

Um Exercício sobre Resiliência Fiscal: o Teto de Gastos Públicos e o Fundo para Incertezas Econômicas Como Instrumentos de Gestão Fiscal Eficiente

An Exercise on Fiscal Resilience: the Public Spending Caps and Rainy Days Funds As Efficient Management Instruments

ANDERSON BORGES ROEPKE¹

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, Distrito Federal, Brasil.

LEANY LEMOS²

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, Distrito Federal, Brasil.

WEDER DE OLIVEIRA³

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, Distrito Federal, Brasil.

RESUMO: Esta pesquisa situa-se no tema de resiliência governamental fiscal e visa apresentar propostas para que o ente se torne mais resiliente frente a crises econômicas. A pesquisa revisa a bibliografia referente ao tema, estuda experiências nacionais e internacionais em gestão fiscal e simula cenários, utilizando dados pretéritos, verificando-se quais seriam os resultados fiscais caso as seguintes políticas fiscais tivessem sido adotadas no Distrito Federal: a) criação de um fundo para incertezas econômicas; b) instituição de um teto de gastos, corrigido pelo IPCA ou por 90% da variação positiva da receita corrente líquida; c) uma combinação das duas anteriores. Os resultados indicam que a combinação do fundo e do teto de gastos se mostrou mais funcional e eficiente.

PALAVRAS-CHAVES: Resiliência fiscal; crises econômicas; gestão fiscal; Distrito Federal; teto de gastos; política fiscal.

ABSTRACT: This research focuses on fiscal government resilience and aims to present proposals for the Federal District to become more resilient in the face of economic crises. The research reviews the literature on the subject, studies national and international experiences that aim to make public finances resilient and simulates scenarios using past data, which verifies what the fiscal results would have been if the following fiscal policies had been adopted in the Federal District: a) a rainy days fund (fund for economic uncertainty); b) a spending cap linked to the correction by the IPCA or

1 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-4301-1394>>.

2 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-6079-6325>>.

3 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-7662-8019>>.

90% of the positive variation of the Net Revenue; c) a combination of the previous two. The results indicate that the combination of the fund and the spending ceiling has proved more functional and efficient.

KEYWORDS: Fiscal resilience; economic crises; fiscal management; Federal District; Brazilian fiscal policy.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Referencial teórico; 1.1 Resiliência fiscal, choques externos, reversões dos ciclos econômicos e crises econômicas; 1.2 Boas práticas nacionais e internacionais em políticas fiscais; 2 Metodologia; 3 Cenários; 3.1 Cenário 1 – Regra do Fundo para Incertezas Econômicas (FIE); 3.2 Cenário 2 – Regra do teto de gastos para despesas correntes primárias; 3.3 Cenário 3 – Combinação do teto de gastos para despesa corrente primária corrigida pela variação de 90% da RCL + Fundo para Incertezas Econômicas; Considerações finais; Referências.

INTRODUÇÃO

Este artigo situa-se no tema resiliência governamental fiscal (ou resiliência fiscal), campo de estudo das capacidades e instrumentos necessários para lidar com crises fiscais, isto é, a capacidade dos governos de antecipar, absorver e reagir a choques que afetam suas finanças ao longo do tempo. No contexto dos entes subnacionais brasileiros, estuda a aplicação de regras fiscais às finanças do Distrito Federal, com o intuito de propor mecanismos para aumentar sua resiliência.

O interesse pela pesquisa surgiu em decorrência da recente crise econômica e fiscal iniciada no segundo trimestre de 2014, que culminou com uma recessão acumulada de 6,8% no biênio 2015-2016 (IBGE, 2017) (IBGE, 2018). Nessa conjuntura, tanto o Distrito Federal como os Estados e municípios brasileiros viram-se em posição fiscal enfraquecida, com atraso no pagamento de fornecedores e flexibilidade orçamentária e financeira limitada.

Sem reservas financeiras, a maioria dos entes subnacionais não teve outras opções senão vender ativos (embora também essa capacidade tenha sido limitada pelo desaquecimento do mercado e pela própria capacidade dos estados e municípios em rapidamente estruturar as alienações), aumentar impostos e/ou cortar despesas. E, mesmo assim, muitos deles não conseguiram honrar seus compromissos financeiros, acumulando dívidas.

Briguglio *et al.* (2009) sustentam que cabe ao Estado estruturar sua gestão fiscal de modo a atenuar o impacto de choques externos incertos e imprevistos em suas finanças.

Na ausência de políticas fiscais capazes de enfrentar a crise econômica sem desorganizar suas contas, os entes subnacionais brasileiros empenharam-se em questões internas de equilíbrio orçamentário e de caixa. Em muitos casos, a gestão pública acabou afastada de seu principal objetivo: o bem-estar da sociedade.

Por não disporem de instrumentos de resiliência fiscal governamental, foram incapazes de suavizar os efeitos da crise e tiveram que assistir à queda de indicadores de bem-estar social e econômico de sua população. Nessa seara, Neri (2018), ao estudar “o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda”, concluiu que, de 2014 a 2017, o aumento da pobreza no Brasil foi de 33%, representando 23,3 milhões de pessoas, um grupo maior do que a população chilena.

Os efeitos da crise poderiam ter sido amenizados se os entes subnacionais tivessem adotado instrumentos para lidar com a mudança incerta, volátil e rápida que causam crises fiscais imprevistas.

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.

Fiksel (2004) destaca que a resiliência, dentro de um conceito de sustentabilidade, desponta como uma importante característica da sobrevivência. Sustentabilidade e resiliência integram-se: sem esta, não existe aquela. O mesmo autor (2006) ressalta que sistemas resilientes, sejam entidades biológicas ou socioeconômicas, são capazes de sobreviver, adaptar-se e crescer diante da incerteza e de interrupções imprevistas.

No contexto da gestão fiscal, a sustentabilidade diz respeito à manutenção do equilíbrio das contas públicas por determinado prazo, como forma de viabilizar o atendimento das demandas por bens e serviços públicos (Paraná, 2017).

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 (Barbera *et al.*, 2017).

À luz dessas considerações, este artigo aborda o caso de ente subnacional, o Distrito Federal, com vistas a responder à seguinte pergunta: como um teto de gastos públicos e um fundo para incertezas econômicas poderiam ter tornado a gestão fiscal do Distrito Federal mais resiliente a crises econômicas?

A partir dessa indagação, o estudo apresenta alternativas para a gestão fiscal do Distrito Federal, de modo a aumentar sua resiliência ante crises produzidas pelas reversões dos ciclos econômicos dos períodos de expansão para os de recessão. Desdobra-se nos seguintes elementos:

- a) a pesquisa bibliográfica define o marco teórico, em especial quanto à experiência dos governos no desenvolvimento de capacidades para antecipar, absorver e reagir a choques econômicos;
- b) o desenho de três cenários hipotéticos, em que a aplicação de políticas específicas é simulada para avaliar como seriam os resultados fiscais do ente federado em estudo.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 RESILIÊNCIA FISCAL, CHOQUES EXTERNOS, REVERSÕES DOS CICLOS ECONÔMICOS E CRISES ECONÔMICAS

A ideia de resiliência está intimamente relacionada à capacidade de um elemento de retornar a um estado de pré-perturbação após uma interrupção.

