores pode levar à perda de receitas e ao aumento dos custos de cobrança (Jang & Eger, 2019). O principal propósito da administração tributária é buscar a convergência entre a arrecadação real e a arrecadação potencial definida pela legislação, uma vez que o não cumprimento das obrigações fiscais cria distorções na competição entre os atores econômicos, favorecendo aqueles que não honram suas obrigações tributárias (Gering et al., 2021).

Yurieva (2016) argumenta que, na prática fiscal ucraniana, observam-se receitas insuficientes em relação às receitas que foram planejadas para os orçamentos de todos os níveis devido a uma série de fenômenos desestabilizantes na economia, incluindo os causados pela ineficiência do sistema fiscal, sendo que os desequilíbrios existentes no sistema tributário causam imperfeições na administração tributária e levam ao aparecimento de recebíveis não recolhidos no prazo estipulado. Jang e Eger (2019) alegam que uma das questões atuais na administração governamental americana tem sido o crescimento do estoque de recebíveis não recolhidos no tempo hábil e os efeitos na prestação de serviços e na carga tributária, sendo que este crescimento é, principalmente, aparente a nível local, onde pesquisas contemporâneas

mostram um aumento nos programas de recuperação de receitas, numa tentativa de reverter o avanço de um cenário tão adverso.

Arias Bello (2020) aponta que, na Colômbia, o estoque de recebíveis não recolhidos no prazo legal, vem crescendo de forma exponencial nos governos locais (cerca de 65% dos recebíveis não recolhidos são devidos a entidades a nível territorial). Já Chetty et al. (2016) afirmam que o montante de recebíveis não recolhidos no setor público sul-africano cresce de forma incontrolável, impondo o desafio de implementar políticas e procedimentos rigorosos de controle de crédito e cobrança de recebíveis para travar a crescente escalada desse estoque, sendo que os níveis de recebíveis dessa natureza persistentemente elevados são uma indicação de que os esforços da maioria dos municípios para cobrar as receitas esperadas são deficientes.

É necessário repensar, do ponto de vista da ciência da Administração pública, as abordagens teóricas para estudar os métodos de gestão de recebíveis não recolhidos com o objetivo de aumentar a sua eficiência, o que condiciona a necessidade de mais investigações científicas sobre este problema essencial (Yurieva, 2016), tendo em vista que, embora a literatura de Administração pública tenda a centrar-se no lado das despesas das funções governamentais e na prestação de serviços públicos, é necessário a construção de estudos que explorem o lado das receitas das funções governamentais e do financiamento do serviço público (Jang & Eger, 2019).

A gestão eficaz dos recebíveis é um fator chave na determinação da liquidez das entidades do setor público, tendo em vista que tais recursos podem gerar custos de oportunidade ou escassez quando os pagamentos de terceiros atrasam ou quando as políticas de crédito falham, sendo que os gestores destes recursos necessitam de informações financeiras que incluam os riscos de crédito envolvidos nesse processo (Arias Bello, 2020). A composição da gestão de recebíveis não recolhidos pode ser definida como um processo de monitoramento e estimativa da dívida tributária, bem como a aplicação de métodos que visem o seu resgate e prevenção da possibilidade de seu surgimento (Jang & Eger, 2019; Perez-Truglia & Troiano, 2018; Chetty et al., 2016; Yurieva, 2016).

Quando existe o dever de pagar tributo, ao fisco caberá a atividade de realizar o controle do comportamento dos sujeitos passivos, de acordo com as exigências de cada espécie tributária para que estes cumpram com suas obrigações e estejam adimplentes com os tributos, sendo

necessário que as atividades de fiscalização sejam amparadas e suportadas por mecanismos de informação, para que, além de contribuir com o aumento da arrecadação, possa haver justiça social entre os contribuintes e o fortalecimento da concorrência leal no mesmo segmento econômico (Gering et al., 2021).

No Brasil, consoante a Lei n.º 6.830, de 22 de setembro de 1980, os valores não coletados no prazo previsto compreendem a totalidade dos créditos, sejam de caráter tributário ou não, que são formalmente constituídos pelos órgãos da Administração pública e outras entidades devidamente autorizadas, registrados na instância administrativa competente. Assim como qualquer outro recebível, a dívida pública a receber, ou Dívida Ativa, é uma fonte potencial de fluxos de caixa, devendo ser consideradas as condições fiscais em que foram apuradas (Lim, 2020). A cobrança de recebíveis que representam tributos e outros créditos devidos pelos contribuintes são insuficientes, sendo que os estoques acumulados nos ativos são cada vez maiores, e a efetiva transformação desses recebíveis em caixa segue respondendo por proporções ínfimas da arrecadação dos governos (Santos et al., 2022; Castro & Afonso, 2018; Severo & Lima, 2016; Oliveira & Santos, 2014). Na prática, faltam diagnósticos atualizados e consistentes sobre a situação da Dívida Ativa no Brasil, tanto sobre o volume de estoque acumulado, quanto (e sobretudo) de sua recuperação (Portella & Borges, 2019).

A Dívida Ativa pode apresentar baixa qualidade devido a fatores relacionados ao sistema jurídico (situações em que os créditos são inscritos com uma base jurídica frágil ou, em alguns casos, sem qualquer base jurídica), à política tributária (medidas, legislativas ou administrativas, que acabam prejudicando a relação de confiança que deveria existir entre a Administração e os contribuintes) e a circunstâncias fáticas (inadequada qualidade dos controles administrativos, abrangendo o sistema de registros e cadastros, bem como toda a estrutura de fiscalização) (Portella & Borges, 2019).

Ao regulamentar o grau de recuperabilidade dos créditos inscritos em Dívida Ativa, o Governo Brasileiro estabeleceu um *rating*, que pode ser discriminado em quatro classes (Portaria Ministério da Fazenda [MF] n.º 293, de 12 de junho de 2017): (A) alta perspectiva de recuperação, ou seja, créditos cuja liquidez é quase certa.; (B) média perspectiva de recuperação, isto é, créditos cuja liquidez é provável mas incerta; (C) baixa perspectiva de

recuperação, ou seja, créditos cuja liquidez é provável que não ocorra; e (D) irrecuperáveis, isto é, sem perspectiva de realização.

O órgão responsável pela cobrança de valores inscritos em Dívida Ativa em âmbito nacional é a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), sendo que a nível local a titularidade da cobrança pode estar a cargo das procuradorias-gerais ou das secretárias fazendárias dos entes, a depender do que estipular sua norma regente. Após apurar a certeza e liquidez do crédito, o órgão competente procederá a inscrição do crédito e o cálculo dos encargos que possam vir a incidir sobre a dívida, havendo a notificação do inadimplente sobre sua situação, que pode regularizá-la voluntariamente ou não. Caso regularize, por intermédio de uma cobrança amigável, é feito o encerramento do processo de cobrança e a baixa da inscrição do devedor em Dívida Ativa, sendo que, caso não seja efetivado o pagamento dos valores devidos, proceder-se-á a cobrança judicial, também conhecida como execução fiscal (Santos et al., 2022; Decreto-Lei n.º 147, de 3 de fevereiro de 1967).

A falta de cobrança da Dívida Ativa não só priva os cofres públicos de receitas, mas também estimula o surgimento de novos devedores, já que a inação do poder público gera uma sensação de impunidade, sendo, para que os municípios consigam aumentar suas receitas de forma eficaz, essencial fortalecer sua capacidade de arrecadação (Oliveira & Santos, 2014). Contudo, prefeitos e secretários municipais, mesmo sem a intenção de comprometer as finanças públicas, acabam concedendo benefícios fiscais sem observar todas as exigências legais e, em alguns casos, demonstram negligência na coleta de tributos e administração da Dívida Ativa, resultando em prejuízos para o erário (Oliveira & Santos, 2014).

Para a solução dos problemas mencionados acima torna-se de extrema urgência a realização de uma avaliação complexa dos métodos de gestão dos recebíveis fiscais não recolhidos, o que poderia dar uma oportunidade para aprofundar bases teóricas e desenvolvimentos práticos sobre o aumento da eficiência na gestão de tal recurso, já que a gestão de recebíveis não recolhidos é um componente importante da política fiscal de um governo (Yurieva, 2016).

2.3 Métodos e Técnicas

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa de métodos mistos (qualitativa e quantitativa), uma abordagem que reflete a prática comum do cotidiano, integrando e combinando as duas formas de informação para construir uma análise mais completa (Creswell & Clark, 2013). O objetivo geral é construir uma metodologia que avalie a capacidade de gestão da Dívida Ativa, entendida como uma medida de resiliência fiscal, com o intuito de aprimorar o processo de tomada de decisão na administração pública brasileira. Para isso, foram utilizados dados secundários sobre a Dívida Ativa dos estados que compõem a região Centro-Oeste (Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul).

Esses estados foram selecionados por serem uma amostra preliminar para testar a aplicabilidade inicial da metodologia, com o objetivo de expandir posteriormente os resultados para outros estados brasileiros. A metodologia criada pode ser futuramente incorporada ao cálculo da Capag e aplicada a outras unidades da federação, além de permitir a análise dos recebíveis dos entes federados de maneira mais abrangente. A escolha da região Centro-Oeste se justifica por ser a segunda maior em extensão territorial e a menos populosa do país, mas com estados que apresentam particularidades relevantes. Goiás, por exemplo, teve o quinto maior estoque de Dívida Ativa em 2023, segundo dados do Siconfi (Secretaria do Tesouro Nacional [STN], 2023). Além disso, os estados dessa região são os que disponibilizam maior quantidade de informações públicas, essenciais para a construção da metodologia com base em dados públicos obrigatoriamente e periodicamente publicados.

Para identificar os indicadores que compõem a metodologia, utilizou-se a técnica de Análise de Componentes Principais (ACP). Esse método permite detectar quais atributos – variáveis relacionadas à Dívida Ativa – explicam a maior parte da variabilidade dos dados. O objetivo foi simplificar os atributos mantendo sua capacidade explicativa, para que esses possam ser transformados em indicadores que compõem a metodologia Cageda. Estudos anteriores (Klimanov et al., 2021; Munawar & Manurung, 2021; Klimanov et al., 2020) que criaram índices de resiliência fiscal também utilizaram a ACP, o que reforça sua adequação aos propósitos deste estudo. No entanto, a técnica tem limitações, como a suposição de linearidade dos dados e a possível subjetividade na interpretação dos componentes. As variáveis levantadas na literatura de gestão da Dívida Ativa podem ser observadas na Tabela 2 a seguir:

Tabela 2

Resumo das variáveis sobre Dívida Ativa

Variáveis	Identificador	Referências	Forma de Cálculo Proposta	Relação Proposta
Eficiência na Administração da Dívida Ativa	EFADA	Acórdão TCU nº 1295 DE 2017 (p.68); PORTARIA PGFN Nº 6757, DE 29 DE JULHO DE 2022; Albuquerque Júnior (2023); Ferreira Rosa et al. (2023); Castro e Afonso (2018); Giuberti (2010); Jang e Eger (2019); Lima Filho e Peixe (2023); Portaria ME nº 5.623, de 22 de junho de 2022; Portaria MF nº 293, de 12 de junho de 2017; Portella e Borges (2018); Severo e Lima (2016); Silva et al. (2016); Santos et al. (2022);	$\frac{ESDA_t}{RCL_t}$ <p>Onde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • $ESDA_t$ = Estoque da Dívida Ativa no exercício t • RCL_t = Receita Corrente Líquida no exercício t 	Inversamente Proporcional (Quando maior a relação, pior será a nota atribuída)
Recuperáveis da Dívida Ativa	RPDA	Acórdão TCU nº 1295 DE 2017 (p.70, p.72); De Castro et al. (2021); PORTARIA PGFN Nº 6757, DE 29 DE JULHO DE 2022; Oliveira e Santos (2014); Perez-Truglia e Troiano (2018); Portella e Borges (2018); Rossi e Santos (2014); Severo e Lima (2016); Santos et al. (2022); Arbatskaya (2019); Leitch e Lamminmaki (2011)	$\frac{ESDA_t - PCDA_t}{ESDA_t}$ <p>Onde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • $ESDA_t$ = Estoque da Dívida Ativa no exercício t • $PCDA_t$ = Perdas em Créditos de Liquidação Duvidosa de Dívida Ativa no exercício t 	Diretamente Proporcional (Quando maior a relação, pior será a nota atribuída)
Abatimentos da Dívida Ativa	ABDA	Acórdão TCU nº 1295 DE 2017 (p.70, p.72); De Castro et al. (2021); PORTARIA PGFN Nº 6757, DE 29 DE JULHO DE 2022; Oliveira e Santos (2014); Perez-Truglia e Troiano (2018); Portella e Borges (2018); Rossi e Santos (2014); Severo e Lima (2016); Santos et al. (2022); Arbatskaya (2019);	$\frac{BADA_t}{ESDA_t}$ <p>Onde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • $ESDA_t$ = Estoque da Dívida Ativa no exercício t • $BADA_t$ = Baixas da Dívida Ativa no exercício t 	Inversamente Proporcional (Quanto maior a relação, pior será a nota atribuída)

		Leitch e Lamminmaki (2011)		
Volume Inscrito em Dívida Ativa	VIDA	Acórdão TCU nº 1295 DE 2017 (p.69); Portella e Borges (2018); Rossi e Santos (2014); Severo e Lima (2016)	$\frac{ISDA_t}{ESDA_t}$ <p>Onde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • $ISDA_t$ = Inscrição em Dívida Ativa no exercício t • $ESDA_t$ = Estoque da Dívida Ativa no exercício t 	Inversamente Proporcional (Quanto maior a relação, pior será a nota atribuída)
Inscrições em Dívida Ativa em relação a Receita Corrente Líquida (RCL)	IDAR	Portella e Borges (2018); Santos et al. (2022)	$\frac{ISDA_t}{RCL_t}$ <p>Onde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • $ISDA_t$ = Inscrições em Dívida Ativa no exercício t • RCL_t = Receita Corrente Líquida do Estado no exercício t 	Inversamente Proporcional (Quanto maior a relação, pior será a nota atribuída)
Gestão de Perdas Estimadas em Créditos de Liquidação Duvidosa (PCLD) da Dívida Ativa	GPDA	Castro e Afonso (2018); Chetty et al. (2016); Giuberti (2010); Lima Filho e Peixe (2023); Oliveira e Santos (2014); Portaria MF nº 293, de 12 de junho de 2017; Portella e Borges (2018); Rossi e Santos (2014); Severo e Lima (2016); Silva et al. (2016); Santos et al. (2022); Arbatskaya (2019); Leitch e Lamminmaki (2011)	$\frac{PCDA_t}{ESDA_t}$ <p>Onde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • $PCDA_t$ = Perdas em Créditos de Liquidação Duvidosa de Dívida Ativa no exercício t • $ESDA_t$ = Estoque da Dívida Ativa no exercício t 	Inversamente Proporcional (Quanto maior a relação, pior será a nota atribuída)
Envelhecimento da Dívida Ativa	ENDA	Castro e Afonso (2018); Chetty et al. (2016); Diniz et al. (2012); Giuberti (2010); Rossi e Santos (2014); Severo e Lima (2016); Santos et al. (2022); Arbatskaya (2019)	$\frac{EDPL_t}{ESDA_t}$ <p>Onde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • $EDPL_t$ = Estoque da Dívida Ativa de Longo Prazo no exercício t • $ESDA_t$ = Estoque da Dívida Ativa no exercício t 	Inversamente Proporcional (Quanto maior a relação, pior será a nota atribuída)
Circularização da Dívida Ativa	CIDA	Castro e Afonso (2018); Chetty et al. (2016); Diniz et al. (2012); Giuberti (2010); Rossi e Santos (2014); Severo e Lima (2016); Santos et	$\frac{EDPL_t - ESDA_t}{ESDA_t}$ <p>Onde:</p>	Diretamente Proporcional (Quanto maior a relação, pior

		al. (2022); Arbatskaya (2019)	<ul style="list-style-type: none"> EDPL_t = Estoque da Dívida Ativa de Longo Prazo no exercício t ESDA_t = Estoque da Dívida Ativa no exercício t 	será a nota atribuída)
Qualidade da Redução da Dívida Ativa	QRDA	Rossi e Santos (2014)	$\frac{ARDA_t}{BTDA_t}$ <p>Onde:</p> <ul style="list-style-type: none"> ARDA_t = Arrecadação da Dívida Ativa no exercício t BTDA_t = Baixas Totais em Dívida Ativa no exercício t 	Diretamente Proporcional (Quanto maior a relação, maior será a nota atribuída)
Eficiência do processo de cobrança da Dívida Ativa	ECDA	Albuquerque Júnior (2023); Castro e Afonso (2018); Chetty et al. (2016); Gering et al. (2021); Giuberti (2010); Jang e Eger (2019); Oliveira e Santos (2014); Perez-Truglia e Troiano (2018); Portaria MF n° 293, de 12 de junho de 2017; Portella e Borges (2018); Rossi e Santos (2014); Severo e Lima (2016); Santos et al. (2022); Santos et al. (2022); Leitch e Lamminmaki (2011)	$\frac{ARDA_t}{ESDA_t}$ <p>Onde:</p> <ul style="list-style-type: none"> ARDA_t = Arrecadação da Dívida Ativa no exercício t ESDA_t = Estoque da Dívida Ativa no exercício t 	Diretamente Proporcional (Quanto maior a relação, maior será a nota atribuída)
Gestão das Contas a Receber	GEGR	Albuquerque Júnior (2023); Gering et al. (2021)	$\frac{ESDA_t}{CR_t}$ <p>Onde:</p> <ul style="list-style-type: none"> ESDA_t = Estoque da Dívida Ativa no exercício t CR_t = Contas a Receber no exercício t 	Inversamente Proporcional (Quanto maior a relação, maior será a nota atribuída)
Participação da arrecadação da Dívida ativa na Receita Corrente Líquida (RCL)	ADAR	Castro e Afonso (2018); Diniz et al. (2012); Giuberti (2010); Jang e Eger (2019); Portella e Borges (2018); Santos et al. (2022)	$\frac{ARDA_t}{RCL_t}$ <p>Onde:</p> <ul style="list-style-type: none"> ARDA_t = Arrecadação da Dívida Ativa no exercício t RCL_t = Receita Corrente Líquida do Estado no exercício t 	Diretamente Proporcional (Quanto maior a relação, maior será a nota atribuída)

Nota. Elaboração do autor.

Os valores coletados para as variáveis foram atualizados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) acumulado até agosto de 2024, uma vez que este índice reflete a variação de preços no mercado, considerando matérias-primas agrícolas e industriais, constituindo um indicador da atividade econômica (Fundação Getúlio Vargas [FGV], 2022).

A ACP foi conduzida utilizando-se o software *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), enquanto o Excel foi usado para armazenar os dados e gerar representações gráficas dos atributos e sua evolução histórica. A base de dados utilizada abrange o período de 2015 a 2023, devido à disponibilidade confiável de informações comparáveis tanto em bases de dados estaduais quanto em base de dados federais sobre as contas dos Estados. A fixação de faixas de valores para os aspectos resultantes da ACP foi feita com base em médias e no desvio padrão apurados para estes, sendo atribuído a cada aspecto uma letra (A, B ou C) para facilitar a interpretação dos resultados e atribuição de classificações aos indicadores que compõe a metodologia Cageda.

Inicialmente, a base de dados, contendo 12 variáveis e 420 registros, foi padronizada em escores-z para detectar valores omissos e outliers. Valores com escores superiores a 3,29 ou inferiores a -3,29 foram eliminados, com base no fato de que 99,9% dos escores de uma curva normal padrão estão dentro desse intervalo (Field, 2021). Após a limpeza dos dados, foram calculadas as estatísticas descritivas (média, desvio padrão, mínimo, máximo, curtose e assimetria) para verificar a normalidade. O teste de normalidade foi conduzido a partir de estatísticas de assimetria e curtose.

Em seguida, aplicou-se a ACP, utilizando a matriz de correlações, onde coeficientes pequenos (abaixo de 0,30) foram suprimidos, e componentes principais com autovalores superiores a 1 foram extraídos. A rotação *Varimax* foi utilizada para facilitar a interpretação dos componentes. Os aspectos selecionados pela ACP, para compor a metodologia Cageda, foram calculados para os Estados sob análise, com vistas a se obter a classificação final apurada através da aplicação metodologia, utilizando-se uma média ponderada ao longo de três anos, com diferentes pesos para cada ano, visando incorporar a volatilidade das variáveis a metodologia. Esse intervalo de três anos foi escolhido por ser suficientemente longo para identificar tendências, mas não a ponto de tornar as projeções incertas (Quaresma Santos, 2022).

Assim como na Capag, o ano sob análise recebeu maior peso, buscando-se avaliar o desempenho naquele período sem desconsiderar os resultados positivos ou negativos verificados em anos anteriores, conforme Tabela 3.

Tabela 3

Distribuição de pesos para ponderação de classificação final de aspectos

	t_1	t_2	t_3
P	50%	30%	20%

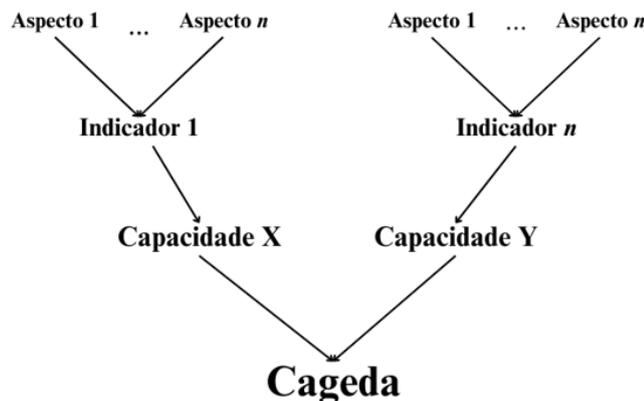
Nota. Adaptado de Portaria Normativa MF n.º 1.583, de 13 de dezembro de 2023 e na Portaria STN/MF n.º 217, de 15 de fevereiro de 2024.

Onde:

- P = pesos

Por fim, estabeleceu-se uma correlação conceitual entre os indicadores componentes da metodologia Cageda e as dimensões de resiliência fiscal, considerando a Dívida Ativa como foco principal, mas com potencial para uma análise mais ampla dos recebíveis do setor público. A classificação final da alcançada com a aplicação da metodologia Cageda foi determinada com base na combinação dos indicadores resultantes da associação dos aspectos decorrentes da ACP, representando as capacidades que compõem a resiliência fiscal, conforme a Figura 2 abaixo.