Holling (1973) verificou que o termo resiliência tem origem no campo da ecologia. A partir de 1990, como observam Bhamra, Dani e Burnard (2011), o âmbito de aplicação do conceito evoluiu, passando a ser utilizado em outros campos de pesquisas, como metalurgia, psicologia individual e organizacional, gerenciamento da cadeia de suprimentos, gestão estratégica, engenharia de segurança, entre outros. Limnios *et al.* (2014) registram a utilização do termo em sistemas socioecológicos complexos e no desenvolvimento econômico.

Pike, Dawley e Tomaney (2010) abordam o conceito de resiliência das cidades: uma maneira de captar a capacidade diferencial e desigual para reagir, responder e lidar com a mudança incerta, volátil e rápida. A ele associa-se o de resiliência governamental: a capacidade de uma cidade

ou comunidade de se preparar, responder e adaptar-se a eventos perigosos e disruptivos, como desastres naturais, crises econômicas, mudanças demográficas, epidemias de saúde e outros (Figueiredo; Honiden; Schumann, 2018).

No campo da administração, a resiliência está relacionada às respostas individuais e organizacionais à turbulência e às discontinuidades, à capacidade de suportar discontinuidades sistemáticas e de adaptação a novos ambientes de risco (Bhamra; Dani; Burnard, 2011 *apud* Starr *et al.*, 2003). Um bom sistema de governança é essencial para o sistema econômico funcionar corretamente e, portanto, ser resiliente (Briguglio *et al.*, 2009).

Da mesma forma, quando se fala de resiliência fiscal, fala-se da capacidade dos governos de antecipar, absorver e reagir aos choques que afetam suas finanças ao longo do tempo, ou, em outros termos, segundo Barbera, Jones e Stecollini (2015), a capacidade governamental de lidar com choques e dificuldades financeiras. Por outro lado, a má gestão fiscal impacta diretamente na vida daqueles a quem os governos servem. A resiliência financeira surge como nova área de conhecimento, a fim de avaliar e estudar a capacidade do governo de antecipar, absorver e reagir a choques que afetam suas finanças. Percebe-se como elementos comuns, nas várias abordagens, a adaptação e a sobrevivência dos sistemas complexos, a capacidade de absorção de perturbações e de recuperação ante às adversidades (Silva; Turra; Petry, 2015), os quais são essenciais para a avaliação de uma boa governança fiscal.

A seguir, trataremos rapidamente de choques externos e reversões de ciclos econômicos que podem estressar a situação fiscal de entes no setor público.

Barbera *et al.* (2018) conceituam choques externos como eventos que têm impacto significativo nas finanças de uma organização, às vezes até materializando a ameaça de falha organizacional. O impacto pode ser direto, tal como a erosão das bases das receitas, ou indireto, como no caso de desastres naturais ou mudanças na política do governo.

O conceito abrange conhecidas situações que afetam as finanças dos entes governamentais: crises econômicas, imigrações, conflitos bélicos, crise de *commodities*, desastres naturais, epidemias, mudança de leis e regulamentos, decisões de tribunais de justiça e de contas e mudanças demográ-

ficas – envelhecimento da população e decréscimo populacional (Barbera *et al.*, 2018) (Barbera; Jones; Stecollini, 2015) (Fiess, 2004) (Figueiredo; Honiden; Schumann, 2018) (OCDE, 2010).

Já os ciclos econômicos têm origem nas flutuações do nível de atividade econômica, geralmente medido pelo PIB. São caracterizados por períodos sucessivos de alto crescimento da atividade econômica, seguidos por períodos consecutivos de baixa (Peiró, 2004) e, apesar de serem recorrentes, são imprevisíveis quanto ao período das expansões e contrações (Drautzburg, 2019). Na visão clássica de Schumpeter (1939), o processo cíclico pode ser dividido em quatro fases: prosperidade, recessão, depressão e renovação.

A correlação positiva entre o crescimento da economia e o desempenho das receitas é amplamente conhecida. Quanto mais dinâmico o PIB, maior tende a ser a arrecadação (IFI, 2017), haja vista que a receita do governo consiste principalmente em impostos e contribuições sociais que incidem sobre diferentes tipos de receitas e despesas das pessoas (jurídicas ou físicas). Portanto, ela tende a aumentar e diminuir conforme as flutuações da atividade econômica. Em contraste, e com a notável exceção dos benefícios ao desemprego, a maior parte dos gastos do governo não é afetada pelo ciclo econômico – ou seja, níveis de despesa permanecem inalterados. Consequentemente, mantendo-se todas as outras coisas iguais, os resultados orçamentários do governo tendem a melhorar durante as expansões e a piorar durante as crises econômicas (European Central Bank, 2012).

Desse modo, os governos não têm controle total sobre o resultado fiscal. As receitas variarão conforme as flutuações econômicas e as despesas tendem a permanecer elevadas, em especial devido à dificuldade de se alterar o arcabouço legal dos gastos de maior expressão: previdenciários, remuneração de pessoal e serviço da dívida.

No Brasil, o órgão responsável por datar os ciclos econômicos é o Comitê de Datação de Ciclos Econômicos (Codace), criado em 2004, seguindo o modelo de diversos países, como o do National Bureau of Economic Research (NBER), dos Estados Unidos⁴. Seu comunicado de 30 de outubro

4 A despeito de o Codace utilizar o PIB BR para a datação dos ciclos de negócios e não PIB DF, não há prejuízo significativo para as inferências que serão realizadas, haja vista que a própria Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal também utiliza o PIB BR em suas estimativas de receita. Ademais, ao

de 2017 apresenta a cronologia dos ciclos de negócios, de onde destacamos o período estudado na tabela 1.

TABELA 1 – CRONOLOGIA TRIMESTRAL DOS CICLOS DE NEGÓCIOS DO BRASIL, 2003 A 2017:

RECESSÃO			EXPANSÃO		
Período	Duração em trimestres	Acumulado de pico a vale	Período	Duração em trimestres	Acumulado de vale a pico
Do 1º trim. de 2003	2	-1,60%	Do 3º trim. de 2003	21	30,50%
Ao 2º trim. de 2003			Ao 3º trim. de 2008		
Do 4º trim. de 2008	2	-5,50%	Do 2º trim. de 2009	20	23%
Ao 1º trim. de 2009			Ao 1º trim. de 2014		
Do 2º trim. de 2014	11	-8,60%	Do 1º trim. de 2017	-	-
Ao 4º trim. de 2016			Até os dias atuais.		

Fonte: Codace (2017).

De 2003 a 2017, o Codace datou três períodos de expansão e três períodos de recessão. A última e mais recente foi a mais severa, com duração de 11 meses e queda do PIB de 8,6%.