Figura 2
Formação da Metodologia Cageda



Nota. Elaboração do autor.

2.4 Análise de Resultados

Verificou-se que a variável, quando analisada a curtose, que mais se afastou do limite superior estabelecido ($> 3,29$) foi aquela que estima a participação da Dívida Ativa nos créditos a receber do ente (10,23), ou seja, o estoque da Dívida Ativa em relação a totalidade dos créditos a receber de curto e longo prazo dos entes. Em relação a análise da assimetria da distribuição das variáveis, pôde-se verificar que todas as variáveis mantiveram-se dentro do nível de significância estabelecido, sendo que apenas uma variável (volume anual inscrito em Dívida Ativa) quase ultrapassou tal limite (3,29). Diante do que foi exposto, optou-se pela exclusão da variável que estima o estoque da Dívida Ativa em relação ao total dos créditos a receber pela elavada concentração de suas observações em torno da média, podendo, assim, enviesar a análise proposta.

Após realizado esse ajuste, conduziu-se o teste de ACP, que resultou em uma matriz de correlação com um determinante de 0,0001, maior do que o valor necessário de $< 0,0001$, indicando que todas as variáveis se correlacionam razoavelmente bem com todas as outras, e nenhum dos coeficientes de correlação é excessivamente grande ou excessivamente pequeno. A variância total explicada pelo modelo, com essa configuração de variáveis, gerou quatro componentes que, cumulativamente, explicavam 88,89% dos dados. Contudo, ao se olhar para as comunalidades resultantes, verificou-se que duas variáveis (Recuperáveis da Dívida Ativa e Abatimentos da Dívida Ativa) apresentaram comunalidades inferiores, apesar de dentro da

margem estabelecida como aquedada ($> 0,6$), em comparação com as demais variáveis, optando-se pela retirada das duas variáveis mencionadas com vistas a verificar a influência das variáveis no poder explicativo do modelo.

Após a exclusão das variáveis supracitadas, efetuou-se um novo teste de ACP, verificando-se que os resultados gerados trouxeram para a matriz de correlação um determinante de 0,0001, maior do que o valor necessário de $< 0,0001$, indicando que todas as variáveis se correlacionam razoavelmente bem com todas as outras, e nenhum dos coeficientes de correlação é excessivamente grande ou excessivamente pequeno. As comunalidades entre as variáveis mantiveram-se acima de 0,800, indicando que uma boa parcela da variância das variáveis pode estar sendo explicada pelos fatores extraídos na análise. A variância total explicada pelo modelo, com essa configuração de variáveis, gerou quatro componentes, assim como na primeira análise realizada, que, cumulativamente, explicavam 93,46% dos dados. Contudo, ao olhar para a nova matriz de correlações gerada, constatou-se que duas variáveis (Envelhecimento da Dívida Ativa e Circularização da Dívida Ativa) possuíam correlação perfeitamente negativa, o que poderia gerar vieses na análise proposta, optando-se pela exclusão da variável Circularização da Dívida Ativa, tendo em vista que a variável que aponta para o Envelhecimento da Dívida Ativa traz uma informação mais inteligível e compreensível para o usuário sobre a situação do estoque da Dívida Ativa.

Após a realização desse ajuste, executou-se novamente o teste de ACP com os aspectos EFADA, VIDA, ENDA, ECDA, ADAR, IDAR, GPDA e QRDA. Em relação a matriz de correlações (Tabela 4) resultante da análise, que mostra o coeficiente de correlação de Pearson entre todos os pares de variáveis, pôde-se verificar correlações significativas ($> 0,3$ e $< 0,9$) entre os aspectos, e que foi confirmado pelo determinante da matriz de correlações. O determinante no valor de 0,001 (maior do que o valor necessário de $> 0,00001$) possibilita inferir que os aspectos levantadas na literatura sobre a capacidade de gestão da Dívida Ativa se correlacionam razoavelmente bem com as demais variáveis, sendo que nenhum dos coeficientes de correlação são demasiadamente grande, ou seja, pode-se dizer que a multicolinearidade não será um problema para a análise.

Tabela 4

Matriz de correlações dos aspectos componentes da Metodologia Cageda

	EFADA	VIDA	ENDA	ECDA	ADAR	IDAR	GPDA	QRDA
EFADA	1,000							
VIDA	-,441	1,000						
ENDA	-,680	,236	1,000					
ECDA	-,459	,029	,466	1,000				
ADAR	,176	-,332	,060	,748	1,000			
IDAR	,180	,569	-,099	-,049	-,040	1,000		
GPDA	,055	,338	-,555	-,388	-,446	,196	1,000	
QRDA	,464	-,086	,006	-,307	-,105	,332	-,336	1,000

a. Determinante = ,001

Nota. Elaboração do autor com base no software SPSS.

No que tange ao teste de esfericidade de *Barlett* (Tabela 5), que testa a hipótese nula de que a matriz de correlações original seja uma matriz identidade, para os dados analisados, verificou-se que o valor obtido para o teste foi significativo ($p < 0,001$), indicando que a hipótese nula de que a matriz de correlações é uma matriz identidade (ou seja, não há correlação entre as variáveis) pode ser rejeitada, isto é, há correlações significativas entre as variáveis, sugerindo-se que a ACP pode ser apropriada ao conjunto de dados testado.

Tabela 5

Teste de Bartlett

Teste de esfericidade de	Aprox. Qui-quadrado	172,980
Bartlett	Df	28
	Sig.	,000

Nota. Elaboração do autor com base no software SPSS.

No que concerne as comunalidades (Tabela 6) existentes entre as variáveis analisadas, Field (2021) aponta que uma variável que não possui variância única (ou aleatória) terá uma comunalidade de 1, enquanto que uma variável que não compartilha nenhuma variância com as demais terá uma comunalidade de 0. Nesse sentido, comunalidades com valores ótimos ($> 0,7$) indicam que grande parte da variância da variável (70% ou mais) é explicada pelos

componentes gerados, sendo desejável comunalidades altas (mais próximas de 1). Diante do que foi exposto, verificou-se que todas as variáveis apresentaram comunalidades acima de 0,9, indicando que grande parte da variância das variáveis está sendo explicada pelos componentes extraídos na ACP.

Tabela 6

*Comunalidades dos aspectos extraídos –
Metodologia Cageda*

	Inicial	Extração
EFADA	1,000	,948
VIDA	1,000	,911
ENDA	1,000	,926
ECDA	1,000	,949
ADAR	1,000	,976
IDAR	1,000	,931
GPDA	1,000	,907
QRDA	1,000	,911

Método de Extração: Análise de Componente Principal.

Nota. elaboração do autor com base no *software SPSS*.

Em relação à variância total explicada pelo modelo resultante (Tabela 7), com o intuito de determinar quais vetores reter, aplicou-se critérios baseados na magnitude dos autovalores associados, sendo que a configuração padrão foi o critério de Kaiser de retenção de componentes com autovalores maiores que 1 (Field, 2021).

Tabela 7

Variância total explicada para os aspectos retidos na Metodologia Cageda

Componente	Valores próprios iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado			Somadas rotativas de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	2,629	32,868	32,868	2,629	32,868	32,868	2,179	27,243	27,243
2	2,084	26,047	58,915	2,084	26,047	58,915	1,980	24,755	51,997

3	1,519	18,981	77,896	1,519	18,981	77,896	1,693	21,165	73,163
4	1,228	15,354	93,250	1,228	15,354	93,250	1,607	20,087	93,250
5	,215	2,692	95,942						
6	,169	2,113	98,055						
7	,133	1,658	99,713						
8	,023	,287	100,000						

Método de Extração: Análise de Componente Principal.

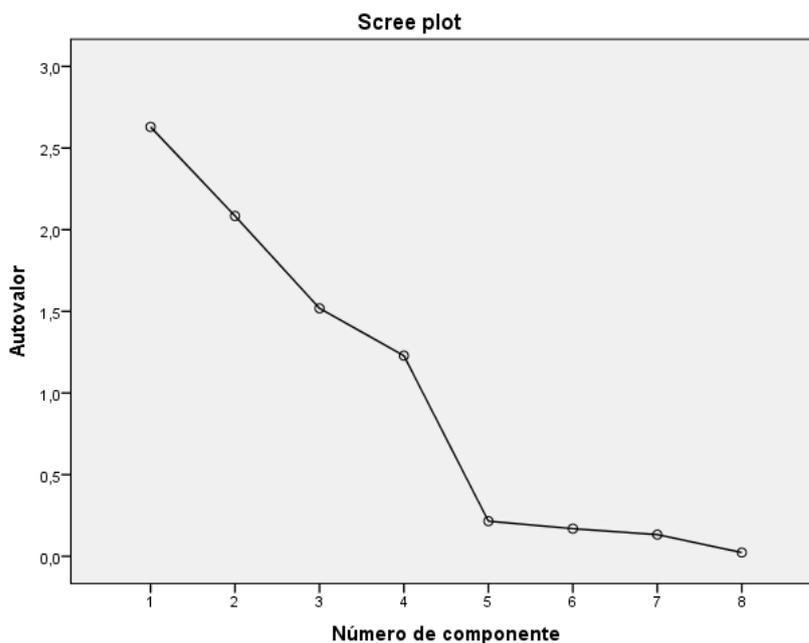
Nota. Elaboração do autor com base no *software SPSS*.

Após a extração (Somadas de extração de carregamentos ao quadrado), verificou-se que quatro componentes eram responsáveis por grande parte (93,25%) da variância explicada, sendo o primeiro componente responsável pela explicação de uma parcela relativamente grandes de variância (32,87%). Ainda nesse sentido, após a rotação (Somadas rotativas de carregamentos ao quadrado) das variáveis, verificou-se que os autovalores dos componentes após a rotação tornaram-se melhor distribuídos, tendo em vista que antes da rotação, o componente 1 era responsável por uma variância consideravelmente maior do que a dos três restantes (32,87% em comparação a 26,05%, 18,91% e 15,35%), mas após a rotação, o primeiro componente tornou-se responsável por apenas 27,24% da variância (em comparação a 24,76%, 21,17% e 20,09% dos demais componentes).

Ainda em relação a extração dos componentes, faz-se de suma importância a apresentação do gráfico de declividade (Figura 3) gerado a partir dessa extração, pois representa graficamente os autovalores dos componentes e torna visível a importância relativa de cada componente.

Figura 3

Gráfico de Declividade dos componentes da Metodologia Cageda



Nota. Elaboração do autor com base no *software SPSS*.

Como pode ser observado, há poucos componentes com autovalores muito altos (< 5) e muitos componentes com autovalores relativamente baixos (≥ 5), podendo-se observar uma queda acentuada na curva seguida de uma longa cauda que se estende até o último autovalor estabelecido. O ponto de inflexão é onde a inclinação da linha muda drasticamente, sugerindo-se (Field, 2021) usar esse ponto como ponto de corte para a retenção dos componentes, que no caso em análise resulta na retenção de quatro componentes.

No que diz respeito a matriz de componentes rotativa (Tabela 8), as variáveis foram listadas por ordem de tamanho de suas cargas, sendo que a rotação da estrutura esclareceu alguns pontos de forma considerável. Nesse sentido, a distribuição das variáveis se deu de forma razoavelmente equilibrada entre os componentes, pois nos casos em que uma variável carregou em mais de um componente, considerou-se que a variável faria parte do componente onde sua carga fosse normalmente maior para um determinado componente do que para outro.

O primeiro componente possui como variáveis os atributos Eficiência na Administração da Dívida Ativa e Envelhecimento da Dívida Ativa. O segundo componente possui como variáveis os atributos Eficiência na Cobrança da Dívida Ativa e Participação da Arrecadação da Dívida Ativa na Receita Corrente Líquida (RCL). Já o terceiro componente possui como variáveis os atributos Volume Inscrito em Dívida Ativa e Inscrições em Dívida Ativa em

relação a RCL. Por fim, o último componente possui como variáveis os atributos Gestão de Perdas em Créditos de Liquidação Duvidosa (PCLD) inscritos em Dívida Ativa e Qualidade da Redução da Dívida Ativa.

Tabela 8

Matriz de componente rotativa

	Componente			
	1	2	3	4
EFADA	,881			,409
VIDA	-,365		,830	
ENDA	-,923			
ECDA	-,419	,862		
ADAR		,970		
IDAR			,917	
GPDA	,408	-,443	,342	-,654
QRDA				,911

Método de Extração: Análise de Componente Principal.

Método de Rotação: Varimax com Normalização de Kaiser.^a

a. Rotação convergida em 7 iterações.

Nota. Elaboração do autor com base no *software SPSS*.

Ao analisar o conteúdo dos atributos que carregam mais em determinado componente, com o intuito de buscar identificar assuntos correlatos, pôde-se verificar que os atributos que se agrupam no mesmo componente sugerem que o componente 1 representa o indicador de situação da Dívida Ativa (SDA), composto pela associação dos atributos Eficiência na Administração da Dívida Ativa (EFADA) e Envelhecimento da Dívida Ativa (ENDA), fornecendo informações sobre o estado atual e as características do estoque acumulado registrado em Dívida Ativa.

O componente 2 representa o indicador de cobrança da Dívida Ativa (CBDA), composto pela associação dos atributos Eficiência na Cobrança da Dívida Ativa (ECDA) e Participação da Arrecadação da Dívida Ativa na RCL (ADAR), fornecendo informações sobre o potencial de recuperação da Dívida Ativa e o impacto do montante recuperado na geração de receitas.

Já o componente 3 representa o indicador de controle da Dívida Ativa (CODA), composto pela associação dos atributos Volume Inscrito em Dívida Ativa (VIDA) e Inscrições em Dívida Ativa em relação a RCL (IDAR), fornecendo informações sobre o incremento do estoque da Dívida Ativa e o impacto desse incremento na geração de receitas. Por fim, o componente 4 representa o indicador de recuperabilidade da Dívida Ativa (REDA), composto pela associação dos atributos PCLD inscritos em Dívida Ativa (GPDA) e Qualidade da Redução da Dívida Ativa (QRDA), fornecendo informações sobre o montante de créditos passíveis de cobrança e o impacto das ações de cobrança na redução total do estoque da Dívida Ativa.

Diante disso, a metodologia que estima a capacidade de gestão da Dívida Ativa como medida de resiliência fiscal pode ser descrito a partir da seguinte relação presente no Tabela 9:

Tabela 9

Metodologia Cageda (Capacidade de Gestão da Dívida Ativa)

Dimensões de Resiliência Fiscal							
Capacidade de Antecipar		Capacidade de Absorver				Capacidade de Recuperar	
<i>SDA</i>		<i>CBDA</i>		<i>CODA</i>		<i>REDA</i>	
EFADA	ENDA	ECDA	ADAR	VIDA	IDAR	GPDA	QRDA

Nota. Elaboração do autor.

Assim, a fórmula visual representativa da metodologia Cageda pode ser disposta, a seguir, como a associação dos indicadores apresentados anteriormente:

$$CAGEDA = SDA + CDA + CTDA + REDA$$

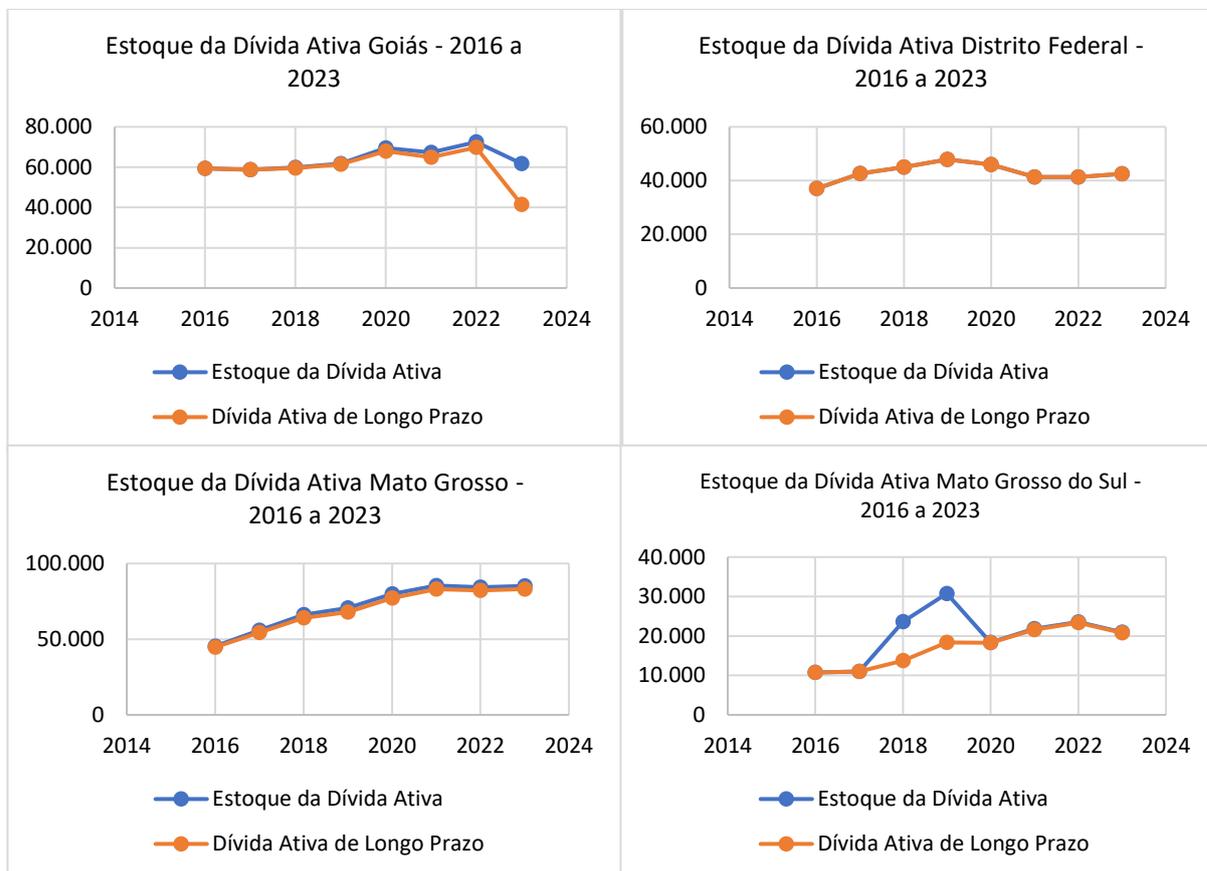
Ao se conduzir uma análise descritiva sobre alguns dos principais componentes da Dívida Ativa, bem como sobre alguns aspectos integrantes dos indicadores que associados atribuem valor à Cageda, verificou-se que, ao se olhar para o estoque da Dívida Ativa (Figura 4), percebeu-se que no ano de 2023, no Estado do Goiás, houve uma redução desse estoque (em torno de 15%) ocasionada pela limpeza desse montante iniciada a partir de 2023, com vistas a

realizar uma auditoria para estimar a real probabilidade de recebimento dos recebíveis inscritos em Dívida Ativa.

Em relação aos demais Estados analisados, percebeu-se um crescimento constante, durante os anos, do estoque da Dívida Ativa, sendo que Estados como o Mato Grosso do Sul também estabeleceram medidas de dilapidação desse estoque, contudo, com um impacto menor do que aquele realizado no Estado do Goiás. Já ao se olhar para a comparação feita entre o estoque da Dívida Ativa e a parcela da Dívida Ativa inscrita no longo prazo, percebeu-se que a maior parte da Dívida Ativa, em todos os Estados observados, encontrou-se registrada no longo prazo. Isto é, sua probabilidade de recuperação foi se tornando cada vez mais reduzida, invertendo a função do recurso no sentido de que ao invés de gerar benefícios a sociedade através da sua aplicação em atividades e serviços de interesse público, acaba gerando custos de administração e esforços adicionais de recuperação de uma parcela ínfima do que realmente é devido (Santos et al., 2022; Portella & Borges, 2019; Afonso & Castro, 2018; Oliveira & Santos, 2014).

Figura 4

Estoque da Dívida Ativa Centro-Oeste – 2016 a 2023 (em milhões de reais)

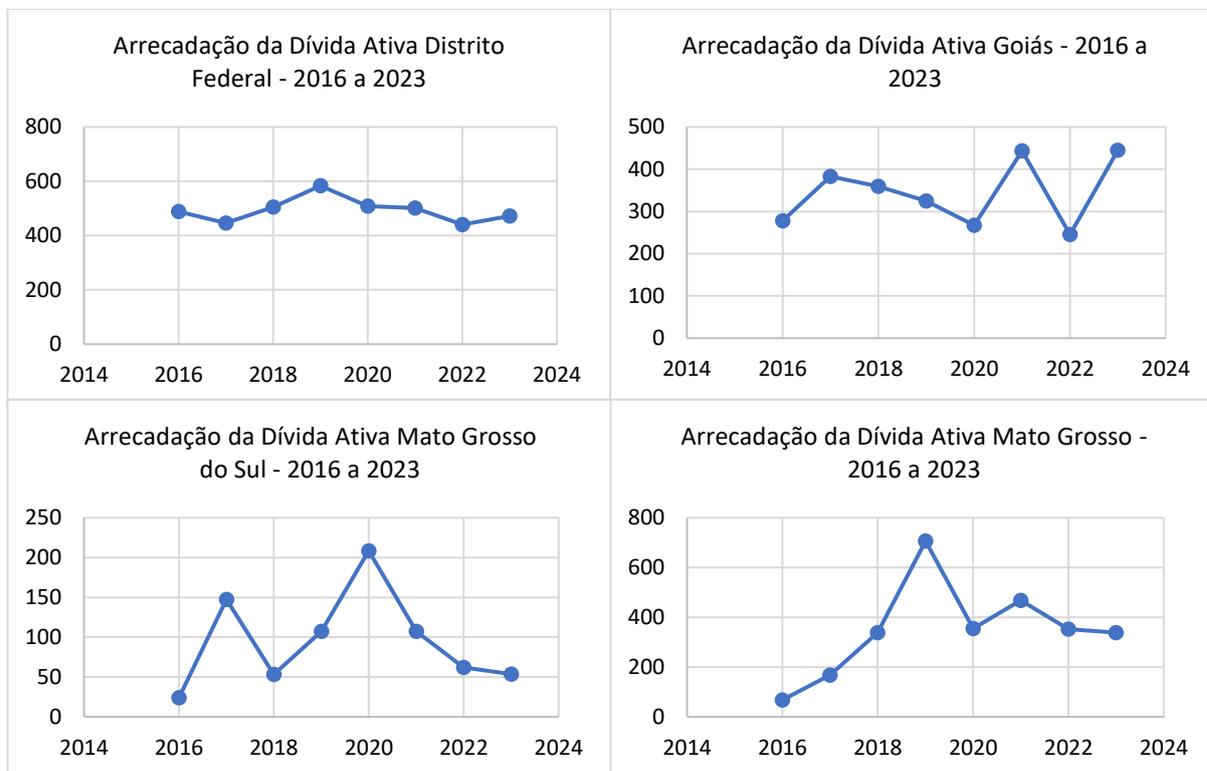


Nota. Elaboração do autor.