No agregado do período, contudo, o PIB aumentou, dado que o crescimento econômico gerado nos anos de expansão foi significativamente maior do que a soma das variações negativas nos anos de recessão.

Sabendo-se da existência de tais ciclos e seus efeitos no resultado fiscal dos entes, o que há de boas práticas sobre resiliência fiscal? Tratamos a seguir do tema.

1.2 BOAS PRÁTICAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS EM POLÍTICAS FISCAIS

Reforçando a importância de se construir instrumentos nos momentos de expansão para amenizar os efeitos perversos das recessões, Auerbach e Gorodnichenko (2012), ao analisar o impacto das políticas fiscais nos multiplicadores fiscais, concluíram que, além de o uso de políticas fiscais ser mais eficaz nas recessões do que nas expansões, também é crucial para o sucesso de sua implementação acertar o *timing* das políticas fiscais anti-cíclicas, uma vez que o efeito do multiplicador tende a mudar com rapidez quando a economia volta a crescer depois de atingir seu mínimo.

analisar a existência de correlação entre o PIB BR e o PIB DF pelo método dos mínimos quadrados (MMQ), no período de 2003 a 2016, usando regressão linear simples, com a periodicidade anual, a análise do diagrama de dispersão (plotagem de probabilidade) sugere relação linear positiva e o coeficiente de relação R^2 sugere que 99% da variação do PIB BR está relacionada linearmente com a variação do PIB-DF. Informações suplementares podem ser solicitadas ao e-mail: andersonroepke@hotmail.com.

Petek (2016) avaliou a resiliência fiscal do Estado da Flórida, Estados Unidos, simulando uma queda de 2% do PIB, pelo período de um ano, com o fim de verificar sua capacidade para suportar uma iminente reversão do ciclo econômico. A nota obtida em seu estudo foi “AAA” e a situação foi classificada como “estável”. O estado possuía forte posição de reservas financeiras, cobrindo mais de um ano de déficit financeiro perante a recessão simulada. Havia formado reservas que culminaram em um saldo para a estabilização orçamentária de US\$3 bilhões, ou 10% do seu orçamento.

Barbera, Jones e Stecollini (2015), a partir de um estudo de caso múltiplo com quatro autoridades inglesas locais, selecionadas de 152 conselhos distritais e municipais do Reino Unido, equivalentes aos governos locais, propõem a criação e utilização de fundos de estabilização econômica para:

- a) suavizar o impacto dos cortes por um longo período;
- b) criar capacidade organizacional para o desenvolvimento de iniciativas que possibilitem futuras reduções no orçamento base;
- c) permitir folga financeira para acertos corporativos sem a necessidade de reduzir ainda mais os orçamentos (por exemplo, mudanças nas contribuições de seguro nacional ou regimes fiscais locais); e
- d) fornecer capacidade para absorver imprevistos que resultem em reduções orçamentárias em um determinado ano.

Outra boa prática é encontrada na Noruega, país bastante dependente da exportação de *commodities*. O governo norueguês separa os excedentes acumulados de óleo e gás num fundo *offshore* para, ao longo do tempo, dele transferir recursos para financiar o déficit orçamentário não petrolífero. O modelo é similar ao do Chile: ambos acumulam uma parte das receitas relacionadas a *commodities* num fundo soberano.

O Chile representa uma tentativa bem-sucedida de autosseguro contra o risco macroeconômico no nível nacional. O país instituiu uma regra fiscal que se ajusta ao ciclo de negócios e às flutuações cíclicas no preço do cobre, visando à sustentabilidade da dívida. Uma parte das receitas excedentes relacionadas a *commodities* é colocada num fundo soberano, que poderá ser utilizado para mitigar o déficit orçamentário. O Chile complementa sua regra fiscal estrutural com um teto de despesas plurianual (*expenditure ceiling*). Essa estrutura, ao comunicar um sinal claro de disciplina fiscal aos mercados, ajuda a proteger as finanças do país contra as

crises fiscais e a reduzir os custos do financiamento externo. Na medida em que a regra chilena sinaliza disciplina fiscal crível aos mercados financeiros, também tem o potencial de servir como medida de autoproteção contra o contágio financeiro (Fiess, 2002).

Sobre esse tipo de regra fiscal (teto de despesas), a OCDE (2010) destaca que funcionou bem em vários países, em especial na Suécia e na Holanda. O teto não deve ser tão baixo a ponto de impedir que a parcela dos gastos vinculados ao PIB possa aumentar ao longo do tempo à medida que o país se torna mais rico (medido com o crescimento do PIB), e deve haver a possibilidade de, em desacelerações severas, relaxar a regra de equilíbrio estrutural e permitir um estímulo fiscal discricionário.

A adoção de regras que limitam a despesa pública vem produzindo bons resultados para limitar o crescimento das despesas correntes. Um estudo do Fundo Monetário Internacional de 2015 (*Fiscal rules at glance*) analisou as regras de limitação de despesas de 88 países, desde 1985, categorizando-as em controle do endividamento (*debt rules*), controle do resultado orçamentário (*balanced budget rule*) e controle das receitas governamentais (*revenue rules*) (Afonso; Salto; Ribeiro, 2016).

Na Austrália, desde 2009, o crescimento real da despesa não pode superar 2%. No entanto, se constatado crescimento econômico acima do PIB potencial, com superávit acima de 1% do PIB, a regra é flexibilizada.

Na Croácia, desde 2014, por acordo político, o crescimento real da despesa foi limitado à mesma taxa do PIB potencial, a menos que o excesso seja financiado por medidas específicas.

Também por acordo político, a Bélgica logrou não expandir a despesa primária por seis anos (1993-1998). Esse prazo pode ser tido como longo quando comparado ao de outros países, como França, Finlândia e Holanda, que revisam a regra a cada quatro anos (Afonso; Salto; Ribeiro, 2016).

No Brasil, a Emenda Constitucional nº 5, de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF) para a União, definindo um teto de gastos públicos para o período de 20 anos, limitado à inflação do ano anterior, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), acumulado em 12 meses até junho do ano precedente. A regra pode ser revista a partir do 10º ano, isto é, em 2027.

O mecanismo objetiva manter os gastos em termos reais por 20 anos, já que o crescimento é limitado à inflação. Com o tempo, a tendência é que

os gastos, uma vez mantidos em termos reais, representem menor proporção relativamente ao PIB, que, assume-se, deve continuar crescendo.

Na sequência, no bojo da política de renegociação da dívida e de mitigação da crise fiscal dos Estados, foram aprovadas a Lei Complementar nº 156, de 2016, que estabelece o “Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal”, e a Lei Complementar nº 159, de 2017, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. Ambas impõem restrições fiscais, como a limitação do crescimento das despesas correntes primárias ou obrigatórias, de acordo com a variação do IPCA ou da receita corrente líquida.

Suzart (2019) testou a tese, em âmbito federal, de que o teto de gastos públicos permitiria melhor gestão do endividamento público. Concluiu que essa regra fiscal tende a garantir a criação de resultados primários positivos, desde que respeitados outros limites fiscais, e que o maior desafio para o governo federal é a realização de reformas capazes de modificar o atual comportamento dos gastos obrigatórios, principalmente em áreas como a previdência social e a assistência social.

Diante da grave crise fiscal e da experiência da União, os Estados do Goiás, do Mato Grosso, do Piauí e do Ceará emendaram suas constituições (Emendas Constitucionais nºs 54, 81, 47 e 88, respectivamente), introduzindo limites para o crescimento das despesas correntes, mas não iguais (Bassi, 2018).

Alguns Estados optaram por estabelecer um teto de gastos sobre as despesas correntes primárias, corrigindo o limite pela variação do IPCA ou RCL; outros por 90% da variação positiva da RCL. Alguns incluíram as despesas previdenciárias e os gastos com saúde e educação sob o limite, outros não. A maioria adotou o prazo de duração do NRF por mais de duas legislaturas. Todos estabeleceram as metas fiscais de longo prazo e permitem revisões no regime.

O tema volta a ser debatido acaloradamente em 2020 nos debates sobre recuperação econômica, dada a recente crise ocasionada pela pandemia do coronavírus. Nesse contexto, a Instituição Fiscal Independente (2020) destaca que deve haver preocupação com a tendência dos governos de incorrerem em déficits fiscais excessivos para não adentrarem em trajetórias de dívidas insustentáveis, ressaltando, ainda, que, em tempos de crise, é importante evitar que as regras fiscais sejam distorcidas por práticas que no mundo todo ficaram conhecidas como contabilidade criativa, mormente, porque a principal função das regras fiscais é construir o espaço orçamen-

tário-financeiro para conduzir políticas fiscais estabilizadoras, inclusivas e que fomentem o crescimento.

2 METODOLOGIA

O Distrito Federal foi o ente governamental subnacional escolhido para ser objeto do estudo de caso. Caracteriza-se por ser um ente complexo e com muitas especificidades, a menor unidade federativa brasileira e a única onde não há municípios – ao mesmo tempo, do ponto de vista de gestão, tem as obrigações de Estado e Município, com receitas e despesas correspondentes.

A pesquisa foi conduzida em duas etapas: a primeira estuda a experiência da gestão fiscal do Distrito Federal diante de choques externos que afetaram suas finanças, em especial, os decorrentes das recessões de 2008-2009 e de 2014-2016; a segunda apresenta cenários hipotéticos com a adoção de políticas de fortalecimento da gestão fiscal.

Para os estudos, escolhemos o período de 2003 a 2018, tendo em vista que a Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, que instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal, uma de suas mais importantes fontes de receita, previu o início dos repasses financeiros para 2003.

O trabalho foca no ambiente econômico e no choque decorrente das crises advindas das reversões dos ciclos econômicos. Dentre essas reversões, a que interessa é a do ciclo de expansão para o de recessão.

Foram utilizados arquivos de dados disponíveis nos *sites* da Secretaria de Estado de Economia do DF. São, portanto, dados primários.

As séries históricas foram construídas baseadas nos demonstrativos contábeis de encerramento do exercício financeiro elaborados pela Subsecretaria de Contabilidade (Sucon) da SEEC/DF.

Os principais dados utilizados foram os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF). Todos os demonstrativos estão disponíveis no *site* da SEEC, na aba *contas públicas*, no item Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁵.

5 O endereço eletrônico para acessar os relatórios fiscais está disponível na referência bibliográfica: Distrito Federal (2018).

A análise dos dados quantitativos foi realizada a partir de série histórica ao longo de diversos períodos, com vistas a avaliar a evolução temporal das despesas e das receitas públicas.

Ademais, diante da quantidade de informações envolvidas e dos muitos demonstrativos contábeis existentes para se analisar a gestão fiscal, escolheu-se, como fonte das informações, o de resultado primário, uma vez que esse indicador pode ser utilizado para avaliar a sustentabilidade da gestão fiscal quanto à capacidade:

- a) de gerar receitas primárias em volume suficiente para pagar suas despesas primárias sem comprometer a capacidade de honrar o serviço da dívida;
- b) de o ente atuar na redução de despesas primárias para fazer face a metas estabelecidas.

Para construção de cenários alternativos, utilizamos dados pretéritos, pois refletem as situações reais das contas públicas diante das crises econômicas. Serão praticados exercícios do tipo: “Instituída a regra fiscal selecionada, como ficaria este indicador?”.

Os valores utilizados nas análises são nominais, apurados no último RREO de cada exercício; a periodicidade da série histórica é anual.

O resultado primário real é o parâmetro utilizado para comparar e avaliar a aplicabilidade das políticas fiscais.

Um grande desafio, ao se realizar análise intertemporal de um período relativamente extenso (16 anos), é o tratamento dos dados, uma vez que, inevitavelmente, a metodologia de elaboração dos demonstrativos contábeis passa por sucessivas e evolutivas mudanças, o que demanda homogeneizar os dados, na medida do possível.

Foram utilizados os indicadores oficiais declarados nos demonstrativos contábeis. Sabe-se que houve mudanças metodológicas ao longo do tempo, as quais, caso a caso, estão explicadas nas análises ou nas notas dos gráficos e tabelas.

Para as análises dos ciclos econômicos, utilizamos as informações dos comunicados e relatórios do Codace.

De todos os exercícios que compõem a série temporal, apenas nos de 2015 e 2016 o orçamento distrital recebeu repasses do FCDF para o pagamento direto da folha de pessoal de servidores da saúde e educação.

Em todos os outros períodos, tais pagamentos eram feitos diretamente pela União. Visando à homogeneização, retiramos esses valores do orçamento distrital, tanto das receitas como das despesas.

Em 2018, a forma de apuração do resultado primário foi alterada pelo Tesouro Nacional. Em nossa simulação, a forma de apuração permaneceu a mesma de 2017; por isso, o resultado primário oficial referente ao exercício de 2018 será diferente do constante na série temporal.

Elaboramos as seguintes simulações:

- a) cenário 1: se o Governo do Distrito Federal tivesse implantado um fundo de incertezas econômicas (FIE), em 2003, como ficariam os resultados primários até 2018, *ceteris paribus*?
- b) cenário 2: se o Governo do Distrito Federal tivesse implantado um teto de gastos para as despesas primárias correntes desde 2004, corrigido pela variação do IPCA, como ficariam os resultados primários até 2018? E se esse teto fosse corrigido pelo índice de 90% da variação positiva da RCL, quais seriam os resultados primários, *ceteris paribus*?
- c) cenário 3: se o Governo do Distrito Federal tivesse implantado um teto de gastos para as despesas primárias correntes desde 2003 corrigido pelo índice de 90% da variação da RCL combinado com um fundo para incertezas econômicas (FIE) ((a) + (b)), quais seriam os resultados primários até 2018, *ceteris paribus*?