Ao se olhar para a arrecadação da Dívida Ativa dos Estados analisados (Figura 5), percebeu-se que esta sofreu flutuações ao longo dos anos em todos os entes. Ápicos e quedas abruptas na arrecadação podem ser atribuídas a políticas de refinanciamento da Dívida Ativa, que quando lançadas geram uma elevação no montante arrecadado em relação a períodos anteriores, sendo que nos exercícios seguintes, os níveis de arrecadação retornam ao padrão anteriormente verificado.

Figura 5

Arrecadação da Dívida Ativa Centro-Oeste – 2016 a 2023 (em milhões de reais)

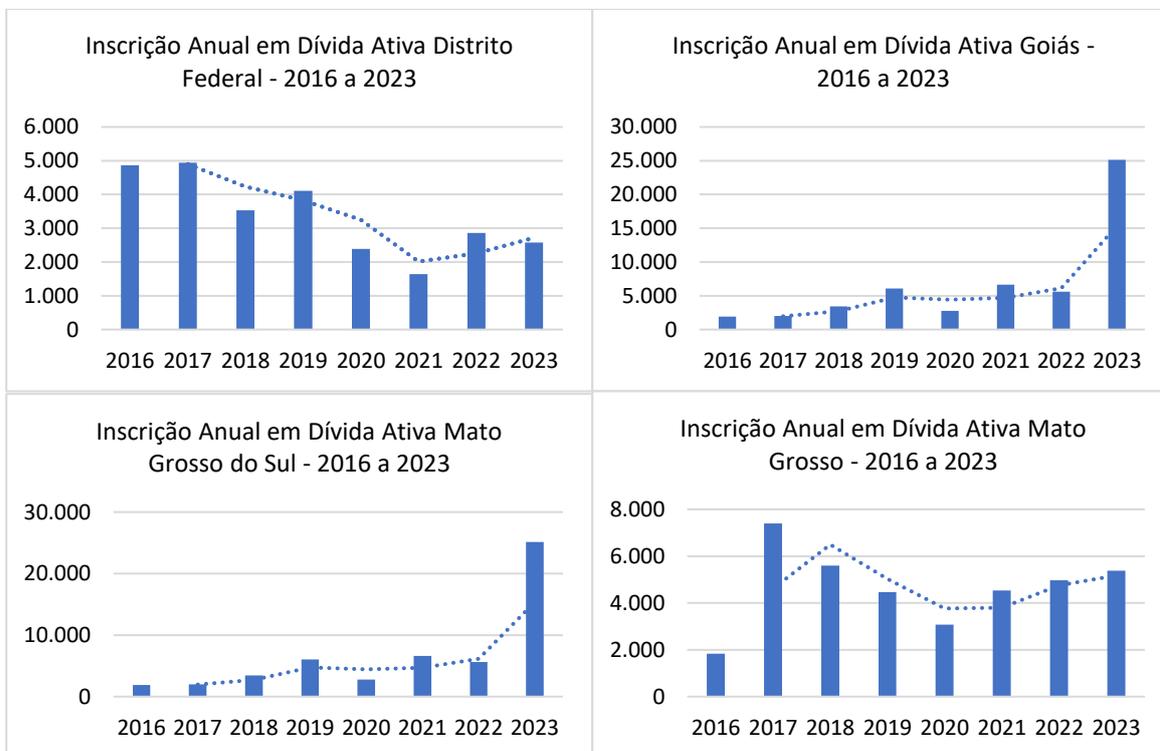


Nota. Elaboração do autor.

Quando se compara a arrecadação da Dívida Ativa com as inscrições anuais em Dívida Ativa (Figura 6) e com as baixas anuais realizadas sobre o estoque da Dívida Ativa (Figura 7), percebeu-se que, anualmente, se inscreveu mais e se reduziu mais – com institutos como a prescrição, decadência, baixas, cancelamentos, entre outros – o estoque da Dívida Ativa através de outros dispositivos do que através da arrecadação, podendo-se inferir que o instituto da administração do estoque da Dívida Ativa pode estar melhor desenvolvido dentro dos entes do que o instituto da cobrança da Dívida Ativa, ou seja, percebe-se a existência de um movimento ativo para estimar o quanto se deve e que não é tão presente no momento de se recuperar o que já é devido, ressaltando-se que olhar para todas as fases, desde a inscrição até a recuperação, é de extrema importância.

Figura 6

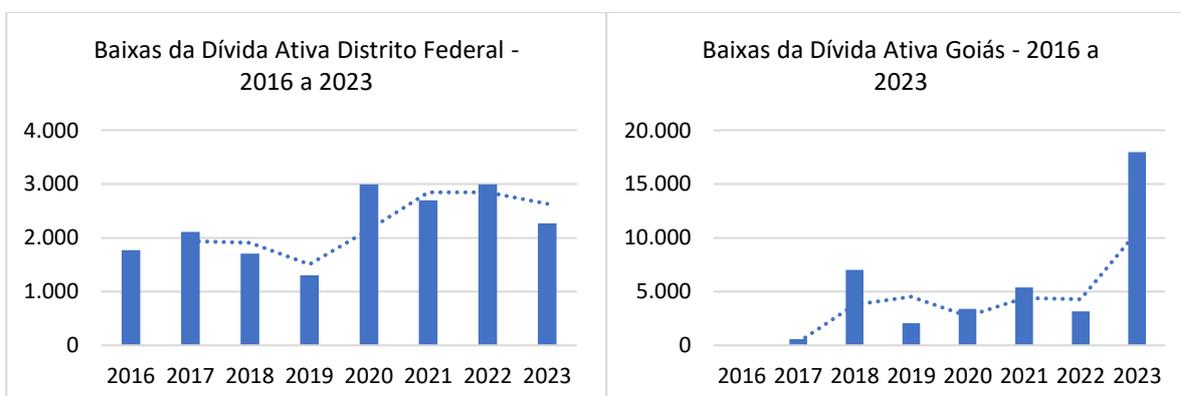
Inscrição Anual em Dívida Ativa Centro-Oeste – 2016 a 2023 (em milhões de reais)

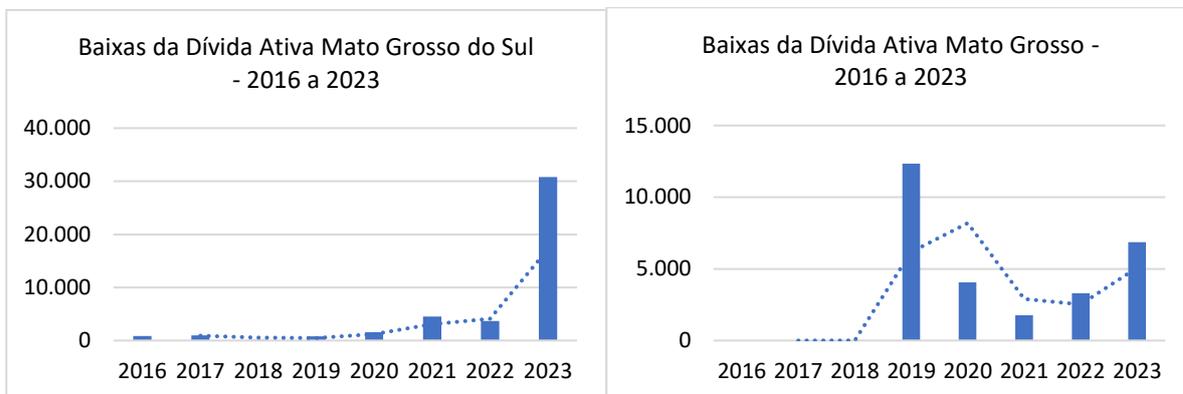


Nota. Elaboração do autor.

Figura 7

Baixas da Dívida Ativa Centro-Oeste – 2016 a 2023 (em milhões de reais)





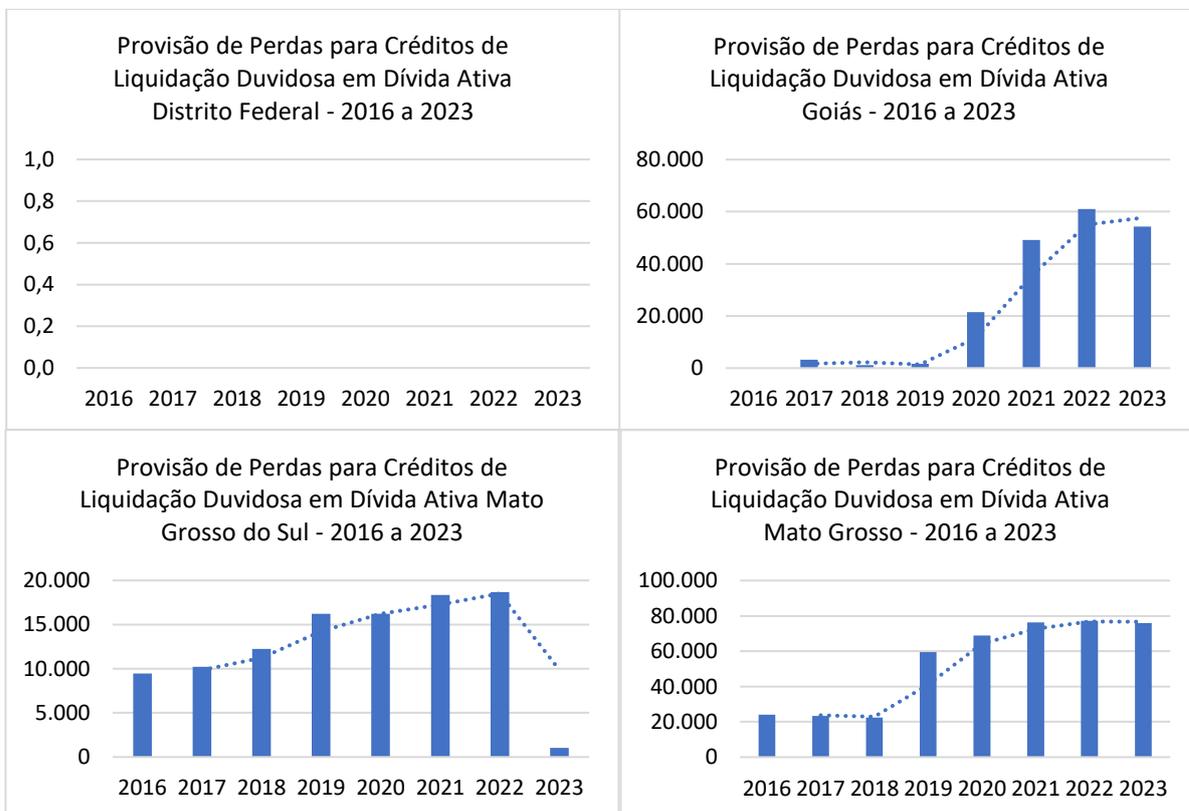
Nota. Elaboração do autor.

Entre 2017 e 2022 (Figura 6), observou-se uma queda nas inscrições anuais de créditos em Dívida Ativa no Distrito Federal e Mato Grosso, com leve aumento em 2021 e 2022, respectivamente, embora ainda abaixo dos níveis de 2017. Verificou-se também que o montante inscrito anualmente superou significativamente o arrecadado, evidenciando maior dificuldade na recuperação dos créditos. Já em Goiás e Mato Grosso do Sul, as inscrições se mantiveram em torno de R\$ 5 bilhões ao longo dos anos, exceto em 2023, quando houve um aumento abrupto atribuído a mudanças nos métodos de cálculo e registro dos créditos.

As baixas anuais da Dívida Ativa (Figura 7), como prescrição e decisões judiciais, variaram entre os Estados. No Distrito Federal, elas se mantiveram constantes em cerca de R\$ 3 bilhões desde 2020. Em Goiás e Mato Grosso do Sul, ficaram estáveis em torno de R\$ 5 bilhões entre 2016 e 2022, com aumento significativo a partir de 2022, devido a políticas de ajuste. Já em Mato Grosso, houve irregularidades nas baixas. Em todos os Estados, as baixas superam a arrecadação anual, destacando um descompasso na gestão e recuperação da Dívida Ativa.

Figura 8

PCLD da Dívida Ativa Centro-Oeste – 2016 a 2023 (em milhões de reais)

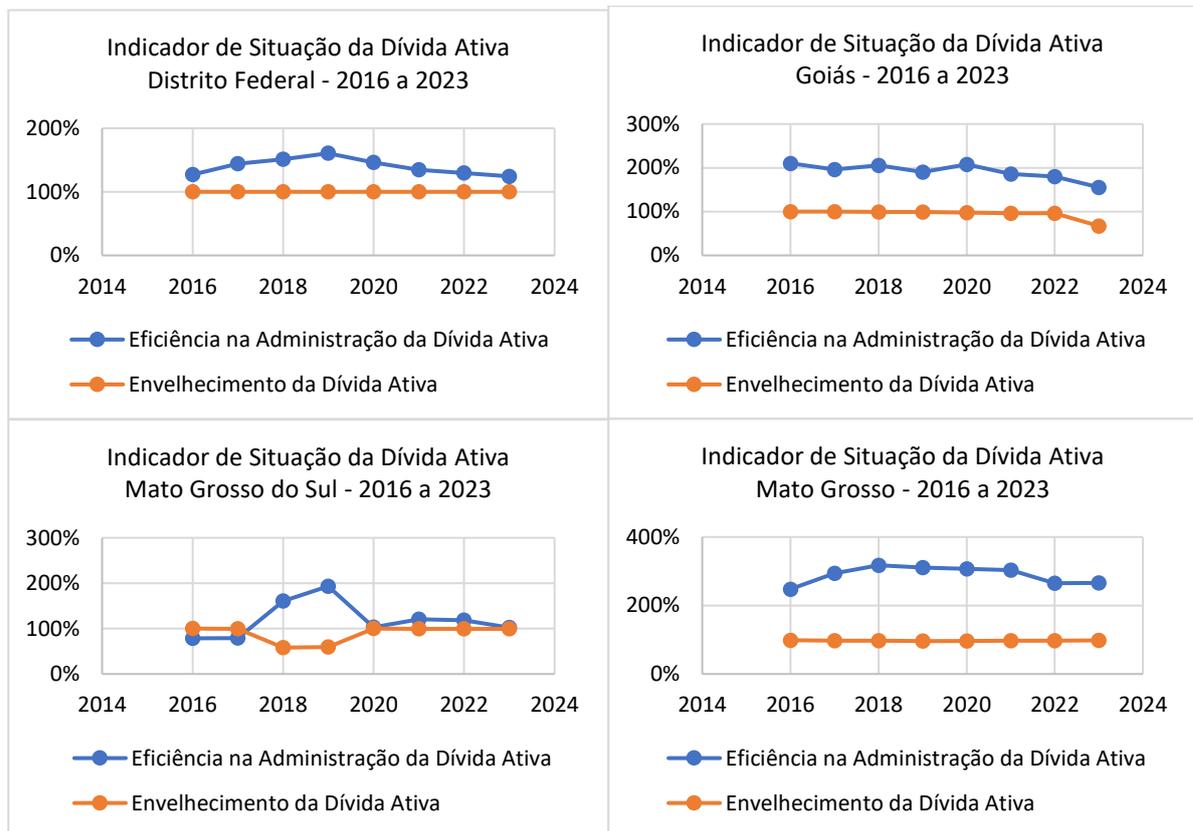


Nota. Elaboração do autor.

A constituição de provisões para perdas de créditos de liquidação duvidosa (Figura 8), obrigatória desde 2019 com a implementação do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) da Secretaria do Tesouro Nacional, revelou que o Distrito Federal não possui uma conta específica para isso, evidenciando fragilidades na estimativa do montante recuperável. Nos demais estados, a partir de 2020 e com a aplicação efetiva dos preceitos dispostos no MCASP, houve aumento das provisões, indicando que grande parte da Dívida Ativa tem baixa perspectiva de recuperação.

Figura 9

Indicador de Situação da Dívida Ativa Centro-Oeste (2016 a 2023)

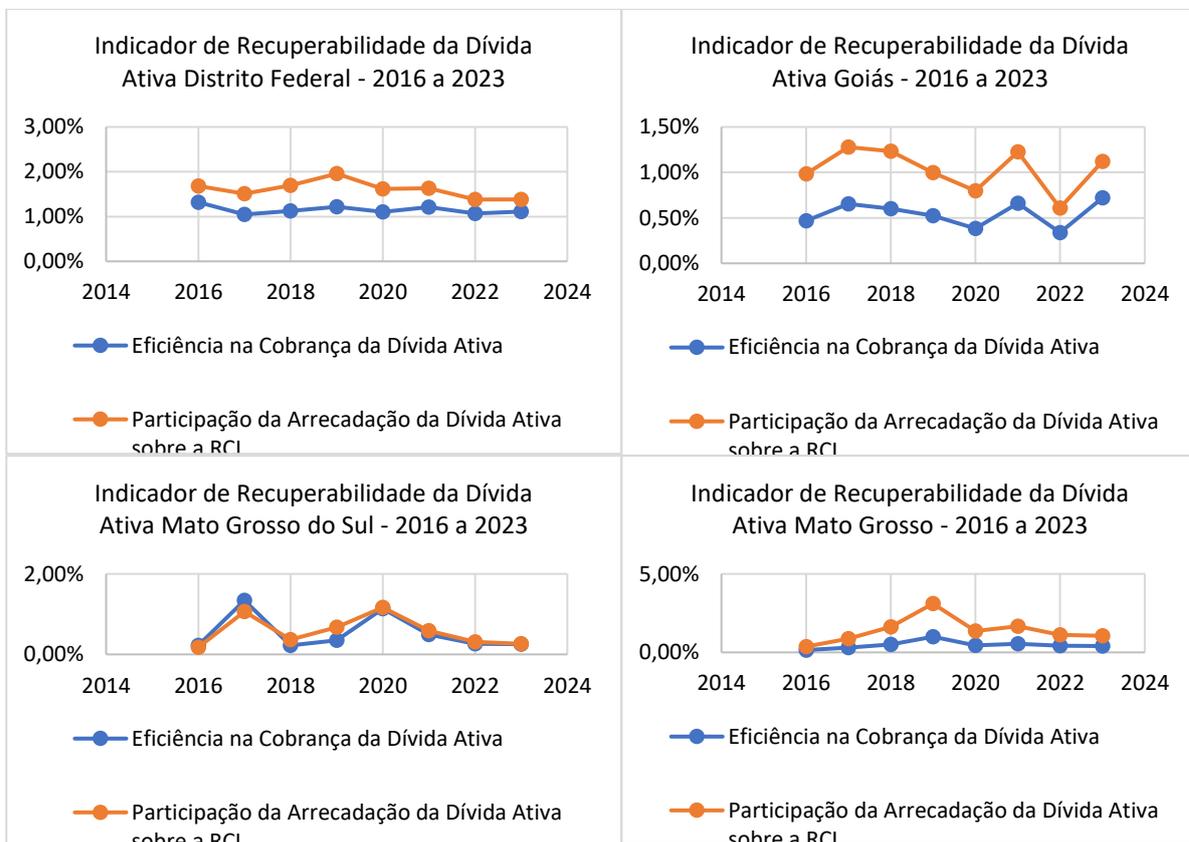


Nota. Elaboração do autor.

Ao se analisar o aspecto Eficiência na Administração da Dívida Ativa (Figura 9), constatou-se que em todos os Estados essa relação supera 100%, indicando que o valor da Dívida Ativa excede as arrecadações líquidas. Isso sugere riscos fiscais, especialmente pela limitada efetividade dos programas de refinanciamento. Quanto ao aspecto Envelhecimento da Dívida Ativa (Figura 9), grande parte dos créditos tem perspectiva de recuperação superior a um ano, o que diminui as chances de recebimento, aumenta os custos de cobrança e o risco de prescrição, refletindo falhas na gestão fiscal e na recuperação desses créditos (Santos et al., 2022; Portella & Borges, 2019; Afonso & Castro, 2018; Oliveira & Santos, 2014).

Figura 10

Indicador de Cobrança da Dívida Ativa Centro-Oeste (2016 a 2023)



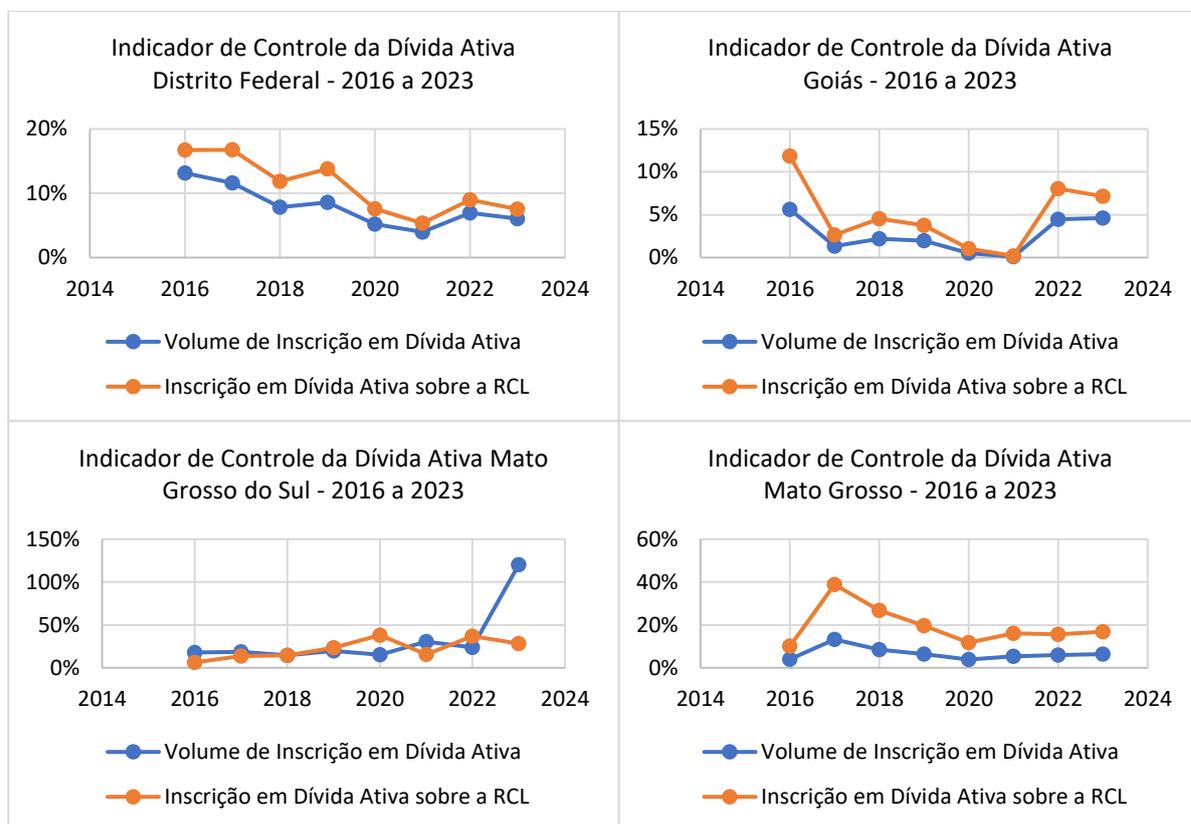
Nota. Elaboração do autor.