Os recursos do FIE seriam aplicados em certificado em depósito bancário (CDB) pós-fixado, cujos rendimentos, conforme Assaf Neto (2014, n.p.), são formados por um índice de preços de mercado (IGP-M, CDI etc.) acordado entre o cliente e a instituição financeira.

Para efeito das simulações, será utilizado o rendimento médio de 95% da taxa certificado de depósitos interfinanceiros (CDI a.a.). Vale lembrar que, como disposto na alínea a, VI, art. 150 da CF/1988, o Distrito Federal não recolhe Imposto de Renda nem Imposto sobre Operações Financeiras, por ser imune.

Por fim, as premissas que fundamentam o exercício são:

- a) quando ocorre a reversão do ciclo econômico do período de expansão para o de recessão, ocorre queda da arrecadação tribu-

tária, diminuindo a receita pública, uma vez que dependente da atividade econômica. Por outro lado, as despesas públicas não sofrem tanta variação quanto as receitas; assim, quando ocorre a reversão do ciclo, permanecem elevadas, provocando estresse fiscal. Sabendo que os ciclos econômicos já foram observados por diversos estudos e que já ocorreram três recessões durante o período de estudo, presume-se que o fenômeno irá ocorrer novamente;

- b) não é possível prever com exatidão a gravidade e nem a data das reversões, logo a necessidade de aumentar a resiliência fiscal diante de crises econômicas, incertas e imprevistas, se impõe.

3 CENÁRIOS

3.1 CENÁRIO 1 – REGRA DO FUNDO PARA INCERTEZAS ECONÔMICAS (FIE)

Este cenário refere-se à seguinte questão: se o Governo do Distrito Federal tivesse implantado um fundo de incertezas econômicas (FIE), em 2003, como ficariam os resultados primários até 2018, *ceteris paribus*?

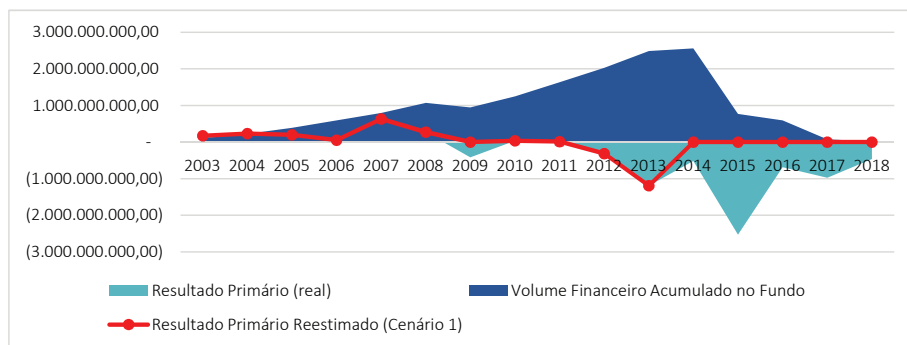
Para efeito dessa simulação, as regras do fundo seriam as seguintes:

- a) o volume de receitas primárias destinadas ao FIE é equivalente ao valor resultante da aplicação do percentual de 1,8% a.a. sobre as despesas correntes primárias desde 2003;
- b) o saldo máximo acumulado no fundo é de 15% das receitas primárias;
- c) os recursos do FIE só podem ser utilizados para a cobertura dos déficits primários, nos períodos de recessões e/ou recuperações econômicas, apurados por um órgão independente. Dessa forma, se houvesse déficit primário durante as expansões, por exemplo, não seria autorizado o uso dos recursos do fundo;
- d) os recursos do FIE seriam aplicados em CDB à taxa de 95% do CDI.

As datas de início e fim das recessões econômicas constam na tabela 1.

O gráfico 1 apresenta um comparativo entre o resultado primário real e a reestimativa do resultado primário utilizando os recursos do fundo, de acordo com as regras explicadas anteriormente.

GRÁFICO 1 — SIMULAÇÃO DE RESULTADO PRIMÁRIO DO DF 2003-2018, COM FUNDO DE INCERTEZAS ECONÔMICAS (FIE) X RESULTADO REAL, 2003-2018



Fonte: Distrito Federal (2018). Demonstrativos de Resultado Primário do encerramento do exercício, Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal⁶.

Nota 1: Valores nominais.

Verifica-se, na análise do gráfico, que a aplicação das regras do fundo resultaria no acúmulo de recursos financeiros durante as expansões econômicas, os quais seriam suficientes para compensar os déficits primários durante as recessões ocorridas.

Importante notar que os déficits de 2012 e de 2013 também se projetaram na reestimativa do resultado primário, pois uma das premissas do FIE era justamente a vedação do uso dos recursos do fundo durante os períodos de expansão econômica. É fundamental que essa regra seja rígida e, de preferência, disposta na Lei Orgânica do DF, para evitar o risco de desvirtuamento dos objetivos do fundo.

De fato, o conhecimento da retaguarda financeira proporcionada pelos recursos acumulados no fundo poderia incentivar políticas fiscais expansionistas, gerando desequilíbrio no resultado primário em pleno período de crescimento da atividade econômica, por isso a necessidade de regras claras quanto ao seu uso – específico para períodos de recessão.

6 Para visualizar as tabelas utilizadas para a construção do gráfico 1 com dados referentes à i) série histórica com dados nominais dos Demonstrativos de Resultado Primário do DF, 2003 a 2018, e à ii) simulação do fundo para incertezas econômicas período de capitalização para o DF, 2003 a 2018, enviar e-mail aos autores para o endereço: andersonroepke@hotmail.com.

A rigidez dessa regra deixa claro que, diante de déficits primários em plena expansão econômica, o ente deveria buscar o reequilíbrio fiscal por outros meios antes da ocorrência da reversão do ciclo econômico, qual seja, redução do nível de despesas a patamares sustentáveis, tendo em vista que mesmo a solução de receitas extraordinárias, embora possa mitigar efeitos no curto prazo, não se sustenta no longo.

Em nossa simulação, o montante equivalente a 1,8% a.a. das despesas correntes primárias seria suficiente para compensar todos os déficits da série.

Destaca-se que é um percentual inferior ao da reserva de contingência, constituída no orçamento do Distrito Federal por cerca de 3% a.a. das receitas primárias. Portanto, esse percentual, ao mesmo tempo em que se mostra adequado para funcionar como um autosseguro para as finanças distritais diante das crises, não comprometeria a gestão orçamentária.

Além disso, as regras do fundo também funcionariam como estabilizador automático do lado das despesas públicas, pois, durante as expansões, o fundo seria capitalizado e, nas recessões, os recursos seriam resgatados para zerar o déficit primário, garantindo a credibilidade e a capacidade de pagamento do ente perante seus fornecedores, servidores e financiadores.

Nessa simulação (cenário 1), o fundo *per se* teria cumprido o papel de evitar déficits primários e o consequente aumento do endividamento, proporcionando maior resiliência à gestão fiscal diante das crises econômicas.

3.2 CENÁRIO 2 – REGRA DO TETO DE GASTOS PARA DESPESAS CORRENTES PRIMÁRIAS

Neste cenário, praticamos o seguinte exercício: se o Governo do Distrito Federal tivesse implantado um teto de gastos para as despesas primárias correntes desde 2004, corrigido pela variação do IPCA, como ficariam os resultados primários até 2018? E se esse teto fosse corrigido pelo índice de 90% da variação da RCL, quais seriam os resultados primários, *ceteris paribus*?

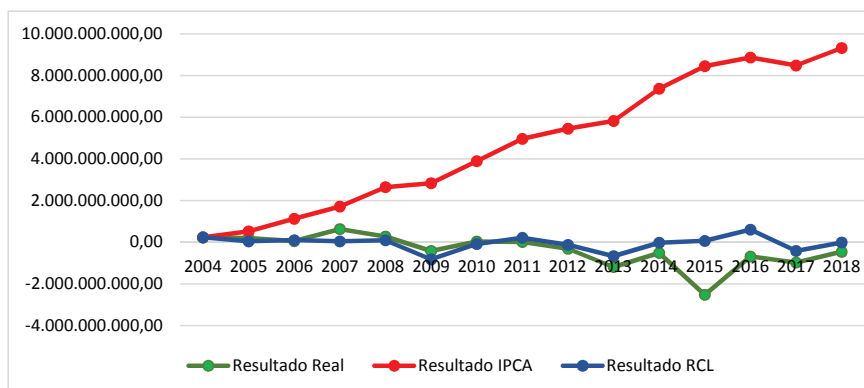
A construção do cenário levou em consideração as seguintes premissas:

- a) os valores utilizados nas séries são nominais;

- b) o exercício base é o de 2004; desse modo, as receitas correntes do exercício de 2004 são as reais e, a partir de 2005, as decorrentes da correção pelos índices definidos;
- c) na composição do resultado primário, o único grupo de despesas que seria alterado é o das despesas correntes primárias, *ceteris paribus*.

O gráfico 2 apresenta um comparativo do resultado primário real com a reestimativa dos resultados primários corrigidos pelo IPCA e por 90% da variação da RCL.

GRÁFICO 2 – COMPARATIVO DA EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS PRIMÁRIOS REAL X COM TETO DE GASTOS PELO IPCA X TETO DE GASTOS PELA RCL, 2004-2018



Fonte: Distrito Federal (2018). Demonstrativos de Resultado Primário do encerramento do exercício, Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal⁷.

Nota 1: Valores nominais.

Constatamos que a aplicação do teto de gastos com correção pelo IPCA é a opção que leva a maiores resultados primários crescentes positivos. Contudo, tais números destoam muito do parâmetro de referência, comprimindo despesas, o que, na prática, tornaria a regra difícil na sua

⁷ Para visualizar as tabelas utilizadas para a construção do gráfico 2 com dados referentes à i) série histórica dos Demonstrativos de Resultado Primário do DF, 2003 a 2018, à ii) série histórica simulada para o DF com despesas correntes corrigidas pela variação do IPCA, 2004 a 2018, e à iii) série histórica simulada para o DF com despesas correntes corrigidas pela variação de 90% da RCL, 2004 a 2018, enviar e-mail para o endereço: andersonroepke@hotmail.com.

implantação e manutenção. Fieiss (2002) tem o mesmo entendimento: para que uma regra fiscal seja eficiente, não deve ser muito rígida, isto é, deve proporcionar flexibilidade para legitimar políticas contracíclicas quando necessário.

De outro lado, verifica-se que a aplicação de um teto de gastos com índice de correção igual a 90% da variação da RCL é uma alternativa que produz resultados primários estáveis, com menores oscilações negativas e positivas, sem impor excessiva compressão nas despesas, permitindo espaço financeiro para acomodar demandas programáticas. Essa regra permitiria aumento de despesa e de atendimento de demandas, na medida em que somente ocorreriam se houvesse crescimento da receita corrente líquida, ao mesmo tempo em que se imporia restrição ao crescimento insustentável das despesas correntes.

3.3 CENÁRIO 3 – COMBINAÇÃO DO TETO DE GASTOS PARA DESPESA CORRENTE PRIMÁRIA CORRIGIDA PELA VARIAÇÃO DE 90% DA RCL + FUNDO PARA INCERTEZAS ECONÔMICAS

Neste último cenário, praticamos o seguinte exercício: se o Governo do Distrito Federal tivesse implantado uma política fiscal combinando um teto de gastos para as despesas primárias correntes desde 2003 corrigido pelo índice de 90% da variação da RCL, combinado com um fundo para incertezas econômicas, qual seria a evolução dos resultados primários até 2018, *ceteris paribus*?

As regras para a implementação desta política fiscal diferenciam-se um pouco das premissas utilizadas para os cenários 1 e 2.

No cenário 1, não existe teto de gastos, portanto, não é reduzido o risco de haver uma política fiscal insustentável (projeções de gastos superiores às de receita). Por isso, não se pode permitir que os recursos do fundo sejam utilizados durante as expansões econômicas.

No cenário 3, esse risco é mitigado pela existência de um teto para os gastos. Dessa forma, as despesas correntes guardarão correspondência com o esforço fiscal do ano anterior para aumentar a RCL.

Contudo, como o teto de gastos é vinculado à variação da RCL do ano anterior e não do ano vigente, há um *delay* que provocará pressão orçamentária no ano seguinte, caso não se mantenha a taxa de crescimento da RCL. O fundo, nesse caso, atua no sentido de suavizar a pressão, cobrindo

os déficits. Desse modo, a regra deve ser adaptada para permitir o uso dos recursos financeiros após o período de recessões, ou seja, nos períodos de recuperação econômica e início da expansão.

As premissas de construção deste cenário quanto ao fundo para incertezas econômicas são:

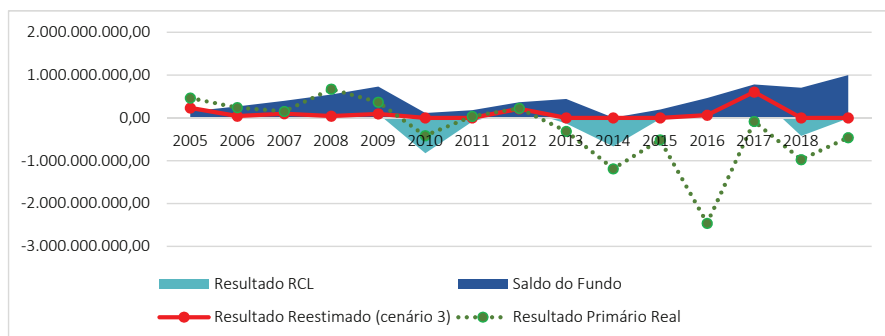
- a) o volume de receitas primárias destinadas ao FIE é equivalente ao valor resultante da aplicação do percentual de 1,21% a.a. sobre as despesas correntes primárias desde 2003 (nesta simulação o percentual é inferior ao do cenário 1, que foi de 1,8% a.a.);
- b) o saldo máximo acumulado no fundo é de 7% das receitas primárias (nesta simulação o percentual também é inferior ao do cenário 1, que foi de 15%);
- c) os recursos do FIE destinam-se à compensação dos déficits primários simulados;
- d) os recursos do FIE seriam aplicados em CDB à taxa de 95% do CDI.