Ao analisar o aspecto Eficiência na Cobrança da Dívida Ativa (Figura 10), constatou-se que, exceto Mato Grosso do Sul, todos os estados apresentaram uma taxa de recuperação anual de 0,5% a 1% do estoque de Dívida Ativa, mantida ao longo dos anos. Comparando as inscrições anuais de Dívida Ativa com a arrecadação, observou-se que, em 2023, o volume de inscrições foi significativamente maior do que a eficiência na cobrança, com valores 5,45 vezes superiores no Distrito Federal e até 78 vezes no Mato Grosso do Sul.

Quanto à Participação da Arrecadação da Dívida Ativa na RCL, essa proporção variou entre 1% e 3% em todos os Estados, sugerindo baixa eficiência na recuperação dos créditos e fragilidades na fiscalização tributária, além de uma percepção de que a maior parte da Dívida Ativa é irrecuperável (Figura 10).

Figura 11

Indicador de Controle da Dívida Ativa Centro-Oeste (2016 a 2023)



Nota. Elaboração do autor.

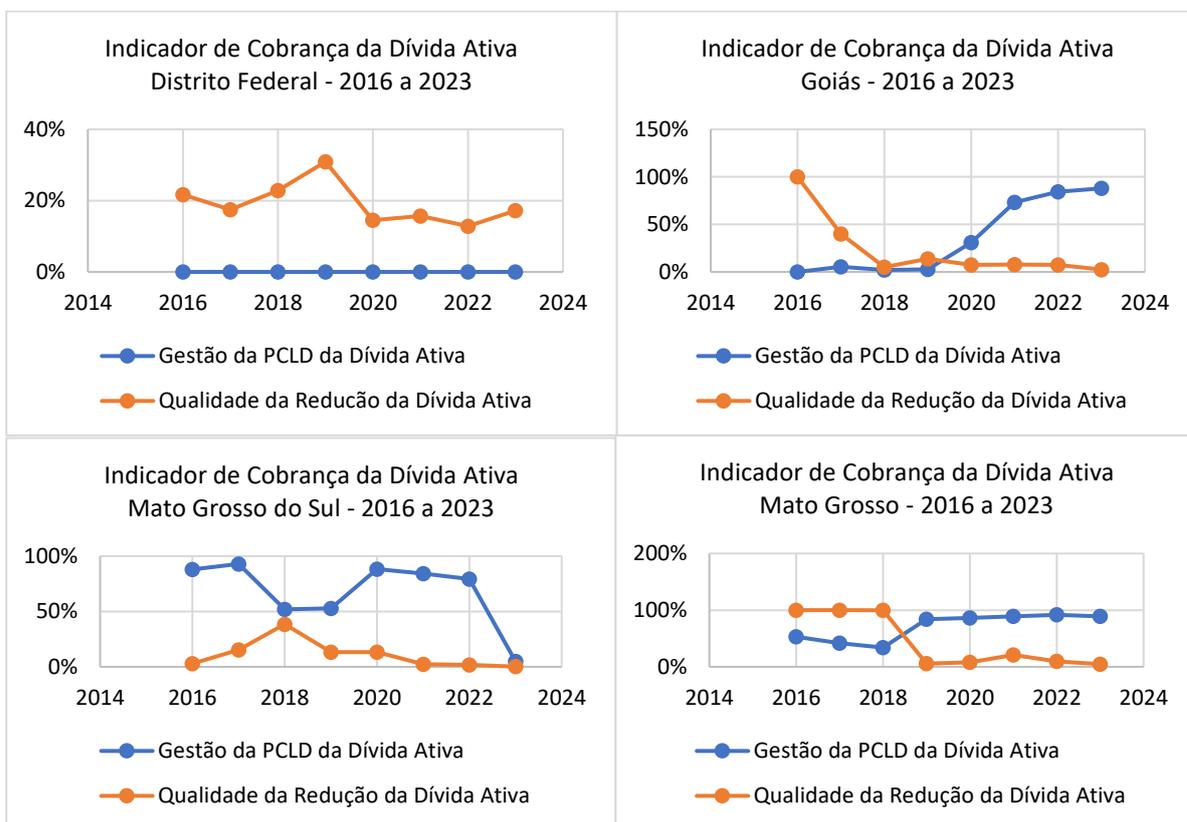
Ao se avaliar o aspecto Volume de Inscrição em Dívida Ativa (Figura 11), verificou-se que, entre os anos analisados, a relação entre o montante anual inscrito e o estoque de Dívida Ativa variou de 5% a 8% nos Estados de Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal, enquanto no Mato Grosso do Sul foi de 18% a 25%. Essa tendência de renovação indica uma possível inadimplência e sugere que a Dívida Ativa cresce mais rapidamente do que pode ser cobrada, resultando em um ciclo de acumulação de débitos não resolvidos.

No que diz respeito à relação entre ao aspecto Inscrição em Dívida Ativa sobre a RCL (Figura 11), observou-se que, em 2017, Mato Grosso registrou 40% da RCL, evidenciando as perdas de arrecadação. Em 2023, essa proporção foi de 8% no Distrito Federal, 7% em Goiás e 16% no Mato Grosso, com investimentos em saúde próximos aos valores inscritos em Dívida Ativa (Painel Transparência e execução fiscal e orçamentária elaborado pelo Tribunal de Contas

do Distrito Federal (2024); Portal da transparência Mato Grosso (2024); Gioás Transparente (2024)). Em relação à educação, os investimentos foram aproximadamente o dobro do montante inscrito (Painel Transparência e execução fiscal e orçamentária elaborado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (2024); Portal da transparência Mato Grosso (2024); Gioás Transparente (2024)). Não foi possível realizar essa comparação para o Mato Grosso do Sul devido à falta de dados confiáveis.

Figura 12

Indicador de Recuperabilidade da Dívida Ativa Centro-Oeste (2016 a 2023)



Nota. Elaboração do autor.

Ao se analisar o aspecto Gestão de Perdas em Créditos de Liquidação Duvidosa (PCLD) da Dívida Ativa (Figura 12), apenas o Distrito Federal não acompanhava essa provisão durante o período analisado. Nos outros estados, a partir de 2019 e 2020, observou-se uma gestão mais eficaz da PCLD, refletindo a real possibilidade de recuperação dos créditos. Nos entes que

gerenciaram a PCLD, 90% a 95% dos créditos inscritos foram considerados irre recuperáveis, indicando problemas de arrecadação e dificuldades na execução fiscal. Já em relação ao aspecto Qualidade da Redução da Dívida Ativa (Figura 12), a arrecadação representou apenas uma pequena fração das baixas anuais, evidenciando que reduções no estoque se deveram mais a fatores como prescrição e decadência do que a esforços de recuperação. Essa perspectiva é crucial para que os entes busquem soluções sustentáveis para a recuperação da Dívida Ativa.

Na estimação da metodologia Cageda, no que tange ao estabelecimento de faixas de valores para a atribuição de uma classificação (A, B ou C) aos aspectos, foram analisadas as médias e desvios padrão (Tabela 10) dos aspectos EFADA (183%, com desvio de 71%) e ENDA (93%, com desvio de 10%). Para o ENDA, usou-se a média como limite superior, já que o desvio padrão resultaria em um valor superior a 100%. Para os aspectos ECDA e ADAR, com médias de 0,66% e 1,1% (desvios de 0,039% e 0,49%), adotaram-se faixas de valor inversas ao aspecto VIDA, pois a adição ou subtração de um desvio padrão às médias dos aspectos elencados acima estipularia um limite superior irrisório em relação ao que se pretende que os entes alcancem como um resultado positivo para os aspectos (classificação A). As médias para VIDA e IDAR foram 8% e 14%, e para GPDA e QRDA, 40% e 31%, respectivamente, sendo ajustadas as faixas conforme necessário para evitar valores irrelevantes.

Tabela 10

Estatísticas descritivas para o estabelecimento de faixas de valores da Metodologia Cageda

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
EFADA	30	,785531	3,174741	1,834391	,707750
ENDA	30	,962821	1,000000	,939531	,130717
ECDA	30	,001496	,013416	,006643	,003858
ADAR	30	,001764	,019571	,010974	,004890
VIDA	30	,001026	,304672	,086200	,069747
IDAR	30	,000000	,388277	,135498	,105183
GPDA	30	,000000	,929797	,399154	,403768
QRDA	30	,016796	1,000000	,309472	,360530

Nota. Elaboração do autor com base no *software SPSS*.

As faixas de valor e as classificações (A, B ou C) para cada aspecto estão detalhadas no Tabela 11. A classificação A indica uma situação favorável em relação aos aspectos avaliados. A classificação B aponta um cenário intermediário, que ainda precisa de melhorias. Já a classificação C revela um cenário desfavorável para o ente, sugerindo a necessidade de uma intervenção imediata na gestão, cobrança, controle e recuperação dos créditos, especialmente os inscritos em Dívida Ativa.

Tabela 11

Majoração da Classificação a partir dos Resultados Equacionados

Aspecto	Sigla	Faixas de Valor	Classificação
Eficiência na Administração da Dívida Ativa	EFADA	$\leq 110\%$	A
		$110\% < X \leq 250\%$	B
		$> 250\%$	C
Envelhecimento da Dívida Ativa	ENDA	$\leq 80\%$	A
		$80\% < X \leq 90\%$	B
		$> 90\%$	C
Eficiência na Cobrança da Dívida Ativa	ECDA	$> 15\%$	A
		$15\% \geq X > 1\%$	B
		$\leq 1\%$	C
Participação da Arrecadação da Dívida Ativa na RCL	ADAR	$> 15\%$	A
		$15\% \geq X > 1\%$	B
		$\leq 1\%$	C
Volume Inscrito em Dívida Ativa	VIDA	$\leq 1\%$	A
		$1\% < X \leq 15\%$	B
		$> 15\%$	C
Inscrições em Dívida Ativa em relação a RCL	IDAR	$\leq 5\%$	A
		$5\% < X \leq 25\%$	B
		$> 25\%$	C
Gestão de PCLD em Dívida Ativa	GPDA	$\leq 40\%$	A
		$40\% < X \leq 80\%$	B
		$> 80\%$	C
Qualidade da Redução da Dívida Ativa	QRDA	$> 70\%$	A
		$70\% \geq X > 30\%$	B
		$\leq 30\%$	C

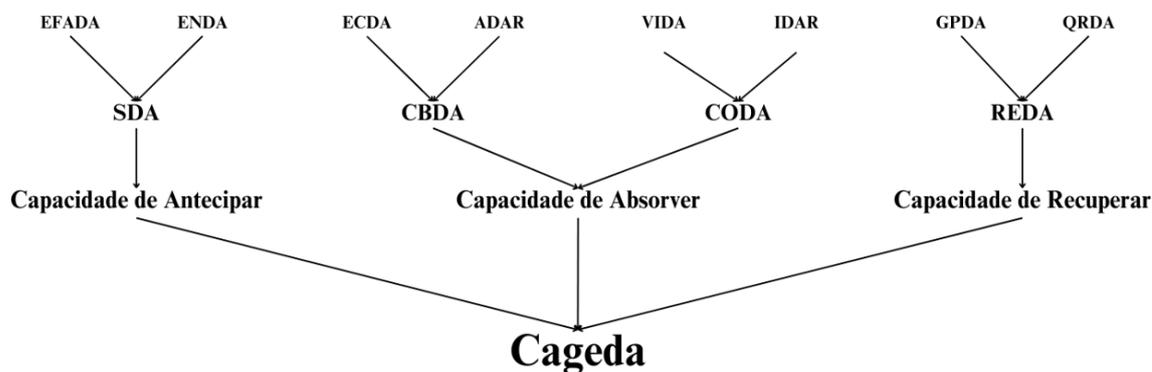
Nota. Elaboração do autor adaptado com base na Portaria Normativa MF n.º 1.583, de 13 de dezembro de 2023 e na Portaria STN/MF n.º 217, de 15 de fevereiro de 2024.

A classificação do SDA, do CBDA, do CODA e do REDA foi determinada a partir da combinação das classificações parciais dos dois aspectos que o compõe (Anexo 1 a 4), assim como feito no Índice de Situação Previdenciária (ISP) e conforme inspiração exarada da Capag.

Por fim, a classificação final da metodologia Cageda dos entes foi determinada a partir da combinação das classificações das três dimensões de resiliência fiscal que o compõe (Tabela 9), quais sejam, capacidade de antecipar, capacidade de absorver e capacidade de recuperar, sendo que a classificação da capacidade de antecipar corresponde a classificação obtida pelo SDA, a classificação da capacidade de absorver corresponde a combinação, das classificações verificadas pelo CBDA e CODA (Tabela 18), enquanto que a que a classificação da capacidade de recuperar corresponde a classificação obtida pelo REDA, conforme Figura 13 abaixo.

Figura 13

Classificação final do Cageda com base em suas dimensões de resiliência fiscal



Nota. Elaboração do autor.

Para determinar a classificação do SDA, foram calculados, usando as fórmulas da Tabela 2 e ponderando-se as mesmas durante um período de três anos (Tabela 3) para se apurar o valor final do aspecto em determinado exercício, os valores para os aspectos que compõe o indicador. Essa classificação permite avaliar a capacidade do indicador de antecipar eventos adversos, como o aumento e envelhecimento contínuos da Dívida Ativa.

Após aplicação das fórmulas aos dados coletados, verificou-se a seguinte classificação no SDA, para os entes sob análise, no ano de 2023:

Tabela 12

Classificação SDA (Metodologia Cageda)

Estado	Aspecto EFADA		Aspecto ENDA		Classificação Indicador SDA
	Valor	Classificação	Valor	Classificação	
Distrito Federal	128%	B	100%	C	C
Goiás	169%	B	82%	B	B
Mato Grosso	273%	C	98%	C	C
Mato Grosso do Sul	111%	B	99%	C	C

Nota. Elaboração do autor.

A classificação do CBDA foi definida com base no cálculo dos valores dos aspectos que o compõem, utilizando as fórmulas indicadas na Tabela 2 e ponderando-os ao longo de três anos. Essa classificação permite avaliar a capacidade de reagir a um evento adverso, no caso em tela o nível de recuperação da Dívida Ativa e como tal arrecadação contribui para a geração de recursos a serem aplicadas em ações de interesse público.

Após aplicação das fórmulas aos dados coletados, verificou-se a seguinte classificação no CBDA, para os entes sob análise, no ano de 2023:

Tabela 13

Classificação CBDA (Metodologia Cageda)

Estado	Aspecto ECDA		Aspecto ADAR		Classificação Indicador CBDA
	Valor	Classificação	Valor	Classificação	
Distrito Federal	1,12%	B	1,43%	B	B
Goiás	0,59%	C	0,99%	C	C
Mato Grosso	0,43%	C	1,19%	B	C
Mato Grosso do Sul	0,31%	C	0,34%	C	C

Nota. Elaboração do autor.

Para calcular a classificação do CODA, foram aplicadas as fórmulas da Tabela 2 e ponderados os resultados ao longo de três anos para determinar o valor final de cada aspecto. Essa análise permitiu identificar a capacidade do indicador de reagir a um evento adverso, no caso em tela o controle das inscrições anuais em Dívida Ativa e o monitoramento do montante de recursos que deixam de ser aplicados em ações de interesse público para compor o estoque crescente da Dívida Ativa.

Após aplicação das fórmulas aos dados coletados, verificou-se a seguinte classificação no Indicador de Controle da Dívida Ativa, para os entes sob análise, no ano de 2023:

Tabela 14

Classificação CODA (Metodologia Cageda)

Estado	Aspecto VIDA		Aspecto IDAR		Classificação Indicador CODA
	Valor	Classificação	Valor	Classificação	
Distrito Federal	6%	B	8%	B	B
Goiás	4%	B	6%	B	B
Mato Grosso	6%	B	16%	C	C
Mato Grosso do Sul	73%	C	28%	C	C

Nota. Elaboração do autor.

Por fim, a classificação do REDA foi determinada ao aplicar as fórmulas da Tabela 2 e ponderar os resultados durante um período de três anos, a fim de obter o valor final de cada aspecto. Essa avaliação possibilita medir a capacidade do indicador de se recuperar de um evento adverso, no caso em tela a probabilidade de recuperação do estoque da Dívida Ativa a partir da análise de suas perdas estimadas e o nível de baixa do estoque da Dívida Ativa que possui como vetor a arrecadação desses recebíveis, e não apenas a prescrição, decadência, anistias, extinções diversas, entre outros.

Após aplicação das fórmulas aos dados coletados, verificou-se a seguinte classificação no Indicador de Controle da Dívida Ativa, para os entes sob análise, no ano de 2023:

Tabela 15

Classificação REDA (Metodologia Cageda)

Estado	Aspecto GPDA		Aspecto QRDA		Classificação Indicador REDA
	Valor	Classificação	Valor	Classificação	
Distrito Federal	-	C	16%	C	C
Goiás	84%	C	5%	C	C
Mato Grosso	90%	C	9%	C	C
Mato Grosso do Sul	43%	B	1%	C	C

Nota. Elaboração do autor.

Após a combinação matricial das classificações apuradas para as dimensões de resiliência fiscal que compõe a Cageda (Anexo 5), verificou-se a seguinte classificação final para a metodologia, para os entes sob análise, no ano de 2023:

Tabela 16

Nota Final Metodologia Cageda (2023)

Estado	Classificação das Dimensões			Classificação Final Cageda
	Capacidade de Antecipar (SDA)	Capacidade de Absorver (CBDA+CODA)	Capacidade de Recuperar (REDA)	
Distrito Federal	C	B	C	C
Goiás	B	C	C	C
Mato Grosso	C	C	C	D
Mato Grosso do Sul	C	C	C	D

Nota. Elaboração do autor.

Os entes com a pior classificação (D) foram os estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, indicando que necessitam, assim como o Distrito Federal e o Goiás que obtiveram classificação C, de ações de intervenção voltadas para o aprimoramento de todos os aspectos que compõe a gestão da Dívida Ativa, tendo em vista que a melhoria dos mesmos não decorre apenas de fatores externos, estranhos à atividade da ente responsável por sua cobrança, mas também de ações implementadas pelos Estados para otimizar a gestão dos recebíveis, especificamente os atinentes à Dívida Ativa (Quaresma Santos, 2022).

Manter um controle interno eficiente sobre os referidos créditos é de suma importância para garantir seus recebimentos e cultivar o sentimento de justiça fiscal aos “bons pagadores” (Rossi & Santos, 2016). A jurisprudência dos Tribunais de Contas entende que a inércia da Administração pública em controlar e cobrar a dívida ativa configura omissão de receita (Rossi & Santos, 2016), sendo que a não cobrança da dívida ativa não apenas impede a entrada de receita pública no Erário, mas também estimula o surgimento de novos inadimplentes, especialmente devido à inércia do Poder Público, que transmite a impressão de impunidade (Oliveira & Santos, 2014).

Os procedimentos de cobrança administrativa são essenciais para prevenir frustrações na arrecadação da Dívida Ativa do Estado, já que o acúmulo constante desses créditos acabam por impactar a programação orçamentária e financeira do exercício, além de contribuir para o surgimento de novos inadimplentes e onera os bons pagadores, sendo essa discussão de extremamente relevância, pois fortalece os controles da Administração pública, evitando que os créditos vencidos e inscritos em dívida ativa “caduquem” devido à prescrição, em razão da falta de execução dos direitos a receber pela Fazenda Pública (Rossi & Santos, 2016).

A estrutura e cobrança de receitas são críticas para a recuperação e renovação fiscal (Rao et al., 2023), sendo que dadas as diferenças inerentes na cobrança de receitas, algumas cidades estarão mais bem equipadas para responder melhor aos choques do que outras, minimizando o efeito sentido a nível individual (Spencer, 2018), como pode ser verificado em relação a algumas capacidades dos entes sob análise.

Nesse sentido, o ente que obteve melhor classificação no que tange a capacidade de antecipar foi Goiás, verificando-se que o ente voltou seus esforços para medidas de administração da Dívida Ativa com vistas a diminuição do estoque da mesma e ações para reverter o quadro de maturação dos créditos. Contudo, deve-se pontuar que a classificação verificada encontra-se em um patamar intermediário, podendo-se indicar que ações empreendidas para o aprimoramento de apenas um aspecto pode prejudicar outros aspectos da gestão, contribuindo para a manutenção deficiente da classificação indicada.

Já o ente que obteve melhor classificação em relação a capacidade de absorver foi o Distrito Federal, consistente em ajustar os processos por meio de mudanças incrementais, sem, no entanto, modificar os princípios, a cultura e os valores fundamentais (Barbera et al., 2017; Du Boys et al., 2017), podendo-se inferir pela busca de um nível de cobrança da Dívida Ativa que seja constante ao longo do tempo, apesar da verificação de que tal patamar ainda permanece mínimo frente ao estoque acumulado a se recuperar.

Constatou-se que nenhum ente analisado obteve uma boa classificação no que diz respeito a capacidade de recuperar, tendo em vista que a dificuldade em se recuperar esses valores em mora resulta da complexidade e dos desafios associados aos procedimentos de cobrança, tanto na esfera administrativa quanto na judicial, sendo que várias falhas podem levar ao aumento do estoque da Dívida Ativa, como a falta de inscrição em Dívida Ativa ou a não

execução do crédito, o que, em certos casos, provoca a prescrição do direito da Fazenda Estadual de cobrar esses valores, apontando-se que, quando isso acontece, os Estados enfrentam sérias dificuldades para efetivar a cobrança, mantendo o crédito registrado no patrimônio com poucas chances de recuperação no futuro (Rossi & Santos, 2016).

2.5 Conclusões e Recomendações

A gestão eficiente da Dívida Ativa é uma questão crucial para o fortalecimento da resiliência fiscal de governos estaduais e municipais brasileiros, especialmente em um cenário de instabilidade econômica e crescente demanda por serviços públicos. O estudo apresentado foca na análise de como a Dívida Ativa pode ser usada como um instrumento para fortalecer a capacidade de governos estaduais em lidar com crises e pressões financeiras. A proposta central do artigo é o desenvolvimento de uma metodologia, denominada Cageda (Capacidade de Gestão da Dívida Ativa), para avaliar a capacidade de gestão desses créditos como uma medida de resiliência fiscal.

Ao longo do estudo, foi possível observar que a gestão da Dívida Ativa, quando realizada de forma inadequada, pode se tornar uma significativa vulnerabilidade fiscal, comprometendo a capacidade dos estados de honrar suas obrigações e manter a prestação de serviços públicos essenciais. O problema não se restringe apenas à baixa eficiência na recuperação desses créditos, mas também à falta de uma estratégia clara e consistente para gerir a arrecadação de receitas derivadas da Dívida Ativa.

A criação da metodologia Cageda vem como uma tentativa de mensurar a capacidade de gestão da Dívida Ativa de forma objetiva, trazendo uma inovação no campo das finanças públicas ao propor uma metodologia específica para avaliar como a recuperação de créditos pode ser uma ferramenta crucial na composição da Capag (Capacidade de Pagamento). A proposta de inclusão da Cageda no cálculo da Capag é um passo importante, uma vez que permite incorporar elementos da gestão de receitas, além de apenas despesas e dívida, ao modelo de análise fiscal. Isso amplia a visão dos gestores públicos sobre as ferramentas à sua disposição para melhorar a saúde fiscal dos Estados.

Durante o desenvolvimento da metodologia, utilizou-se a análise de componentes principais (ACP) para a seleção de variáveis que melhor representassem a eficiência da gestão

da Dívida Ativa. A pesquisa baseou-se em dados de Estados da região Centro-Oeste do Brasil, cujas características heterogêneas permitiram uma avaliação do comportamento da Dívida Ativa em diferentes contextos econômicos e sociais.

Os resultados indicaram que todos os Estados avaliados apresentaram desempenhos insatisfatórios, classificados entre "C" e "D" na metodologia proposta. Isso revela um problema estrutural na forma como a Dívida Ativa é gerida, não apenas pela falta de capacidade técnica, mas também por uma possível negligência na formulação de políticas voltadas para a recuperação desses créditos.

A partir dos resultados obtidos, ficou claro que a Dívida Ativa, quando gerida de maneira eficiente, pode servir como uma fonte relevante de recursos para os Estados, reduzindo a necessidade de novos empréstimos e aumentando a autonomia fiscal das entidades. No entanto, para que isso ocorra, é necessário que os gestores públicos compreendam a importância de investir em sistemas de cobrança mais eficazes, baseados em tecnologia, treinamento de pessoal e aprimoramento dos processos de fiscalização e controle. A literatura revisada no estudo aponta que a falta de investimentos nessa área é um dos principais fatores que dificultam a recuperação da Dívida Ativa, além de criar uma cultura de inadimplência que agrava o problema.

Ademais, a eficiência na gestão da Dívida Ativa tem implicações diretas para a justiça fiscal. Governos que falham em recuperar adequadamente os créditos devidos acabam promovendo uma distribuição desigual do ônus fiscal, uma vez que os inadimplentes não contribuem proporcionalmente para o financiamento dos serviços públicos. Isso gera um ciclo vicioso, no qual a falta de recuperação de créditos compromete a capacidade do Estado de financiar políticas públicas, o que, por sua vez, pode levar a um aumento de impostos ou à criação de novas dívidas para cobrir déficits orçamentários. Assim, a gestão ineficiente da Dívida Ativa não é apenas uma questão técnica, mas também uma questão de equidade e justiça social. Nesse sentido, o fortalecimento da gestão da Dívida Ativa é não apenas uma questão de arrecadação, mas um pilar essencial para a construção de uma gestão pública mais resiliente, eficiente e socialmente justa.

Por fim, faz-se de suma importância salientar que o estudo desenvolvido apresenta algumas limitações, quais sejam: (i) limitação na amostra selecionada, pois o estudo foca apenas

na região Centro-Oeste do Brasil, o que pode limitar a generalização dos resultados para outras regiões com diferentes contextos econômicos e fiscais; (ii) limitações na técnica utilizada, pois a ACP, embora útil, possui limitações, como a suposição de linearidade dos dados e a potencial subjetividade na interpretação dos componentes, podendo impactar a confiabilidade dos resultados ao representar a capacidade da gestão da Dívida Ativa; e (iii) limitações quanto aos dados coletados e a informação produzida, pois a análise depende de dados secundários obrigatoriamente publicados pelos estados, e que não foram auditados, e que produz informações do tipo fechada, o que pode reduzir a qualidade, a confiabilidade e a comparabilidade dos resultados alcançados.

Com vistas a remediar algumas das limitações verificadas, sugere-se, como recomendações para pesquisas futuras, a expansão da amostra, buscando-se expandir o estudo aqui proposto para outras regiões e estados brasileiros, incluindo uma análise comparativa que considere as especificidades regionais e incorporando informações abertas para sua apuração. Isso permitiria um entendimento mais amplo dos desafios da resiliência fiscal em diferentes contextos. Outra recomendação de pesquisa futura diz respeito ao desenvolvimento de indicadores complementares aos propostos, considerem aspectos como a diversificação de fontes de arrecadação e estratégias de cobrança mais eficientes. Além disso, estudos futuros poderiam incorporar experimentações com métodos quantitativos mais robustos para mensurar a resiliência fiscal de maneira menos subjetiva, o que pode melhorar a precisão das políticas fiscais locais.

3 PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO (PTT)

METODOLOGIA DE CÁLCULO DA CAPACIDADE DE GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA COMO MEDIDA DE RESILIÊNCIA FISCAL EM GOVERNOS LOCAIS BRASILEIROS

3.1 Introdução

A administração pública no Brasil, e no mundo, tem passado por inúmeras mudanças, sendo que as discussões sobre a coleta e utilização eficiente de recursos públicos tem adquirido relevância crescente devido às contínuas demandas legais e sociais por práticas sólidas de gestão fiscal (Diniz et al., 2012). As regiões brasileiras convivem constantemente com diversos desafios a sua estabilidade, como alta inflação, recessões econômicas, falta de recursos para investimento e lacunas internas na disponibilidade de ferramentas eficazes para o planejamento e controle da gestão em todos os estratos de atuação governamental, sendo que esses elementos de entrave têm um efeito prejudicial sobre a administração e o progresso econômico e social das localidades (Leite Filho & Fialho, 2015).

Nesse sentido, a existência de crises financeiras e perturbações econômicas, conforme identificadas na literatura como um fator agravante nas relações fiscais entre os entes federados (Junior et al., 2019), tem afetado diversas unidades federativas no Brasil ao longo das últimas décadas, destacando a urgente necessidade de se realizar uma avaliação clara, abrangente e aceitável da condição fiscal das administrações locais. (Diniz et al., 2012).

Tendo em vista que a principal missão da administração pública é aprimorar o bem-estar da sociedade, o gestor público deve elaborar estratégias que satisfaçam suas necessidades de informação para a tomada de decisão, com o intuito de atender aos anseios da população, coletando e empregando de maneira eficiente os recursos públicos para promover o desenvolvimento socioeconômico local e nacional, com vistas à manutenção da estabilidade das regiões (Silva & Crisóstomo, 2019; Alonso et al., 2015; Motta, 2013). Desde a constituição do Estado democrático de direito, tanto a população quanto os gestores demandam mecanismos de avaliação e medição do desempenho da gestão pública (Castro & Carvalho, 2017), surgindo dispositivos legais de monitoramento de programas, entidades e governos com o propósito de

minimizar conflitos de interesse informacional entre o gestor público e a sociedade, bem como para prevenir a falta de controle (Silva & Crisóstomo, 2019).

No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 4 de maio de 2000, tem sido reconhecida como um ponto de referência no que diz respeito ao controle da administração pública e ao fortalecimento dos mecanismos de planejamento e gestão fiscal (Laureano et al., 2017; Leite Filho & Fialho, 2015). Segundo o disposto na referida legislação, os gestores públicos devem se comprometer com uma administração responsável, requerendo que os mesmos possuam, desde a fase de planejamento, informações sólidas e coerentes que possibilitem uma avaliação financeira e fiscal eficaz, possibilitando assim uma orientação sólida para suas decisões (Diniz et al., 2012).

Para alcançar um controle efetivo das atividades do gestor, são essenciais mecanismos que promovam a transparência e a fiscalização da administração pública (Alcântara et al., 2015), sendo defendida a utilização de indicadores como ferramenta para examinar e avaliar as áreas de excelência e deficiências, bem como os êxitos ou insucessos de uma estratégia de gestão ou de desenvolvimento de uma cidade ou região (Leite Filho & Fialho, 2015).

Nesse sentido, uma maior qualidade na gestão está frequentemente ligada a mecanismos mais eficazes de controle sobre a administração pública, sendo, portanto, apontada como impulso para uma administração pública mais eficaz, que, por sua vez, pode promover um desenvolvimento e equilíbrio fiscal mais sólido (Silva & Crisóstomo, 2019). A manutenção do equilíbrio fiscal na administração pública envolve um conjunto de ações executadas pelo governo para determinar o estado das finanças públicas com vistas ao alcance do equilíbrio entre a arrecadação de receitas e a realização de despesas, sendo que entre as ações tomadas merece destaque o desenvolvimento e a implementação de um painel de indicadores financeiros e fiscais, os quais têm o propósito de oferecer informações sobre a condição econômico-financeira de uma unidade administrativa (Diniz et al., 2012).

Embora existam abordagens sofisticadas para conduzir análises de gestão fiscal e financeira, a prática mais comum envolve a avaliação dessas variáveis por meio de índices e indicadores alimentados constantemente por dados produzidos pelos governos (Giambiagi, 2015). Indicador é uma medida, seja quantitativa ou qualitativa, que carrega um significado específico e é empregada para sistematizar e captar informações cruciais acerca dos elementos

que compõem o objeto de observação, sendo que ao se definir um indicador, é fundamental analisar sua pertinência e utilidade para os potenciais usuários, devendo se atender critérios de validade e confiabilidade, mensurabilidade e economicidade (Ferreira et al., 2009).

Os procedimentos utilizados na elaboração de índices e indicadores, incluindo seus componentes, definições e critérios de aplicação, são produtos de extensa pesquisa e discussão, originados de debates teórico-metodológicos, com o objetivo de explorar novas abordagens na área de fiscalização (Castro & Carvalho, 2017), sendo que a capacidade de acessar indicadores para examinar a realidade social, criar políticas públicas, acompanhar o bem-estar da população e analisar as transformações financeiras, e fiscais, depende da disponibilidade e das características das estatísticas públicas (Leite Filho & Fialho, 2015).

Indicadores desempenham um papel que vai além de simplesmente evidenciar o cumprimento das metas, sendo que tais ferramentas também têm a função de esclarecer as prioridades, estabelecer um alinhamento, sinalizar a necessidade de ajustes, apoiar a tomada de decisões e proporcionar motivação e reconhecimento pelo desempenho (Uchôa, 2013). Uma organização que efetua medições sistemáticas de seu desempenho tem a capacidade de intervir prontamente diante de variações nos processos, sendo que, a partir das informações geradas, os usuários têm a possibilidade de avaliar o desempenho de equipes, atividades, processos e gestão, permitindo a tomada de decisões e a implementação de ações destinadas a aprimorar o desempenho da organização (Uchôa, 2013).

Pesquisadores de destaque na área de formulação e modelagem de indicadores financeiros, como Brown (1993), Beauregard (1998), e Vining et al. (2004), aplicaram um conjunto de dez indicadores destinados a analisar a situação financeira de municípios nos Estados Unidos e Canadá, sendo que esses indicadores foram concebidos com base em aspectos financeiros considerados pertinentes para avaliar quatro fatores fiscais fundamentais em uma localidade, que englobam receitas, despesas, estrutura operacional e estrutura da dívida. No entanto, é crucial destacar que, em geral, a população brasileira não tem o hábito de buscar informações sobre o desempenho da administração, sendo que as informações mais amplamente divulgadas estão relacionadas a denúncias e investigações de condutas corruptas por parte dos gestores (Diniz et al., 2012).

Nesse contexto, os progressos conceituais e acadêmicos na melhoria do desempenho e na formulação de estruturas de controle continuam a ser incipientes na administração pública brasileira (Boin & Lodge, 2016; Duit, 2016), sendo que a avaliação da capacidade financeira e fiscal de um governo é de extrema importância para a gestão das atividades estatais (Diniz et al., 2012). Um exemplo da tentativa de medição da gestão pública no Brasil é a Rede Nacional de Indicadores Públicos, criado em 2016 pelo Instituto Rui Barbosa com o intuito de aprimorar o diálogo com a sociedade, compartilhar instrumentos de medição do desempenho da gestão pública brasileira, boas práticas e o conhecimento deles advindos na avaliação da gestão pública, através da aplicação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), sendo que este índice busca avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores sob sete dimensões, quais sejam, saúde, educação, meio ambiente, gestão fiscal, segurança, planejamento e tecnologia da informação (Castro & Carvalho, 2017).

Outro exemplo, do ponto de vista dos indicadores de gestão pública municipal, é o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) cujo propósito reside na promoção da cultura e da responsabilidade administrativa, através da criação e divulgação de indicadores que melhorem as escolhas dos administradores locais na distribuição de recursos públicos e, simultaneamente, fomentem um maior controle social da gestão fiscal (Leite Filho & Fialho, 2015). Conforme destacado por Gomes et al. (2013), ainda existe uma carência teórica em relação a um modelo abrangente para desenvolver indicadores que atendam de maneira satisfatória e abrangente às organizações com funções diversas e uma multiplicidade de partes interessadas, como é o caso de organismos públicos. Além disso, para os autores, seria relevante observar que a literatura ainda não havia oferecido mecanismos eficazes para controlar o desempenho de organizações que se baseiam na gestão pública como pressuposto.

Uma das principais dificuldades na avaliação da eficiência e desempenho de uma localidade reside na definição de uma métrica que seja capaz de combinar diversos indicadores em um único parâmetro capaz de refletir o desempenho de um governo local, sendo que, lamentavelmente, existia uma escassez de pesquisas empíricas que investiguem a eficiência financeira e fiscal na administração pública brasileira, e aquelas que existiam geralmente se concentravam em aspectos relacionados à alocação de despesas (Diniz et al., 2012). Leite Filho e Fialho (2015), em seu estudo sobre a avaliação da relação entre os indicadores de gestão pública (IFGF – Índice Firjan de Gestão Fiscal) e os de desenvolvimento dos municípios

brasileiros (IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal), observaram que os municípios brasileiros apresentaram um nível de desenvolvimento médio moderado e indicadores de gestão pública e fiscal municipal em dificuldade crítica.

Diniz et al. (2012), com o objetivo de avaliar, a partir de uma métrica contábil, a eficiência financeira na gestão dos recursos públicos de municípios brasileiros, desenvolveram uma metodologia simples de avaliação financeira da administração pública, de forma que os gestores das pequenas regiões fossem capazes de implementá-la. Já Silva e Crisóstomo (2019), ao analisarem os efeitos da gestão fiscal e da eficiência da gestão pública no desenvolvimento socioeconômico municipal brasileiro, constataram que a gestão fiscal e a eficiência da gestão pública influenciam positivamente o desenvolvimento socioeconômico municipal, sinalizando que os gestores públicos devem melhorar a eficiência de sua gestão e observar as regras de controle fiscal.

Nesse sentido, o emprego de instrumentos e métricas destinados a prever crises financeiras e fiscais é crucial não apenas para aprimorar a capacidade de antecipação, mas também para reforçar a habilidade de responder às crises, sendo que a suposição subjacente é que governos que possuem estratégias e ferramentas mais robustas para supervisionar suas finanças podem, mesmo que não consigam antecipar os indícios da crise, gerenciar de forma mais eficaz as consequências que dela decorrem (Batista & Cruz, 2019), sendo que os organismos públicos deveriam ter a capacidade de estabelecer indicadores para cada etapa do processo de administração, bem como para o ciclo de elaboração de políticas públicas, culminando na avaliação das atividades realizadas por esses entes através de indicadores que identificassem o progresso de um determinado processo (Uchôa, 2013).

Silva e Crisóstomo (2019) sugerem que se realize uma análise comparativa entre regiões em relação aos seus indicadores de gestão fiscal, buscando também o uso de outros modelos capazes de avaliar outras interações entre os constructos analisados, sendo encorajada a construção e o aprofundamento de investigações acerca de outros possíveis determinantes do desenvolvimento socioeconômico local, como a arrecadação e seus aspectos. Nesse gancho, estudos relacionados a criação de indicadores que meçam o desempenho de uma região ou localidade, em sua maioria, estão voltados para a análise de indicadores de eficiência que tem como espectro de estudo o gasto público, como nos trabalhos desenvolvidos por Diniz et al.

(2012); Gomes et al. (2013); Silva e Crisóstomo (2019); Leite Filho e Fialho (2015), sendo que a análise de tais indicadores sob a ótica da receita acaba sendo incluída como parte de outras formulações metodológicas e, por vezes, marginalizada dentro dessas construções.

Diante desse contexto, torna-se de extrema importância estabelecer indicadores que avaliem o desempenho na arrecadação de recursos públicos, sendo que a metodologia apresentada no estudo anteriormente desenvolvido tem como objetivo proporcionar uma ferramenta simples e eficaz para que gestores possam avaliar a capacidade fiscal de seus governos em relação à gestão da Dívida Ativa como uma medida de resiliência fiscal, incentivando a realização de análises sobre a arrecadação de recursos públicos sem a necessidade de se recorrer a técnicas analíticas sofisticadas, dispendiosas e complexas de modelagem.

Considerando que a motivação basilar para a elaboração desta metodologia está intrinsecamente relacionada à necessidade de avanços na pesquisa em administração pública com foco nas políticas de gestão de recursos, e visando desenvolver uma metodologia para aferir a Capacidade de Gestão da Dívida Ativa (Cageda), este PTT se inspirou na experiência da Capacidade de Pagamento dos Estados e Municípios brasileiros (Capag), modelagem criada pelo Governo federal brasileiro para apurar a situação fiscal dos entes federados brasileiros que querem contrair empréstimos com a garantia do Governo Central, só que voltado para a capacidade fiscal de recebimento. Na prática, o intuito da Capag é apresentar de forma simples e transparente se um novo endividamento representa risco de crédito, sendo composto por três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez, avaliando o grau de solvência, a relação entre receitas e despesa correntes e a situação de caixa; e apurando o diagnóstico da saúde fiscal de um Estado ou Município.

Voltada para a gestão dos recebíveis do Governo brasileiro, a expectativa é que a metodologia Cageda contribua, compondo a Capag estadual, como uma medida de resiliência fiscal em governos estaduais brasileiros e, contribua também para a percepção dos gestores dos entes governamentais brasileiros em relação às ações a serem tomadas para coibir vulnerabilidades associadas à frustração na coleta dos valores oriundos da Dívida Ativa.

A Capag, como descrito anteriormente, é determinada com base na análise de três indicadores econômico-financeiros, quais sejam, o Endividamento (DC), a Poupança Corrente

(PC) e a Liquidez (IL); e que serão calculados com base nos subsídios obtidos por meio da análise fiscal atribuída pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Os indicadores utilizam como fonte de informação o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo e os Balanços anuais dos Estados e dos Municípios, sendo que as informações utilizadas no cálculo dos indicadores devem estar de acordo com os conceitos estabelecidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) (Portaria Normativa MF n.º 1.583, de 13 de dezembro de 2023).

No que diz respeito às notas atribuídas a cada indicador que compõe a Capag, é atribuída uma letra (A, B ou C) que representa a classificação parcial do ente naquele indicador, sendo que a classificação final do ente na Capag é determinada a partir da combinação das classificações parciais dos três indicadores (Portaria Normativa MF n.º 1.583, de 13 de dezembro de 2023).

Nesse sentido, fica a cargo da STN calcular a classificação da Capag dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal que almejam a concessão de garantia ou aval da União em suas operações de crédito, devendo-se atentar para o fato de que os resultados das classificações da Capag atribuídos aos Estados e Municípios podem ser revistos pela STN quando houver evidências de deterioração significativa da situação financeira do ente (Portaria Normativa MF n.º 1.583, de 13 de dezembro de 2023; Portaria STN n.º 217, de 15 de fevereiro de 2024).

O cálculo de tal indicador possui uma aplicação prática ampla na administração pública brasileira, podendo ser utilizada para a delimitação do espaço fiscal do ente; análise das metas de poupança corrente, liquidez e despesa com pessoal; contrações de empréstimos e financiamentos com garantia da União; e para a concessão de auxílios financeiros temporários no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal ou de outros programas de suporte financeiro a serem criados pela União para apoiar financeiramente a independência de Estados e Municípios (Portaria STN n.º 217, de 15 de fevereiro de 2024).

3.2 Descrição Geral da Metodologia de Cálculo da Capacidade de Gestão da Dívida Ativa Como Medida de Resiliência Fiscal em Entes Locais

Uma crise sempre afeta os sistemas orçamentários e fiscais em vários níveis, sendo que o impacto fiscal das catástrofes nas finanças de um governo pode ser considerável (Klimanov et al., 2020). Dificuldades financeiras assolaram gradativamente diversas cidades ao redor do mundo, sendo que essa instabilidade fez com que as comunidades locais, antes desinteressadas e desatentas às finanças públicas, passassem a acompanhar a capacidade governamental de prestar serviços essenciais dando-se, a partir de então, mais importância e visibilidade à gestão das contas públicas (Junior et al., 2019).