E para o teto de gastos, as condições são as seguintes:

- a) o exercício base é o de 2004, desse modo, as receitas correntes do exercício de 2004 são as reais e, a partir de 2005, as decorrentes da correção pelos índices definidos;
- b) na composição do resultado primário, o único grupo de despesas que seria alterado é o das despesas correntes primárias, *ceteris paribus*;
- c) após a alteração da despesa corrente, o resultado primário foi reestimado, considerando que as despesas correntes foram corrigidas pela variação de 90% da RCL;
- d) as séries compreendem o período de 2004 a 2018, porque o ano de 2003 foi utilizado como início da série para apuração da variação da RCL, uma vez que antes desse período não existia o FCDF.

O gráfico 3 apresenta um comparativo entre o resultado primário real (parâmetro de referência) com a reestimativa do resultado primário, utilizando uma política fiscal limitadora do crescimento das despesas correntes primárias, corrigidas pela variação de 90% da RCL, combinada com um fundo para incertezas econômicas.

GRÁFICO 3 – COMPARATIVO ENTRE A EVOLUÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO REAL X EVOLUÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO SIMULADO, UTILIZANDO O FUNDO PARA INCERTEZAS ECONÔMICAS E O TETO DE GASTOS VINCULADO A 90% DA RCL, 2005-2018



Fonte: Distrito Federal (2018). Demonstrativos de Resultado Primário do encerramento do exercício, Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal⁸.

Nota 1: Valores nominais.

Dos três cenários, este é o que mais parece se adaptar à dinâmica dos ciclos econômicos, pois o montante de recursos destinado ao fundo e o saldo máximo são menores do que no cenário 1.

As duas regras fiscais combinadas proporcionam melhor acomodação da política fiscal às variações dos ciclos econômicos e, conseqüentemente, da volatilidade das receitas públicas. Ou seja, a conjunção dessas regras tem grande potencial de aumentar a capacidade de resiliência fiscal, com menos efeitos colaterais do que os identificados nos cenários anteriores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por objetivo identificar elementos de resiliência fiscal e possibilidade de uso de instrumentos conhecidos no contexto comparado, com vistas a apresentar alternativas para gestão fiscal que possam aumentar sua resiliência ante as crises oriundas das reversões dos ciclos econômicos, dos períodos de expansão para os de recessão. O uso de dados do Distrito

8 Para visualizar as tabelas utilizadas para a construção do gráfico 3 com dados referentes à i) série histórica dos Demonstrativos de Resultado Primário do DF, 2003 a 2018, e à ii) série histórica simulada para o DF com despesas correntes corrigidas pela variação de 90% da RCL, 2004 a 2018, enviar e-mail aos autores para o endereço: andersonroepke@hotmail.com.

Federal permitiu emular distintos cenários em que se utilizam regras fiscais conhecidas (fundo de incertezas econômicas, o teto de gastos (inflação) e um hipotético teto de gastos ancorado no crescimento da receita corrente líquida) para se verificar a situação do ente, caso cada um desses instrumentos tivesse sido utilizado conjunta ou isoladamente.

A análise da literatura referente a boas práticas nacionais e internacionais de regras fiscais apontou para um *mix* de soluções que foram adaptadas à realidade de cada ente governamental, cujas decisões intertemporais consideram a dinâmica dos ciclos econômicos. Há convergência das boas práticas para a implementação de estabilizadores automáticos, resultado orçamentário estrutural, fundo de estabilização econômica e teto de gastos públicos.

Assim, construímos três cenários de implementação do teto de gastos e do fundo para incertezas econômicas. O período escolhido foi o de 2003 a 2018 e o parâmetro de referência, o resultado primário.

O cenário 1 simulou a aplicabilidade do fundo para incertezas econômicas, cujo objetivo é compensar os déficits primários e funcionar como um autosseguro da gestão fiscal. A constituição desse fundo aumenta a capacidade de enfrentamento das crises fiscais, funcionando como colchão financeiro ao amortecer a queda da arrecadação decorrente da queda da atividade econômica e permitir que o ente se reorganize e reajuste o orçamento diante do cenário de austeridade e recessão econômica.

O cenário 2 simulou a aplicabilidade do teto de gastos, uma política fiscal que limita o crescimento das despesas em nível agregado mais elevado, ou seja, limita o crescimento do conjunto das despesas correntes primárias, incluindo-se também as despesas de saúde e educação. O estabelecimento desse teto não conflita com outros limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que caracteriza uma melhoria da gestão de caráter incremental.

Os resultados primários foram reestimados adotando-se as duas metodologias mais comuns no Brasil: a que utiliza como índice de correção o IPCA e a que utiliza como índice de correção 90% da variação positiva da receita corrente líquida. Cada metodologia possui vantagens e desvantagens que merecem ser avaliadas.

No caso do teto de gastos corrigido pelo IPCA, verificamos que o resultado primário estimado evolui de forma crescente e positiva. Contudo, tais números destoam muito do parâmetro de referência, comprimindo de-

mais as despesas, o que, na prática, tornaria a regra muito rígida, implicando grandes dificuldades para sua implantação e manutenção.

De outro lado, constata-se que a aplicação de um teto de gastos com índice de correção igual a 90% da variação da RCL é uma alternativa que produz resultados primários estáveis, com menores oscilações negativas e positivas, sem impor excessiva compressão nas despesas, permitindo espaço financeiro para acomodar demandas programáticas. Essa regra permitiria o aumento de despesas e da demanda das políticas públicas, na medida em que houver crescimento da receita corrente líquida, ao mesmo tempo que impõe restrição ao crescimento insustentável das despesas correntes.

O cenário 3 foi arquitetado utilizando as bases do cenário 1 e do cenário 2, isto é, uma combinação das duas políticas fiscais. O resultado da simulação sugere que este seria o modelo mais adaptado à dinâmica dos ciclos econômicos, criando, simultaneamente, uma restrição ao crescimento desenfreado das despesas correntes vinculado à variação de 90% da RCL e fornecendo reservas financeiras suficientes para compensar os déficits primários durante as crises fiscais.

Além disso, Petek (2016) destaca que não é prático ou politicamente viável manter reservas financeiras muito grandes para neutralizar inteiramente os efeitos de uma recessão, uma vez que cada dólar colocado na reserva fica indisponível para ser gasto em programas ou devolvido aos contribuintes na forma de uma redução da taxa de imposto.