A depender da qualidade institucional do ente, pode haver a redução da cooperação da população para pagar a sua “parte justa”, dificultando, assim, a cobrança de impostos e aumentando os *spreads* soberanos (Aizenman et al., 2019). Tendo isso em vista, esse trabalho propôs como Produto Técnico Tecnológico (PTT), enquadrado como um Processo/Tecnologia não patenteável, uma “Metodologia de Cálculo da Capacidade (*rating*) de Gestão da Dívida Ativa (Cageda)”, que acompanha, como medida de resiliência fiscal, a nova metodologia de apuração da Capag, além de lançar luz sobre uma das formas possíveis de modelagem e atribuição de classificações a índices e indicadores.

Diante da necessidade de mecanismos que meçam o grau de resiliência fiscal com o intuito de aprimorar os instrumentos informativos de gestão para a tomada de decisão, é possível inferir que medições que apontam para a situação da gestão da Dívida Ativa, focando sua atenção na perspectiva do recebimento, e não somente sob a ótica da despesa como majoritariamente é assumido na literatura (Rao et al., 2023; Boin & Lodge, 2016; Duit, 2016; Oprea & Bilan, 2015; Boin & Van Eeten, 2013; Giuberti, 2010), torna-se uma ferramenta crucial de complementação às aferições já existentes para uma compreensão global do problema, e que será subsídio, juntamente com outras intervenções de mesma natureza, como é a Capag, para criação de planos de ação condizentes com o contexto verificado em cada estágio de manifestação das adversidades com vistas à manutenção do equilíbrio.

Neste sentido, o potencial inovador do PTT proposto neste estudo reside na tentativa de incorporação da avaliação da capacidade de gestão da Dívida Ativa, a partir da perspectiva do recebimento, e não apenas do pagamento, como uma medida de resiliência fiscal em entes

locais. Isso se deve ao fato de que a habilidade de recuperar receitas da Dívida Ativa tem um impacto direto no equilíbrio das finanças públicas, um aspecto que até agora não foi levado em consideração como parâmetro de mensuração do constructo de resiliência fiscal. O PTT desenvolvido foi disposto em duas seções, quais sejam, uma que apresenta um diagnóstico do problema de pesquisa e uma que dispõe sobre o plano de implementação deste PTT.

3.2.1 Diagnóstico

O propósito desta etapa é identificar a situação presente e as adversidades relativas à gestão da Dívida Ativa nos entes locais selecionado para compor de forma concreta o estudo, fundamentados em bases teórico-empíricas por meio de uma pesquisa baseada em dados, relatórios e informativos públicos governamentais e na análise bibliográfica construída pela academia sobre o tema. Ambas as formas de dados fornecem diferentes tipos de informações, sendo, apesar de cada abordagem possuir limitações, possível a combinação dos pontos fortes de cada instância para o desenvolvimento de uma compreensão mais sólida do problema através da combinação de vários métodos de pesquisa (Creswell & Creswell, 2021).

Esta metodologia se fundamenta na identificação e superação de percalços em um contexto social e institucional delimitado, seguindo um ciclo de planejamento, coleta, testagem, análise e validação de dados, absorvendo as percepções assumidas pela necessidade de mudança e implementação de soluções acompanhadas. Essa abordagem é importante para estabelecer a validade de um instrumento de intervenção, fornecer uma avaliação inicial da consistência interna do sistema e para aprimorar o formato e as instruções com o intuito de se proceder a revisões, caso seja necessário (Creswell & Creswell, 2021).

Com vistas a atender ao objetivo aqui apresentado foi feita uma análise bibliográfica de resiliência fiscal e um exame documental de informações secundárias sobre a Dívida Ativa com corte temporal de variações dos aspectos e indicadores propostos ao longo de oito anos com vistas a traçar a melhor forma de arranjo dos aspectos levantados na literatura sobre a gestão da Dívida Ativa, através da utilização da ferramenta estatística de Análise de Componentes Principais (ACP), para compor os indicadores que dariam forma à metodologia Cageda, além de conduzir uma análise descritiva, crítica e histórica das variáveis que compõe a metodologia para posteriormente, e de forma sequencial, apresentar, a partir das formulações metodológicas

implementadas para o cálculo da Capag, a metodologia Cageda, com modelagem similar ao da Capag e adaptada para o constructo de resiliência fiscal, mas que possui como parâmetro de medição a capacidade de gestão da Dívida Ativa brasileira. Como resultado almejado, pretendeu-se apresentar um quadro da situação da capacidade de gestão dos valores sob análise para contribuir com a gestão e tomada de decisão dos entes locais e para prover um diagnóstico da sua capacidade de gestão do estoque de recebíveis oriundos de Dívida Ativa para o mapeamento e implementação de políticas públicas voltadas à recuperação de valores ao erário.

Nesse sentido, buscou-se propor uma intervenção metodológica fundamentada em indícios teórico-empíricos para aprimorar a forma de cálculo da Capag. Este objetivo foi alcançado através da captura, tabulação e tratamento dos dados secundários previstos para cálculo dos aspectos que compõe a metodologia delineada, sendo pretendido como resultado de tal processo a comunicação dos resultados encontrados durante a fase de teste da modelagem desenvolvida, com possível expansão das medições desenvolvidas para outras localidades de forma complementar à Capag e para individualizar os componentes da gestão de recebíveis com vistas a subsidiar a tomada de decisão no que tange a recuperação e recolhimento de valores pertencentes aos cofres públicos, conforme disposto na Tabela 17 que pormenoriza as etapas conduzidas neste estudo.

Tabela 17

Etapas para a Construção da Metodologia Cageda

Etapas	Procedimento	Referências
1. Análise Bibliográfica e Documental	Pesquisa bibliográfica e exame documental secundário com corte temporal de variações dos aspectos e indicadores propostos.	Creswell & Creswell, 2021; Diniz et al., 2012; Oliveira & Santos, 2014; Barbera et al., 2020; Ahrens & Ferry, 2020; Rossi & Santos, 2016
2. Modelagem do Índice	A partir das formulações metodológicas da Capag, desenvolvimento de um índice com metodologia similar adaptado para o constructo de resiliência fiscal, possuindo como parâmetro de medição a capacidade de gestão da Dívida Ativa brasileira.	Zahedi et al., 2022; Tupy et al., 2018; Leite Filho & Fialho, 2015; Silva & Crisóstomo, 2019; Giuberti, 2010
3. Coleta e Tratamento dos Dados	Abordagem exploratória de métodos mistos e coleta/ análise de dados qualitativos simultaneamente com dados quantitativos. Captura, tabulação e tratamento dos dados secundários previstos para	Rao et al., 2023; Bitencourt et al., 2021; Tupy et al., 2018; Batista & Cruz, 2019; Lima & Aquino, 2019; Rossi & Santos, 2016 Santos et al., 2022; Ferreira et al., 2023; Castro & Afonso, 2018; Rossi

	cálculo dos aspectos que compõe o modelo, disponibilizados no portal de transparência nacional e estadual no que tange a informações financeiras. Análise das bases de dados construídas para o desenho do modelo com o intuito de verificar percepções iniciais sobre as formulações, para que, caso necessário, sejam realizadas revisões.	& Santos, 2016; Silva et al., 2016; Severo & Lima, 2016; Giuberti, 2010 Uchôa, 2013; Leite Filho & Fialho, 2015; Silva & Crisóstomo, 2019; Macedo et al., 2012; Santos et al., 2022; Ferreira et al., 2023; Giuberti, 2010; Quaresma Santos, 2022
4. Teste do Modelo	Testagem do modelo com os dados coletados, e devidamente tratados, para verificação da aplicabilidade ao caso concreto em estudo.	Silva et al., 2021; Tupy et al., 2018; Macedo et al., 2012; Ferreira et al., 2023; Giuberti, 2010; Quaresma Santos, 2022
5. Interpretação dos Resultados	Análise de estatísticas descritivas resultantes da situação estática apresentada pelo corte temporal, bem como dos <i>outputs</i> fornecidos com a aplicação da metodologia para apuração do índice. Comunicação dos resultados encontrados durante a fase de teste da modelagem desenvolvida com verificação da possibilidade de expansão da medição desenvolvida para outras localidades.	Portella & Borges, 2018; Oliveira & Cruz, 2014; Santos et al., 2022; Ferreira Rosa et al., 2023; Giuberti, 2010 Tupy et al., 2018; Batista & Cruz, 2019; Diniz et al., 2012; Feitosa & Cruz, 2019; Ferreira et al., 2023; Castro & Afonso, 2018; Severo & Lima, 2016; Giuberti, 2010

Nota. Elaboração do autor.

3.2.2 Plano de Implementação

A proposta deste PTT visa incluir medidas de resiliência fiscal, como a avaliação da capacidade de gestão da Dívida Ativa em governos locais representada pela metodologia Cageda, com o intuito de complementar o índice Capag existente.

A metodologia de avaliação da capacidade de gestão da Dívida Ativa desenvolvida neste PTT pode vir a desempenhar um papel crucial na apuração da Capag ao se olhar e se incluir métricas no índice Capag que se atentem para a questão dos recebíveis, bem como incentivar outros governos a aprimorar suas práticas de gestão financeira. Isso ocorrerá por meio de incentivos e pressões, já que a nota atribuída à capacidade de gestão da Dívida Ativa pode afetar positiva ou negativamente a classificação geral concedida pela Capag a uma entidade governamental, tendo em vista que os governos locais devem buscar se adaptar, procurando novas estratégias de gestão e controle fiscal (Junior et al., 2019).

A presente seção buscou entregar uma metodologia de cálculo da capacidade de gestão da Dívida Ativa, que pode compor, como medida de resiliência fiscal, a metodologia de apuração da Capag, tendo em vista que a atual forma de mensuração da Capag passou por escrutínio público que propunha importantes transformações, através da introdução de indicadores adicionais com base em critério de governança, como produto do cruzamento dos dados decorrentes da análise de Capag com os dados contidos no Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal no Siconfi, e pela inclusão de critérios de resiliência fiscal que servissem de indicador da capacidade dos entes federativos de resistir a choques que afetem suas finanças ao longo do tempo, entre outros.

Como resultado da consulta, no que tange a inclusão de medidas de resiliência fiscal à Capag, verificou-se que a proposta foi bem recebida pelos entes, sendo que algumas manifestações sugeriram metodologias e fórmulas inovadoras para um indicador de resiliência fiscal. Contudo, uma das preocupações da STN seria manter a simplicidade do cálculo da Capag, uma vez que essa qualidade confere objetividade e transparência a um instrumento importante no processo de obtenção de crédito por entes federativos.

Nesse sentido, a proposta deste PTT é, justamente, que medidas de resiliência fiscal, como a capacidade de gestão da Dívida Ativa em governos locais, sejam incluídas de forma a complementar o índice, sem, contudo, substituir outros parâmetros de tamanha relevância que já o compõe.

Para mensurar a capacidade de gestão da Dívida Ativa (Cageda), foram analisados quatro indicadores, quais sejam: o Indicador de Situação da Dívida Ativa (SDA), o Indicador de Cobrança da Dívida Ativa (CBDA), o Indicador de Controle da Dívida Ativa (CODA) e o Indicador de Recuperabilidade da Dívida Ativa (REDA), sendo que cada um desses indicadores está atrelado, teoricamente, a uma dimensão do constructo de resiliência fiscal, conforme Tabela 9.

Tabela 9

Índice Cageda (Capacidade de Gestão da Dívida Ativa)

Dimensões de Resiliência Fiscal		
Capacidade de Antecipar	Capacidade de Absorver	Capacidade de Recuperar

<i>SDA</i>		<i>CBDA</i>		<i>CODA</i>		<i>REDA</i>	
EFADA	ENDA	ECDA	ADAR	VIDA	IDAR	GPDA	QRDA

Nota. Elaboração do autor.

O Indicador de Situação da Dívida Ativa (SDA) buscou avaliar a habilidade do ente prever e planejar ações sobre o estado em que se encontra seu estoque da Dívida Ativa, ou seja, de realizar uma análise situacional, para posterior recuperação, de créditos não recolhidos em tempo hábil pelos entes, antes que se tornem ingeríveis, incobráveis e veneráveis, possuindo como aspectos componentes a Eficiência na Administração da Dívida Ativa (EFADA) e o Envelhecimento da Dívida Ativa (ENDA), que podem ser descritos da seguinte maneira:

- i. Eficiência na Administração da Dívida Ativa (EFADA): relação entre o montante em estoque inscrito em Dívida Ativa e o total da Receita Corrente Líquida, verificados a partir de uma ponderação entre três períodos, sendo que quanto maior for o resultado dessa relação, pior será a classificação atribuída ao aspecto; e
- ii. Envelhecimento da Dívida Ativa (ENDA): relação entre o valor em estoque inscrito em Dívida Ativa de longo prazo e o total do estoque inscrito em Dívida Ativa, verificados a partir de uma ponderação entre três períodos, sendo que quanto maior for o resultado dessa relação, pior será a classificação atribuída ao aspecto.

O Indicador de Cobrança da Dívida Ativa (CBDA) teve como função averiguar a habilidade dos entes em enfrentar a situação problema identificada, minimizando o impacto negativo sobre sua estabilidade através do estabelecimento de políticas financeiras de recuperação dos montantes devidos, demonstrando, além disso, o impacto que essa arrecadação pode gerar no montante total de recursos disponíveis dos entes para aplicação em ações de custeio e/ou de investimento. Os aspectos componentes do CBDA são Eficiência na Cobrança da Dívida Ativa (ECDA) e Participação da Arrecadação da Dívida Ativa na RCL (ADAR), que podem ser descritos da seguinte maneira:

- i. Eficiência na Cobrança da Dívida Ativa (ECDA): relação entre o valor arrecadado a título de Dívida Ativa e o total do estoque inscrito em Dívida Ativa

remanescente, verificados a partir de uma ponderação entre três períodos, sendo que quanto maior for o resultado dessa relação, melhor será a classificação atribuída ao aspecto; e

- ii. Participação da Arrecadação da Dívida Ativa na RCL (ADAR): relação entre o valor arrecadado a título de Dívida Ativa e o total apurado como Receita Corrente Líquida (RCL), verificados a partir de uma ponderação entre três períodos, sendo que quanto maior for o resultado dessa relação, melhor será a classificação atribuída ao aspecto.

O Indicador de Controle da Dívida Ativa (CODA) buscou averiguar a habilidade dos entes em monitorar a situação problema identificada, minimizando o impacto negativo de situações adversas que podem vir a impactar outros aspectos da gestão de recebíveis da Dívida Ativa através do estabelecimento de mecanismos de controle sobre o crescimento constante do estoque da Dívida Ativa, demonstrando, além disso, o impacto que a inscrição de créditos devidos em Dívida Ativa pode gerar no montante total de recursos disponíveis dos entes para aplicação em ações de custeio e/ou de investimento, ou seja, indica o fluxo de receitas que estão deixando de ser arrecadadas anualmente com a inscrição de novos montantes em dívida ativa. Os aspectos componentes do CODA são Volume Inscrito em Dívida Ativa (VIDA) e Inscrições em Dívida Ativa em relação a RCL (IDAR), que podem ser descritos da seguinte maneira:

- i. Volume Inscrito em Dívida Ativa (VIDA): relação entre o montante anual inscrito em Dívida Ativa e o total do estoque inscrito em Dívida Ativa, verificados a partir de uma ponderação entre três períodos, sendo que quanto maior for o resultado dessa relação, pior será a classificação atribuída ao aspecto; e
- ii. Inscrições em Dívida Ativa em relação a RCL (IDAR): relação entre o montante anual inscrito em Dívida Ativa e o total apurado como Receita Corrente Líquida (RCL), verificados a partir de uma ponderação entre três períodos, sendo que quanto maior for o resultado dessa relação, pior será a classificação atribuída ao aspecto.

O Indicador de Recuperabilidade da Dívida Ativa (REDA) teve como função averiguar a habilidade de um ente restaurar sua capacidade fiscal e a retomada crescente, sustentada a

longo prazo, de seu fluxo de recuperabilidade através da análise dos recebíveis da Dívida Ativa que possuem alta ou média probabilidade de recuperação, além da observação da qualidade da redução que se incorre sobre o estoque, sendo preferível que, a longo prazo, tais decréscimos decorram da arrecadação desses créditos. Os aspectos componentes do REDA são Gestão de PCLD em Dívida Ativa (GPDA) e Qualidade da Redução da Dívida Ativa (QRDA), que podem ser descritos da seguinte maneira:

- i. Gestão de PCLD em Dívida Ativa (GPDA): relação entre o valor das perdas estimadas em créditos inscritos em Dívida Ativa diante da sua baixa ou improvável possibilidade de recuperação e o total do estoque inscrito em Dívida Ativa, verificados a partir de uma ponderação entre três períodos, sendo que quanto maior for o resultado dessa relação, pior será a classificação atribuída ao aspecto; e
- ii. Qualidade da Redução da Dívida Ativa (QRDA): relação entre o valor arrecadado a título de Dívida Ativa e o total das baixas realizadas sobre o estoque da Dívida Ativa (decorrentes de prescrição, decadência, anistia, baixas diversas, entre outros), verificados a partir de uma ponderação entre três períodos, sendo que quanto maior for o resultado dessa relação, pior será a classificação atribuída ao aspecto.

Diante do exposto, propõe-se que a Capacidade de Gestão da Dívida Ativa (Cageda) seja apurada a partir combinação dos quatros indicadores apresentados acima, podendo-se demonstrar graficamente essa combinação da seguinte maneira:

$$\mathbf{CAGEDA = SDA + CBDA + CODA + REDA}$$

Onde:

- SDA = Indicador de Situação da Dívida Ativa
- CBDA = Indicador de Cobrança da Dívida Ativa
- CODA = Indicador de Controla da Dívida Ativa
- REDA = Indicador de Recuperabilidade da Dívida Ativa

As faixas de valor e a classificação atribuída (A, B ou C) a cada aspecto componente do Indicador de Situação da Dívida, do Indicador de Cobrança da Dívida Ativa, do Indicador de Controle da Dívida Ativa e do Indicador de Recuperabilidade da Dívida Ativa podem ser visualizadas na Tabela 11, sendo que a classificação A corresponde ao atingimento de um cenário mais favorável em relação aos aspectos, a classificação B corresponde a verificação de um cenário intermediário para os aspectos e a classificação C representa a constatação de um cenário desfavorável para o ente em relação aos aspectos analisados.

Tabela 11

Majoração da Classificação a partir dos Resultados Equacionados

Aspecto	Sigla	Faixas de Valor	Classificação
Eficiência na Administração da Dívida Ativa	EFADA	$\leq 110\%$	A
		$110\% < X \leq 250\%$	B
		$> 250\%$	C
Envelhecimento da Dívida Ativa	ENDA	$\leq 80\%$	A
		$80\% < X \leq 90\%$	B
		$> 90\%$	C
Eficiência na Cobrança da Dívida Ativa	ECDA	$> 15\%$	A
		$15\% \geq X > 1\%$	B
		$\leq 1\%$	C
Participação da Arrecadação da Dívida Ativa na RCL	ADAR	$> 15\%$	A
		$15\% \geq X > 1\%$	B
		$\leq 1\%$	C
Volume Inscrito em Dívida Ativa	VIDA	$\leq 1\%$	A
		$1\% < X \leq 15\%$	B
		$> 15\%$	C
Inscrições em Dívida Ativa em relação a RCL	IDAR	$\leq 5\%$	A
		$5\% < X \leq 25\%$	B
		$> 25\%$	C
Gestão de PCLD em Dívida Ativa	GPDA	$\leq 40\%$	A
		$40\% < X \leq 80\%$	B
		$> 80\%$	C
Qualidade da Redução da Dívida Ativa	QRDA	$> 70\%$	A
		$70\% \geq X > 30\%$	B
		$\leq 30\%$	C

Nota. Elaboração do autor adaptado com base na Portaria Normativa MF n.º 1.583, de 13 de dezembro de 2023 e na Portaria STN/MF n.º 217, de 15 de fevereiro de 2024.

Os aspectos que compõe o Indicador de Situação da Dívida Ativa (SDA), quais sejam, Eficiência na Administração da Dívida Ativa (EFADA) e Envelhecimento da Dívida Ativa (ENDA), possuem como fontes de informação os balanços anuais, os relatórios de prestação de contas, a matriz de saldos contábeis e os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) dos entes, nos três últimos exercícios, e seu valor no ano "t" será o resultado da média ponderada das relações disposta nos três exercícios anteriores, conforme disposto nas seguintes fórmulas:

$$EFADA = \sum_{t=1}^n \frac{ESDA_t}{RCL_t} \times P_t \quad ENDA = \sum_{t=1}^n \frac{EDPL_t}{ESDA_t} \times P_t$$

Onde:

- EFADA = Eficiência na Administração da Dívida Ativa
- $ESDA_t$ = Estoque da Dívida Ativa no exercício t
- RCL_t = Receita Corrente Líquida do Estado no exercício t
- ENDA = Envelhecimento da Dívida Ativa
- $EDPL_t$ = Estoque da Dívida Ativa de Longo Prazo no exercício t
- t = Corresponde a cada um dos três últimos exercícios encerrados, sendo t_1 o mais recente
- P_t = corresponde ao peso atribuído a cada exercício, conforme a tabela a seguir:

	t_1	t_2	t_3
P	50%	30%	20%

Nota. elaboração do autor com base na Portaria Normativa MF n.º 1.583, de 13 de dezembro de 2023 e na Portaria STN/MF n.º 217, de 15 de fevereiro de 2024.

Quanto aos aspectos que compõe o Indicador de Cobrança da Dívida Ativa (CBDA), quais sejam, Eficiência na Cobrança da Dívida Ativa (ECDA) e Participação da Arrecadação da Dívida Ativa na RCL (ADAR), estes possuem, também, como fontes de informação os balanços anuais, os relatórios de prestação de contas, a matriz de saldos contábeis e os RGF dos entes, nos três últimos exercícios, e seu valor no ano "t" será o resultado da média ponderada das relações disposta nos três exercícios anteriores, conforme disposto nas seguintes fórmulas:

$$ECDA = \sum_{t=1}^n \frac{ARDA_t}{ESDA_t} \times P_t \quad ADAR = \sum_{t=1}^n \frac{ARDA_t}{RCL_t} \times P_t$$

Onde:

- ECDA = Eficiência na Cobrança da Dívida Ativa
- $ARDA_t$ = Arrecadação da Dívida Ativa no exercício t
- $ESDA_t$ = Estoque da Dívida Ativa no exercício t
- ADAR = Participação da Arrecadação da Dívida Ativa na RCL
- RCL_t = Receita Corrente Líquida do Estado no exercício t
- t = Corresponde a cada um dos três últimos exercícios encerrados, sendo t_1 o mais recente
- P_t = corresponde ao peso atribuído a cada exercício, conforme a tabela a seguir:

	t_1	t_2	t_3
<i>P</i>	50%	30%	20%

Nota. Elaboração do autor com base na Portaria Normativa MF n.º 1.583, de 13 de dezembro de 2023 e na Portaria STN/MF n.º 217, de 15 de fevereiro de 2024.

Já no que tange aos aspectos que compõe o Indicador de Controle da Dívida Ativa (CODA), quais sejam, Volume de Inscrito em Dívida Ativa (VIDA) e Inscrições em Dívida Ativa em relação a RCL (IDAR), estes possuem, também, como fontes de informação os balanços anuais, os relatórios de prestação de contas, a matriz de saldos contábeis e os RGF dos entes, nos três últimos exercícios, e seu valor no ano "t" será o resultado da média ponderada das relações disposta nos três exercícios anteriores, conforme disposto nas seguintes fórmulas:

$$VIDA = \sum_{t=1}^n \frac{ISDA_t}{ESDA_t} \times P_t \quad IDAR = \sum_{t=1}^n \frac{ISDA_t}{RCL_t} \times P_t$$

Onde:

- VIDA = Volume Inscrito em Dívida Ativa
- $ISDA_t$ = Inscrições em Dívida Ativa no exercício t
- $ESDA_t$ = Estoque da Dívida Ativa no exercício t
- IDAR = Inscrições em Dívida Ativa em relação a RCL
- RCL_t = Receita Corrente Líquida do Estado no exercício t
- t = Corresponde a cada um dos três últimos exercícios encerrados, sendo t_1 o mais recente

- P_t = corresponde ao peso atribuído a cada exercício, conforme a tabela a seguir:

	t_1	t_2	t_3
P	50%	30%	20%

Nota. Elaboração do autor com base na Portaria Normativa MF n.º 1.583, de 13 de dezembro de 2023 e na Portaria STN/MF n.º 217, de 15 de fevereiro de 2024.

Por fim, em relação aos aspectos que compõe o Indicador de Recuperabilidade da Dívida Ativa (REDA), quais sejam, Gestão de PCLD em Dívida Ativa (GPDA) e Qualidade da Redução da Dívida Ativa (QRDA), estes possuem, também, como fontes de informação os balanços anuais, os relatórios de prestação de contas, a matriz de saldos contábeis e os RGF dos entes, nos três últimos exercícios, e seu valor no ano " t " será o resultado da média ponderada das relações disposta nos três exercícios anteriores, conforme disposto nas seguintes fórmulas:

$$GPDA = \sum_{t=1}^n \frac{PCDA_t}{ESDA_t} \times P_t \quad QRDA = \sum_{t=1}^n \frac{ARDA_t}{BTDA_t} \times P_t$$

Onde:

- GPDA = Gestão de PCLD em Dívida Ativa
- $PCDA_t$ = Perdas em Créditos de Liquidação Duvidosa de Dívida Ativa no exercício t
- $ESDA_t$ = Estoque da Dívida Ativa no exercício t
- QRDA = Qualidade da Redução da Dívida Ativa
- $ARDA_t$ = Arrecadação da Dívida Ativa no exercício t
- $BTDA_t$ = Baixas Totais em Dívida Ativa no exercício t
- t = Corresponde a cada um dos três últimos exercícios encerrados, sendo t_1 o mais recente
- P_t = corresponde ao peso atribuído a cada exercício, conforme a tabela a seguir:

	t_1	t_2	t_3
P	50%	30%	20%

Nota. Elaboração do autor com base na Portaria Normativa MF n.º 1.583, de 13 de dezembro de 2023 e na Portaria STN/MF n.º 217, de 15 de fevereiro de 2024.

A cada aspecto deve ser atribuída uma letra (A, B ou C) que representa a classificação do ente em determinado aspecto, sendo que a classificação do ente em certo indicador é definido a partir da combinação das classificações atribuídas aos aspectos que o compõe, podendo-se

verificar a classificação atribuída a esse determinado indicador a partir da análise de sua matriz de classificação, cujos resultados podem ser sumarizados em uma tabela que proporciona uma melhor visualização dessas relações.

Para verificar a classificação atribuída a determinado indicador a partir da combinação de seus aspectos, atribui-se 3 pontos a classificação A, 2 pontos a classificação B e 1 ponto a classificação C, sendo que, a partir da apuração de uma média aritmética simples dos pontos obtidos em cada um dos seus aspectos componentes, pôde-se estimar, considerando-se os intervalos de valores dispostos na Tabela 17, a classificação desse indicador.

Tabela 18

Sistema de atribuição de pontos (classificações)

Intervalo	Classificação
Indicador $x = 3$	A
$3 > \text{Indicador } x \geq 2$	B
Indicador $x < 2$	C

Nota. Elaboração do autor.

No caso da classificação do Indicador de Situação da Dívida Ativa (SDA) do ente, este pode ser determinada a partir da combinação das classificações dos dois aspectos que o compõe, conforme Quadro 1.

Quadro 1				
<i>Matriz de combinações SDA</i>				
SDA		ENDA		
		A	B	C
EFADA	A	A	B	B
	B	B	B	C
	C	B	C	C

Nota. Elaboração do autor com base na Metodologia de Cálculo Capag.

Em relação a classificação do Indicador de Cobrança da Dívida Ativa (CBDA) do ente, este pode ser determinada a partir da combinação das classificações dos dois aspectos que o compõe, conforme Quadro 2.

Quadro 2				
<i>Matriz de combinações CBDA</i>				
CBDA		ADAR		
		A	B	C
ECDA	A	A	B	B
	B	B	B	C
	C	B	C	C

Nota. Elaboração do autor com base na Metodologia de Cálculo Capag.

No que tange a classificação do Indicador de Controle da Dívida Ativa (CODA) do ente, este pode ser determinada a partir da combinação das classificações dos dois aspectos que o compõe, conforme Quadro 3.

Quadro 3				
<i>Matriz de combinações CODA</i>				
CODA		IDAR		
		A	B	C
VIDA	A	A	B	B
	B	B	B	C
	C	B	C	C

Nota. Elaboração do autor com base na Metodologia de Cálculo Capag.

Já no que se refere a classificação do Indicador de Recuperabilidade da Dívida Ativa (REDA) do ente, este pode ser determinada a partir da combinação das classificações dos dois aspectos que o compõe, conforme Quadro 4.

Quadro 4				
<i>Matriz de combinações REDA</i>				
REDA		QRDA		
		A	B	C
GPDA	A	A	B	B
	B	B	B	C
	C	B	C	C

Nota. Elaboração do autor com base na Metodologia de Cálculo Capag.

A classificação final da Capacidade de Gestão da Dívida Ativa (Cageda) é composta por três dimensões de resiliência fiscal: capacidade de antecipar, capacidade de absorver e capacidade de recuperar. Cada uma dessas dimensões é obtida a partir de diferentes indicadores e processos, conforme descrito:

- Capacidade de Antecipar: é definida pela classificação do SDA;
- Capacidade de Absorver: é calculada através da média aritmética simples dos pontos obtidos nas classificações do CBDA e do CODA. O processo de atribuição de pontos segue a mesma metodologia adotada para a classificação geral, conforme Quadro 5 e Tabela 18; e

Quadro 5	
<i>Matriz de combinações Capacidade de Absorver</i>	
Capacidade de Absorver	CODA

		A	B	C
CBDA	A	A	B	B
	B	B	B	C
	C	B	C	C
<i>Nota.</i> Elaboração do autor com base na Metodologia de Cálculo Capag.				

Tabela 19

Classificação final Capacidade de Absorver

Classificação dos Indicadores		Classificação da Dimensão Capacidade de Absorver
CBDA	CODA	
A	A	A
A	B	B
A	C	B
B	A	B
B	B	B
C	A	B
B	C	C
C	B	C
C	C	C

Nota. Elaboração do autor com base na Portaria Normativa MF n.º 1.583, de 13 de dezembro de 2023 e na Portaria STN/MF n.º 217, de 15 de fevereiro de 2024.

- Capacidade de Recuperar: é derivada da classificação do REDA.

A combinação dessas classificações gera a nota final da Cageda do ente federado, sendo a resiliência fiscal avaliada a partir dessas três dimensões, com base nas metodologias e tabelas mencionadas.

Para verificar a classificação atribuída pela metodologia a partir da combinação de suas dimensões, atribui-se 3 pontos a classificação A, 2 pontos a classificação B e 1 ponto a classificação C, sendo que, a partir da apuração de uma média aritmética simples dos pontos

obtidos em cada uma de suas dimensões componentes, pôde-se estimar, considerando-se os intervalos de valores dispostos na Tabela 17, a classificação final do Cageda.

Por fim, diante de tudo que foi exposto, a classificação final da Cageda de determinado ente pode ser determinada da seguinte maneira, conforme Quadro 6:

Quadro 6										
<i>Matriz de combinações – Metodologia Cageda</i>										
CAGEDA		Capacidade de Absorver (CBDA e CODA)								
		A			B			C		
Capacidade de Recuperar (REDA)		A	B	C	A	B	C	A	B	C
Capacidade de Antecipar (SDA)	A	A	B	B	B	B	B	B	B	C
	B	B	B	B	B	B	C	B	C	C
	C	B	B	C	B	C	C	C	C	D

Nota. Elaboração do autor com base na Metodologia de Cálculo Capag.

3.3 Base Teórica

Este PTT possui como pilar para sua elaboração os preceitos teóricos cunhados sobre as deficiências do federalismo fiscal brasileiro e que geraram fraquezas no que tange a capacidade fiscal dos entes estaduais e municipais. Além disso, o processo aqui proposto se baseia teoricamente no constructo de resiliência fiscal, tendo em vista que este se propõe a ser uma ferramenta conceitual para antecipar, absorver e corrigir desvios e vulnerabilidades encontradas nas contas públicas causadas por deficiências estruturais ou por eventos adversos que acometam os governos. Estudos sobre resiliência fiscal buscaram analisar este constructo sob a ótica da despesa, contudo, não foi possível verificar a aplicação dessa construção de resiliência fiscal

sob a ótica da receita na literatura, especificamente sobre a Dívida Ativa, tendo em vista que esta constitui uma grande fragilidade no setor público com estoques crescentes, e uma porção ínfima de arrecadação em relação a esse montante.

Nesse sentido, uma crise afeta sempre os sistemas orçamentais a vários níveis, sendo que o impacto fiscal das catástrofes no orçamento de um governo pode ser considerável (Klimanov et al., 2021). Os grandes acontecimentos econômicos representam um desafio significativo para as finanças do governo (Spencer, 2018), sendo a resiliência fiscal essencial para manter a estabilidade econômica e a sustentabilidade (Munawar & Manurung, 2021), já que cenários de crise estão fortemente associados a uma base tributária mais baixa, a um menor espaço fiscal e a lacunas fiscais mais elevadas (Aizenman et al., 2019).

O conceito de resiliência fiscal estende a literatura sobre as condições fiscais do governo local ao ancorar alterações nas decisões e ações fiscais em torno da ocorrência de eventos que desencadeiam perturbações e sobre os quais uma entidade local pode ter controle limitado (Rao et al., 2023).

Nessa perspectiva, o estudo da resiliência fiscal discute o desempenho de nações e governos em um ambiente complexo, dinâmico e incerto, colocando o foco das pesquisas em capacidades para prover a sobrevivência diante de choques imprevistos, ressaltando-se que sistemas resilientes, sejam entidades biológicas ou socioeconômicas, são capazes de sobreviver, adaptar-se e crescer diante da incerteza e de interrupções imprevistas (Roepke et al., 2020).

A implementação quase global da Nova Gestão Pública (NPM) resultou na introdução de reformas estruturais no aparelho estatal, sendo que essas mudanças apontaram para a influência da eficiência na gestão de recebíveis públicos sobre as previsões fiscais e orçamentárias, e, por consequência, sobre a qualidade dos serviços públicos oferecidos pelas entidades governamentais (Arias Bello, 2020).

Jang e Eger (2019) alegam que uma das questões atuais na administração governamental americana tem sido a crescimento do estoque de recebíveis não recolhidos no tempo hábil e os efeitos na prestação de serviços e na carga tributária, sendo que este crescimento é, principalmente, aparente a nível local, onde pesquisas contemporâneas mostraram um aumento nos programas de recuperação de receitas, numa tentativa de reverter o avanço de um cenário tão adverso.

Arias Bello (2020) aponta que, na Colômbia, o estoque de recebíveis não recolhidos no prazo legal, vem crescendo de forma exponencial nos governos locais (cerca de 65% dos recebíveis não recolhidos são devidos a entidades a nível territorial), principalmente em relação às pessoas físicas (cerca de 80% do total dos recebíveis não pagos tempestivamente, sendo que o foco em termos de recuperação de recursos dessa natureza deve estar presente nos órgãos locais).

Já Chetty et al. (2016) afirmam que o montante de recebíveis não recolhidos no setor público sul-africano cresce de forma incontrollável, impondo o desafio de implementar políticas e procedimentos rigorosos de controle de crédito e cobrança de recebíveis para travar a crescente escalada desse estoque, sendo que os níveis de recebíveis dessa natureza persistentemente elevados são uma indicação de que os esforços da maioria dos municípios para cobrar as receitas esperadas são deficientes.

Nesse sentido, é necessário repensar, do ponto de vista da ciência da administração pública, as abordagens teóricas para estudar os métodos de gestão de recebíveis não recolhidos com o objetivo de aumentar a sua eficiência, o que condiciona a necessidade de mais investigações científicas sobre este problema essencial (Yurieva, 2016), tendo em vista que, embora a literatura de administração pública tenda a centrar-se no lado das despesas das funções governamentais e na prestação de serviços públicos, é necessário a construção de estudos que explorem o lado das receitas das funções governamentais e do financiamento do serviço público (Jang & Eger, 2019).

Os determinantes e as ferramentas de monitoramento do não cumprimento de obrigações fiscais tem sido pouco estudados em relação a outros aspectos do cumprimento fiscal, como a evasão e a elisão fiscais, sendo que aumentar a eficiência do cumprimento das obrigações fiscais é uma questão fundamental para promover o desenvolvimento econômico (Perez-Truglia & Troiano, 2018).

Estas estimativas requerem sistemas de informação que possam rastrear os recebíveis desde o seu reconhecimento inicial até ao seu vencimento e recuperação, auxiliando, de sobremaneira, que os cálculos de recebíveis em sua totalidade sejam vinculados a eventos econômicos, e suas conseqüentes variações (Arias Bello, 2020).

Além de todos os preceitos teóricos apresentados acima, o PTT desenvolvido baseou-se também nos resultados da ACP conduzida no estudo teórico-empírico apresentado e na análise descritiva, histórica e crítica dos componentes verificados para a Cageda, intentando-se demonstrar com tal exposição a necessidade de ser dar atenção a um instituto de tamanha importância, e que com o passar do tempo vem se tornando cada vez mais uma ameaça a estabilidade fiscal dos governos tanto a nível local quanto a nível nacional, como é a Dívida Ativa.

3.4 Complexidade e Aderência

A gestão da Dívida Ativa é um aspecto crucial da administração fiscal que envolve a recuperação de créditos tributários e não tributários devidos ao governo. Este processo é fundamental para assegurar a saúde financeira de uma entidade pública e garantir sua capacidade de prestar serviços essenciais à população. A complexidade desta tarefa se reflete em vários fatores interligados que precisam ser considerados como: (i) aspectos legais e regulatórios, que envolve um profundo entendimento das leis e regulamentos fiscais; (ii) eficiência operacional, necessitando de sistemas eficientes de administração e tecnologia da informação; (iii) aspectos econômicos e sociais, já que o constructo de resiliência fiscal não é apenas uma questão de arrecadar mais, sendo preciso considerar o impacto econômico e social da cobrança; (iv) engajamento e comunicação com devedores, tendo em vista que a relação com os devedores é um componente crítico, sendo que programas de parcelamento, descontos para quitação à vista e campanhas de conscientização são algumas das práticas que podem ser adotadas para facilitar a regularização das dívidas; (v) capacidade de previsão e planejamento, já que a gestão da Dívida Ativa deve ser integrada ao planejamento fiscal de longo prazo; e (vi) transparência e accountability, tendo em vista que a prestação de contas à população e aos órgãos de controle é fundamental para garantir a legitimidade do processo e a confiança pública.

Nesse sentido, a complexidade da gestão da Dívida Ativa como medida de resiliência fiscal reflete a necessidade de uma abordagem multifacetada, que combine conhecimento técnico, habilidade gerencial e sensibilidade social. Somente através de uma gestão eficaz e equilibrada é possível fortalecer a resiliência fiscal e garantir a estabilidade financeira das entidades públicas.

3.5 Potencial Inovador

O potencial inovador do PTT proposto reside na tentativa de incorporação da avaliação da capacidade de gestão da Dívida Ativa ao cálculo da resiliência fiscal em entes locais. Isso se deve ao fato de que a habilidade de recuperar receitas da Dívida Ativa tem um impacto direto no equilíbrio das finanças públicas, um aspecto que até agora não foi levado em consideração como parâmetro de mensuração do constructo de resiliência fiscal.

Como exposto anteriormente, o governo federal propôs uma nova metodologia para o cálculo da Capag, onde foi proposto a inclusão de medidas de resiliência fiscal. O potencial inovador deste projeto PTT reside na inclusão do *rating* da capacidade de gestão da Dívida Ativa dentro como medida de resiliência fiscal, considerando que a capacidade de recebimento da Dívida Ativa (receita não arrecadada) reverbera no equilíbrio das contas públicas, o que ainda não é considerado. Assim, incluir o *rating* da gestão da Dívida Ativa como medida de resiliência fiscal dentro da Capag permitirá que ao calcular o indicador de capacidade de pagamento o governo também considere a capacidade de recebimento de potenciais receitas, repercutindo, a partir da inclusão dessa variável, no cálculo da Capag de todos os entes federados brasileiros.

3.6 Aplicabilidade

Será proposto, por intermédio de consultas públicas em colaboração com o Tesouro Nacional e com os representantes responsáveis pela formulação da Capag, a consideração da possibilidade de adoção da metodologia de avaliação da capacidade de gestão da Dívida Ativa desenvolvida. Objetiva-se integrar essa métrica como parte da nova metodologia de cálculo da Capag, a fim de contribuir para a construção de um medidor de resiliência fiscal que será incorporado à metodologia de apuração da Capag. É importante notar que a atual forma de medição do índice passou por mudanças, especialmente no Indicador de Liquidez (IL), cujo método de cálculo diferia do padrão estabelecido na literatura para aferir índices de liquidez.

A proposta deste estudo visa a inclusão das medidas de resiliência fiscal, como a avaliação da capacidade de gestão da Dívida Ativa em governos locais, com o intuito de complementar o índice existente.

A metodologia de avaliação da capacidade de gestão da Dívida Ativa desempenhará um papel crucial na apuração da Capag, bem como incentivará outros governos a aprimorar suas práticas de gestão financeira. Isso ocorrerá por meio de incentivos e pressões, já que a nota atribuída à capacidade de gestão da Dívida Ativa pode afetar positiva ou negativamente a classificação geral concedida pela Capag a uma entidade governamental, tendo em vista que os governos locais devem buscar se adaptar, procurando novas estratégias de gestão e de controle fiscal (Junior et al., 2019).

Por intermédio de consultas públicas em colaboração com o Tesouro Nacional e com os representantes responsáveis pela formulação da Capag, discutiu-se a possibilidade de adoção da metodologia de avaliação da capacidade de gestão da Dívida Ativa desenvolvida neste estudo. Tais discussões tem como objetivo promover a integração dessa métrica como parte da metodologia de cálculo da Capag, a fim de contribuir para a construção de um medidor de resiliência fiscal que poderá ser incorporado à metodologia de apuração da Capag.

3.7 Replicabilidade

O potencial de replicabilidade contido neste PTT reside no fato que o mesmo pode estimular, a partir da utilização da metodologia desenvolvida, que outras medidas de resiliência fiscal surjam e complementem o constructo de resiliência fiscal. Além disso, a presente construção poderá estimular, através da coerção, que governos não negligenciem os valores devidos, mas não arrecadados (receita frustrada e inscrita em Dívida Ativa), já que a nota atribuída a capacidade de gestão da Dívida Ativa pode impactar positiva ou negativamente a classificação atribuída pela Capag ao ente, obrigando, mesmo que indiretamente, que haja um aprimoramento da gestão de valores de tamanha importância para as finanças públicas.

3.8 Documentação Comprobatória

Como documentos comprobatórios foram utilizados:

- Notícias sobre o aperfeiçoamento da Capag;
<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/medidas-para-aperfeicoamento-da-capag-e-do-arcabouco-sobre-operacoes-de-credito>

<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/consulta-publica-para-aprimoramento-da-metodologia-de-capag-e-de-outras-questoes>

- Documentações que contenham a consulta pública com a proposição de alternativas para o aperfeiçoamento da Capag;

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:21340

- Relatórios que contenham o resultado da consulta pública do Tesouro Nacional;
https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:21340

- Atas de reunião com a secretária da fazenda do estado de Goiás; e
- Tratativas com a Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios (Corem), coordenação da Secretária do Tesouro Nacional (STN) responsável pela regulação e fortalecimento da responsabilidade fiscal, e responsável pelo acompanhamento, manutenção e aprimoramento da Capag.

REFERÊNCIAS

- Adeola, G. L., & Ogunnoiki, A. O. (2020). The philosophy and theories of federalism. *Crawford Journal of Politics*, 1(2), 77-87
- Aguiar, R. B. de, & Lima, L. L. (2019). Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. *BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, (89), 1–28. Recuperado de <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/475>
- Ahrens, T., & Ferry, L. (2020). Financial resilience of English local government in the aftermath of COVID-19. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(5), 813-823.
- Aizenman, J., Jinjara, Y., Nguyen, H. T. K., & Park, D. (2019). Fiscal Space and Increasing Fiscal Resilience. *Asian Development Bank Economics Working Paper Series*, (582).
- Aizenman, J., Jinjara, Y., Nguyen, H. T. K., & Park, D. (2019). *Fiscal space and increasing fiscal resilience* (ADB Economics Working Paper Series No. 582). Asian Development Bank. [doi:10.22617/WPS190162-2](https://doi.org/10.22617/WPS190162-2)
- Alcântara, V. C., Pereira, J. R., & Silva, E. A. F. (2015). Gestão social e governança pública: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais. *Revista de Ciências da Administração*, 17(Edição Especial), 11-29.
- Alonso, J. M., Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2015). The impact of new public management on efficiency: an analysis of Madrid's hospitals. *Health Policy*, 119, 333-334.
- Aquino, A.C.B. and Cardoso, R.L. (2017), "Financial Resilience in Brazilian Municipalities", *Governmental Financial Resilience (Public Policy and Governance, Vol. 27)*, Emerald Publishing Limited, Bingley, pp. 53-71. <https://doi.org/10.1108/S2053-769720170000027004>.
- Barbera, C., Guarini, E., & Steccolini, I. (2017). Italian municipalities and the fiscal crisis: Four strategies for muddling through. *Financial Accountability & Management*, 32(3), 335-361.
- Barbera, C., Guarini, E., & Steccolini, I. (2020). How do governments cope with austerity? The roles of accounting in shaping governmental financial resilience. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 33(3), 529-558.
- Bartasson Ferreira Rosa, B., Pereira, V. S. ., & Penedo, A. S. T. . (2023). Dívida ativa de IPTU do Município de Uberlândia/MG: a região de residência influencia a inadimplência? does the region of residence influence default?. *REUNIR Revista De Administração Contabilidade E Sustentabilidade*, 13(1), 95-111. <https://doi.org/10.18696/reunir.v13i1.1413>.
- Batista, A. P., & da Cruz, C. F. (2019). Resiliência financeira governamental: evidências nos estados brasileiros. *Cadernos de Finanças Públicas*, 19(3).

- Beauregard, R. A. (1998). Public-private partnerships as historical chameleons: The case of the United States. In *Partnerships in urban governance: European and American experiences* (pp. 52-70). London: Palgrave Macmillan UK.
- Bello, M. L. A. (2020). New development: Importance of accounts receivable in Colombian state entities and their impact on the preparation of financial information. *Public Money & Management*, 40(7), 531-534.
- Besley, T., & Persson, T. (2010). State capacity, conflict, and development. *Econometrica*, 78(1), 1-34. <https://doi.org/10.3982/ECTA8073>
- Bitencourt da Silva, S., Pedro Puffal, D., & Müller Flores, T. (2021). Promoção de Resiliência por meio da Tecnologia a partir das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação no Brasil. *Journal of Administrative Sciences/Revista Ciências Administrativas*, 27(2).
- Boin, A., & Lodge, M. (2016). Designing resilient institutions for transboundary crisis management: A time for public administration. *Public administration*, 94(2), 289-298.
- Boin, A., & Van Eeten, M. J. (2013). The resilient organization. *Public Management Review*, 15(3), 429-445.
- Brown, K. W. (1993). The 10-point test of financial condition: Toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities. *Government Finance Review*, 9, 21-21.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Cárdenas, M. (2010). State capacity in latin america. *Economía*, 10(2), 1-45.
- Castro, K. P., & Afonso, J. R. R. (2018). Securitização de Recebíveis: Uma avaliação de créditos tributários e dívida ativa no setor público brasileiro. *Economic analysis of law review*, 9(2), 05-34.
- Castro, S. R., & Carvalho, M. D. (2017). Indicador de efetividade da gestão municipal: contribuição dos tribunais de contas para a melhoria da gestão pública. *_Sistemas, Cibernética e Informática_*, 14(1), 56-60.
- Catarino, J. R., & Abraham, M. (2018). O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA. *REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*, 4(1), 186-210. <https://doi.org/10.21783/rei.v4i1.263>
- Chetty, M., Van Niekerk, T., & Olivier, C. D. (2016). The need for active debt management in financially challenged municipalities in the Free State Province. *Administratio Publica*, 24(1), 78-97.
- Christopherson, S., Michie, J., & Tyler, P. (2010). Regional resilience: theoretical and empirical perspectives. *Cambridge journal of regions, economy and society*, 3(1), 3-10.

Costa, C. C. M., Ferreira, M. A. M., Braga, M. J., & Abrantes, L. A. (2015). Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 1319-1347.

Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2021). *Projeto de pesquisa-: Métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Penso Editora.

Decreto-Lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969. (1969, 22 de outubro). Declara extinta a participação de servidores públicos na cobrança da Dívida Ativa da União e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1025.htm

Decreto-Lei nº 143, de 03 de fevereiro de 1967. (1967, 04 de fevereiro). Dá nova lei orgânica à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (P.G.F.N.). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0147.htm

Desdiani, N. A., Sabrina, S., Husna, M., Budiman, A. C., Afifi, F. A. R., & Halimatussadiyah, A. (2022). Local budget resilience in times of Covid-19 crisis: Evidence from Indonesia. *Economies*, 10(5), 108.

Diniz, J. A., da Silva Macedo, M. A., & Corrar, L. J. (2012). Mensuração da eficiência financeira municipal no Brasil e sua relação com os gastos nas funções de governo. *Gestão & Regionalidade*, 28(83).

Du Boys, C., Padovani, E., & Monti, A. (2017). Vulnerability factors shaping municipal resilience throughout the global financial crisis: Comparing Italy and France. In *EGPA Annual conference*.

Duit, A. (2016). RESILIENCE THINKING: LESSONS FOR PUBLIC ADMINISTRATION. *Public Administration*, 94, 364-380.

Feitosa, G. R. P., & Cruz, A. C. G. (2019). Nudges fiscais: a economia comportamental e o aprimoramento da cobrança da dívida ativa. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, 24(4).

Ferreira, H. R. S. A., Cassiolato, M. M. D. M. C., & Gonzalez, R. H. S. (2009). Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo.

Francisco Dantas Junior, A., Alves Diniz, J., & Cesário de Lima, S. (2019). A INFLUÊNCIA DO FEDERALISMO FISCAL SOBRE O ESTRESSE FISCAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. *Advances in Scientific & Applied Accounting*, 12(3).

Fundação Getulio Vargas. (n.d.). *Finanças públicas e tributação*. Portal FGV IBRE. Disponível em <https://portalibre.fgv.br/taxonomy/term/105>

Gering, S. M. P., Pinto, N. G. M., & Vieira, K. M. (2021). Determinantes da Inadimplência do IPTU no Município de Santa Maria/RS: DETERMINANTS OF THE DEFAULT OF THE

IPTU IN THE MUNICIPALITY OF SANTA MARIA/RS. Desenvolvimento Em Questão, 19(55), 115–131. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2021.55.10665>

Giambiagi, F. (2015). *Finanças Públicas - Teoria e Prática no Brasil* (5th ed.). Grupo GEN. <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788595154773>

Giuberti, A. C. (2010). Dívida Ativa e Capacidade Administrativa: Novos Elementos no Debate Sobre a Eficiência na Arrecadação Fiscal dos Estados Brasileiros. *Seja Assinante da Estudos Econômicos*, 22.

Gomes, R. C., Leal, A. D. S., & ASSIS, V. A. (2013). Indicadores para avaliar o desempenho de prefeituras municipais. *Tecnologias de Administração e Contabilidade-TAC*, 3(1), 1-15.

Governo do Estado de Goiás. (n.d.). *Goiás Transparente*. Disponível em <https://www.goiastransparente.go.gov.br/>

Governo do Estado de Mato Grosso. (n.d.). *Portal da Transparência do Estado de Mato Grosso*. Disponível em <https://www.transparencia.mt.gov.br/>

Irigaray, H. A. R., de Paiva, K. C. M., & Goldschmidt, C. C. (2017). Resiliência organizacional: proposição de modelo integrado e agenda de pesquisa. *Cadernos EBAPÉ*. BR, 15(Especial), 390-408.

Jang, S., & Eger III, R. J. (2019). The effects of state delinquent tax collection outsourcing on administrative effectiveness, efficiency, and procedural fairness. *The American Review of Public Administration*, 49(2), 236-251.

Kiewet, D. R., & McCubbins, M. D. (2014). State and local government finance: The new fiscal ice age. *Annual Review of Political Science*, 17, 105–122. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-100711-135250>.

Kim, B. H. (2020). Budgetary responses to COVID-19: the case of South Korea. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(5), 939-947.

Klimanov, V. V., Kazakova, S. M., & Mikhaylova, A. A. (2020). Economic and fiscal resilience of Russia's regions. *Regional Science Policy & Practice*, 12(4), 627-640.

Klimanov, V. V., Kazakova, S. M., & Mikhaylova, A. A. (2020). Economic and fiscal resilience of Russia's regions. *Regional Science Policy & Practice*, 12(4), 627-641. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12282>

[Klimanov, V.](#), [Kazakova, S.](#), [Mikhaylova, A.](#) and [Safina, A.](#) (2021), "Fiscal resilience of Russia's regions in the face of COVID-19", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 33 No. 1, pp. 87-94. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0123>

Laureano, R. V., Wartchow, D., Rosso, V. P., & Macagnan, C. B. (2017). Divergências entre o posicionamento dos auditores públicos e dos conselheiros do TCE-RS na análise da LRF. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 1(1), 91-109.

Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. (2000, 05 de maio). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. (1966, 26 de outubro). Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm

Lei nº 5.623, de 22 de setembro de 1980. (1980, 23 de setembro). Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm

Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. (1991, 25 de julho). Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm

Leite Filho, G. A., & Fialho, T. M. M. (2015). Relação entre indicadores de gestão pública e de desenvolvimento dos municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública E Cidadania*, 20(67). <https://doi.org/10.12660/cgpc.v20n67.5208>

Leite, G. A., Filho, Santiago, W. P., Otoni, B. S., Veloso, J. T. R., & Ferreira, K. R. (2015). Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal nos indicadores de desenvolvimento e de responsabilidade social dos municípios do Estado de Minas Gerais. *Revista Mineira de Contabilidade*, 16(2), 14-25.

Lim, J. Y. (2020). The Determinants of Public Pension Debt in US States. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 16(60), 53-71.

Lima Filho, S. S., & Peixe, B. C. S. (2023). Dívida Ativa a ser Arrecadada: Créditos Inscritos e sua Relação com Fatores Econômicos e Sociais. *Revista De Contabilidade Do Mestrado Em Ciências Contábeis Da UERJ*, 26(2), 60-77. <https://doi.org/10.12979/rmccuerj.v26i2.75634>

Lima, D. V. D., & Aquino, A. C. B. D. (2019). Resiliência financeira de fundos de regimes próprios de previdência em municípios. *Revista Contabilidade & Finanças*, 30, 425-445.

Lima, S.C. D., & Diniz, J. A. (2016). *Contabilidade Pública - Análise Financeira Governamental*. Grupo GEN. <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788597008395>

Limberger Costa, C. (2011). FEDERALISMO NO BRASIL E NO MUNDO: UM DELINEAMENTO HISTÓRICO E CRÍTICO SOBRE A SEPARAÇÃO DE PODERES. *Revista Eletrônica Do Curso De Direito Da UFSM*, 6(1). <https://doi.org/10.5902/198136947063>

- Lindvall, J., & Teorell, J. (2016). *State Capacity as Power: A Conceptual Framework*. (STANCE Working Paper Series; Vol. 2016, No. 1). Department of Political Science, Lund University.
- Linnenluecke, M. K. (2017). Resilience in business and management research: A review of influential publications and a research agenda. *International Journal of Management Reviews*, 19(1), 4-30.
- Liziero, L. (2020). A simetria que não é princípio: análise e crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. *Revista De Direito Da Cidade*, 11(2), 392–411. <https://doi.org/10.12957/rdc.2019.38725>
- Lopreato, F. L. C. (2022). Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. *Economia e Sociedade*, 31, 1-41.
- Maher, C. S., Park, S., McDonald, B. D., & Deller, S. C. (2023). *Understanding municipal fiscal health: A model for local governments in the U.S.A.* Routledge Press.
- Martins, L. C., Soares, T. V. F., da Silva, P. G., & da Silva, A. B. (2021). Resiliência financeira governamental e enfrentamento à Covid-19. *Revista Gestão Organizacional*, 14(1), 117-130.
- Milligan, K., & Smart, M. (2019). An Estimable Model of Income Redistribution in a Federation: Musgrave Meets Oates. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(1), 406–434. doi:10.1257/pol.20160600
- Motta, P. R. M. (2013). O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, 51(1), 82-89.
- Munawar, Y., & Manurung, I. N. (2021). Fiscal Resilience Index - A Proposition and Evidence of Emerging Market. *RSF Conference Series: Business, Management and Social Sciences*, 1(5), 28–36. <https://doi.org/10.31098/bmss.v1i5.449>
- Musgrave, R. A. (1971). Economics of Fiscal Federalism. *Nebraska Journal of Economics and Business*, 10(4), 3–13.
- Oliveira, M. S. de, & Santos, W. J. L. dos. (2014). Dívida Ativa: análise da cobrança administrativa e judicial em Municípios do Rio de Janeiro. *Revista Do Serviço Público*, 64(4), p. 481-506. <https://doi.org/10.21874/rsp.v64i4.134>.
- Oprea, F., & Bilan, I. (2015). An evaluation of the economic and financial crisis's impact on local budgetary aggregates: the Romanian case. *Procedia Economics and Finance*, 20, 467-477.
- Ouedraogo, R., Tapsoba, R., Sow, M., & Compaoré, A. (2020). Fiscal Resilience Building: Insights from a New Tax Revenue Diversification Index1. *IMF Working Papers*, 2020(094), A001. Retrieved Aug 12, 2024, from <https://doi.org/10.5089/9781513546032.001.A001>

Perez-Truglia, R., & Troiano, U. (2018). Shaming tax delinquents. *Journal of Public Economics*, 167, 120-137. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.09.008>.

Portaria MF nº 1.583, de 13 de dezembro de 2023. (2023, 13 de dezembro). Estabelece os critérios para análise da capacidade de pagamento, da suficiência das contragarantias, do custo das operações de crédito e para a concessão de garantias da União. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-me-n-5.623-de-22-de-junho-de-2022-410048284>

Portaria MF nº 293, de 12 de junho de 2017. (2017, 12 de junho). Estabelece os critérios para classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União e institui o Grupo Permanente de Classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União (GPCLAS). <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=83674>

Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012. (2012, 23 de março). Dispõe sobre a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=37631>

Portaria STN nº 217, de 15 de fevereiro de 2024. (2024, 15 de fevereiro). Regulamenta as análises da situação fiscal, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, o Plano de Recuperação Fiscal, as limitações de despesas, o limite a contratar de operações de crédito, os procedimentos quanto ao adimplemento referentes aos financiamentos e aos refinanciamentos concedidos pela União, e os procedimentos a serem adotados na análise da capacidade de pagamento e na apuração da suficiência das contragarantias oferecidas. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-stn-n-10.464-de-7-de-dezembro-de-2022-449289570>

Portella, A., & Borges, M. (2018). Diagnóstico e análise-crítica da dívida ativa do município de Salvador e propostas para o seu saneamento / Diagnosis and critical analysis of the credit of the municipality of Salvador and proposals for its recovery. *Revista de Direito da Cidade*, 10(3), 1422-1448. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2018.31598>.

Quaresma Santos, R. (2022). Estimando a Arrecadação da Dívida Ativa da União com Machine Learning: Uma análise baseada nos dados de arrecadação do período de 2015 a 2021. *Revista Da CGU*, 14(26). <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i26.529>.

Rao, M., Musso, J. A., & Young, M. M. (2023). Resist, Recover, Renew: Fiscal Resilience as a Strategic Response to Economic Uncertainty. *The American Review of Public Administration*, 02750740231186424.

Rezende, F. (1995). Federalismo fiscal no Brasil. *Brazilian Journal of Political Economy*, 15(3), 297-310. <https://doi.org/10.1590/0101-31571995-0834>

Rocha, F. (2020). Investimentos em Capacidade Fiscal e Arrecadação Tributária. *Boletim Informações Fipe*, 473, 36-38.

Roepke, A. B., Lemos, L., & de Oliveira, W. (2020). RESILIÊNCIA FISCAL: COMO O TETO DE GASTOS PÚBLICOS E O FUNDO PARA INCERTEZAS ECONÔMICAS TORNARIAM A GESTÃO FISCAL DO DISTRITO FEDERAL MAIS RESILIENTE A CRISES ECONÔMICAS?. *Direito Público*, 17(95). Recuperado de <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4039>

Rossi, G. A. S., & Santos, W. J. L. dos. (2016). PECULIARIDADES DA ARRECADAÇÃO E COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL - Universidade Federal Do Rio Grande Do Norte* - ISSN 2176-9036, 8(1), 205–225. <https://doi.org/10.21680/2176-9036.2016v8n1ID7393>.

Severo, P. da R., & Lima, D. V. de. (2016). UMA DISCUSSÃO SOBRE A NATUREZA CONTINGENTE E O CRITÉRIO DE RECONHECIMENTO DA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO. *REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL - Universidade Federal Do Rio Grande Do Norte* - ISSN 2176-9036, 8(2), 213–232. <https://doi.org/10.21680/2176-9036.2016v8n2ID8150>.

Silva, C. R. M. D., & Crisóstomo, V. L. (2019). Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. *Revista de Administração Pública*, 53, 791-801.

Silva, C. R. M. D., & Crisóstomo, V. L. (2019). Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. *Revista de Administração Pública*, 53, 791-801.

Silva, M. A. da, Lima, D. V. de, & Ferreira, L. O. G. (2016). TRATAMENTO CONTÁBIL DA DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA: um estudo de caso no GDF à luz da teoria contábil. *Revista De Contabilidade Do Mestrado Em Ciências Contábeis Da UERJ*, 21(1), 12–27. <https://doi.org/10.12979/15382>

Sousa, P. F. B., Lima, A. O., Nascimento, C. P. S., Peter, M. G. A., Machado, M. V. V., & Gomes, A. O. (2013). Desenvolvimento municipal e cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise dos municípios brasileiros utilizando dados em painel. *Revista Evidenciação Contábil & Finanças*, 1(1), 58-70.

Souza, C. (2001). Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados*, 44, 513-560.

Souza, C., & Fontanelli, F. (2020). Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: Experiências recentes das políticas de redução de desigualdades*, 45-71.

Spencer, S. S. (2018). *The fiscal resilience of American cities* (Doctoral dissertation, Virginia Tech).

Tanzi, Vito, (2008), The future of fiscal federalism, *European Journal of Political Economy*, 24, issue 3, p. 705-712, <https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:poleco:v:24:y:2008:i:3:p:705-712>.

Tribunal de Contas do Distrito Federal. (n.d.). *Transparência fiscal*. Disponível em <https://www2.tc.df.gov.br/transparenciafiscal/>

Tupy, I. S., Crocco, M., & Silva, F. F. (2018). Resiliência e impactos regionais de crises financeiras: uma análise para os estados brasileiros-2007/08. *Economia e Sociedade*, 27, 607-636.

Uchoa, C. E. (2013). Elaboração de indicadores de desempenho institucional.

Upadhaya, B., Wijethilake, C., Adhikari, P., Jayasinghe, K., & Arun, T. (2020). COVID-19 policy responses: reflections on governmental financial resilience in South Asia. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(5), 825-836.

Vining, A. R., Boardman, A. E., & Poschmann, F. (2004). Public-Private Partnerships in the US and Canada: Case studies and lessons. *International Public Procurement Proceedings*, 3, 31-60.

Watts, R. L. (1998). Federalism, federal political systems, and federations. *Annual Review of political science*, 1(1), 117-137.

Yurieva, O. (2016). Efficiency of Tax Debt Public Management Methods in Ukraine. *Journal of Public Administration, Finance and Law*, (10), 203-211.

Zahedi, J., Salehi, M., & Moradi, M. (2022). Identifying and classifying the contributing factors to financial resilience. *foresight*, 24(2), 177-194.

APÊNDICE

ANEXO 1 - Classificação do Indicador de Situação da Dívida Ativa (SDA)

Classificação Parcial dos Aspectos		Classificação do Indicador SDA
EFADA	ENDA	
A	A	A
A	B	B
A	C	B
B	A	B
B	B	B
C	A	B
B	C	C
C	B	C
C	C	C

Nota. Elaboração própria com base na Portaria Normativa MF n.º 1.583, de 13 de dezembro de 2023 e na Portaria STN/MF n.º 217, de 15 de fevereiro de 2024.

ANEXO 2 – Classificação do Indicador de Cobrança da Dívida Ativa (CBDA)

Classificação Parcial dos Aspectos		Classificação do Indicador CBDA
ECDA	ADAR	
A	A	A
A	B	B
A	C	B
B	A	B
B	B	B
C	A	B
B	C	C
C	B	C
C	C	C

Nota. Elaboração própria com base na Portaria Normativa MF n.º 1.583, de 13 de dezembro de 2023 e na Portaria STN/MF n.º 217, de 15 de fevereiro de 2024.

ANEXO 3 - Classificação do Indicador de Controle da Dívida Ativa (CODA)

Classificação Parcial dos Aspectos		Classificação do Indicador CODA
VIDA	IDAR	
A	A	A
A	B	B
A	C	B
B	A	B
B	B	B
C	A	B
B	C	C
C	B	C
C	C	C

Nota. Elaboração própria com base na Portaria Normativa MF n.º 1.583, de 13 de dezembro de 2023 e na Portaria STN/MF n.º 217, de 15 de fevereiro de 2024.

ANEXO 4 - Classificação do Indicador de Recuperabilidade da Dívida Ativa (REDA)

Classificação Parcial dos Aspectos		Classificação do Indicador REDA
GPDA	QRDA	
A	A	A
A	B	B
A	C	B
B	A	B
B	B	B
C	A	B
B	C	C
C	B	C
C	C	C

Nota. Elaboração própria com base na Portaria Normativa MF n.º 1.583, de 13 de dezembro de 2023 e na Portaria STN/MF n.º 217, de 15 de fevereiro de 2024.

ANEXO 5 - Classificação final do Cageda

Classificação das Dimensões			Classificação Final CAGEDA
Capacidade de Antecipar	Capacidade de Absorver	Capacidade de Recuperar	
A	A	A	A
A	A	B	B

A	A	C	B
A	B	A	B
A	B	B	B
A	B	C	B
A	C	A	B
A	C	B	B
B	A	A	B
B	A	B	B
B	A	C	B
B	B	A	B
B	B	B	B
B	C	A	B
C	A	A	B
C	A	B	B
C	B	A	B
A	C	C	C
B	B	C	C
B	C	B	C
B	C	C	C
C	A	C	C
C	B	B	C
C	B	C	C
C	C	A	C
C	C	B	C
C	C	C	D

Nota. Elaboração própria com base na Portaria Normativa MF n.º 1.583, de 13 de dezembro de 2023 e na Portaria STN/MF n.º 217, de 15 de fevereiro de 2024.