Assim, o cenário 3 permite aportes financeiros em percentuais menores para capitalizar o fundo e um volume de reservas financeiras menor que, paradoxalmente, poderia gerar a situação buscada de equilíbrio do resultado primário, sem a falsa percepção de “sobra” ou “excesso” de poupança.

Em outros termos, a combinação das políticas fiscais permitiria estabelecer um teto de gastos baixo o suficiente para ser uma restrição em tempos de aumento da atividade econômica, ao mesmo tempo em que suavizaria o impacto da queda da arrecadação tributária em momentos de recessão, criando espaço financeiro para os acertos orçamentários, sem comprometer a provisão de bens e serviços públicos. Dessa forma, contribuiria para aumentar a resiliência fiscal, ao incrementar a capacidade da gestão fiscal de absorver, readaptar e reagir as crises econômicas.

Por fim, cabe ressaltar que esta investigação não buscou exaurir o tema. Pelo contrário, ao final, sugere-se aprofundar os estudos nas políticas fiscais propostas. Não obstante, podemos concluir que o exercício permite visualizar os benefícios do uso de regras fiscais para se manter o equilíbrio

das contas públicas. Outras propostas de intervenção na gestão fiscal podem e devem ser buscadas, no intuito de enriquecer o debate. Não obstante, podemos concluir que os cenários e simulações trazem análises e informações relevantes para a tomada de decisão pelos formuladores das políticas fiscais acerca das vantagens e desvantagens de cada instrumento utilizado, sendo possível a combinação de mais de uma regra para o atingimento do objetivo final.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto; SALTO, Felipe; RIBEIRO, Leonardo. A PEC do teto e o resto do mundo. *Revista Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 70, n. 10, p. 23-24, out. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/67082/64662>>. Acesso em: 23 set. 2020.

AUERBACH, Alan J.; GORODNICHENKO, Yuriy. Measuring the output responses to fiscal policy. *American Economic Journal: Economic Policy*, [s.l.], v. 4, n. 2, p. 1-27, 1º maio 2012. American Economic Association. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/a/aea/aejpol/v4y2012i2p1-27.html>>. Acesso em: 13 out. 2020.

ASSAF NETO, Alexandre. *Mercado financeiro*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018. ISBN 978-85-97-01805-9. E-book.

BARBERA, Carmela; JONES, Martin; STECOLLINI, Ileana. *Governmental financial resilience under austerity: the case of English local authorities*. London: Chartered Institute of Management Accountants/SDA Bocconi School of Management. 2015. Disponível em: <https://www.cimaglobal.com/Documents/Thought_leadership_docs/NHS-public-sector/Governmental-financial-resilience-austerity.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2020.

____ et al. Governmental financial resilience under austerity in Austria, England and Italy: how do local governments cope with financial shocks? *Public Administration*, [s.l.], v. 95, n. 3, p. 670-697, Wiley. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1111/padm.12350>>. Acesso em: 1º dez. 2019.

____ et al. How do local governments respond to shocks? The role of anticipatory capacities and financial vulnerability. In: *Accounting for the Public Sector at a Time of Crisis Conference*, Centre for Not-for Profit and Public Sector Research, Queen's Management School, Queen's University Belfast, Belfast, Northern Ireland. 2018. Disponível em: <<http://irep.ntu.ac.uk/id/eprint/36083/>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

BASSI, Camilo de Moraes. Implicações dos novos regimes fiscais no financiamento da educação pública. *Textos para Discussão*. Ipea. 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2407.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2020.

BHAMRA, Ran; DANI, Samir; BURNARD, Kevin. Resilience: the concept, a literature review and future directions. *International Journal of Production Research*, [s.l.], v. 49, n. 18, p. 5375-5393, Informa UK Limited. 2011 Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/00207543.2011.563826>>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília/DF: Presidência da República [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 set. 2020.

_____. Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002. Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. Brasília/DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10633.htm#:~:text=LEI%20No%2010.633%2C%20DE%2027%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202002.&text=Institui%20o%20Fundo%20Constitucional%20do,Art.>>. Acesso em: 13 out. 2020.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento – MTO. Brasília. 2017, 159 p. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf>. Acesso em: 17 set. 2019.

_____. Senado Federal (Org.). SIGA Brasil. SIGA Brasil Painéis. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 7 jul. 2019.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Capacidade de Pagamento – Capag. 2019. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

BRIGUGLIO, Lino et al. Economic vulnerability and resilience: concepts and measurements. *Oxford Development Studies*, 37. 229-247. 2009. DOI: 10.1080/13600810903089893.

COMITÊ DE DATAÇÃO DE CICLOS ECONÔMICOS. Rio de Janeiro. Codace (Org.). Comunicado de Datação de Ciclos Mensais Brasileiros. 2017. Disponível em: <<https://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=4028808126B9BC4C0126BEA1755C6C93>>. Acesso em: 9 maio 2019.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Economia. Governo do Distrito Federal. Contas públicas: relatórios de gestão fiscal. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://economia.df.gov.br/relatorios-da-lrf-2/>>. Acesso em: 6 nov. 2020.

_____. Secretaria de Estado de Economia. Governo do Distrito Federal (Org.). Considerações sobre as projeções de receitas (tributárias) e despesas. Brasília: GDF, 2019. 14 p. Disponível em: <<http://seplag.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2019/09/H1-Considera%C3%A7%C3%B5es-Sobre-as>>

Proje%C3%A7%C3%B5es-de-Receitas-Tribut%C3%A1rias-e-Despesas.pdf>.
Acesso em: 1º dez. 2019.

DRAUTZBURG, Thorsten. Why are recessions so hard to predict? Random shocks and business cycles. *Economic Insights*: Federal Reserve Bank of Philadelphia. Philadelphia, p. 1-8, 2019. Disponível em: <<https://www.fedinprint.org/item/fedpei/23713>>. Acesso em: 21 set. 2020.

EUROPEAN CENTRAL BANK. Monthly Bulletin March (03/2012): cyclical adjustment of the government budget balance. Frankfurt am Main, p. 102-106, 2012. Disponível em: <<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201203en.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

FIESS, Norbert. *Chile's Fiscal Rule*. Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD). 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2010-en>. Acesso em: 17 jul. 2019.

FIKSEL, Joseph. Designing resilient, sustainable systems. *Environmental Science and Technology Journal*, v. 37 (23), p. 5330-5339. 2004. DOI 10.1021/es0344819.

_____. Joseph. Sustainability and resilience: toward a systems approach. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, v. 2, ed. 2, p. 14-21. 2006. DOI: 10.1080/15487733.2006.11907980.

FIGUEIREDO, Lorena; HONIDEN, Taku; SCHUMANN, Abel. Indicators for resilient cities. *OECD Regional Development Working Papers*, [s.l.], p. 1-67. Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD). 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/6f1f6065-en>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

HOLLING, Crawford S. Resilience and stability of ecological systems. *Ann Rev Ecol Syst* 4: 1-23. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, p. 1-23, 1973. Disponível em: <<https://doi.org/10.1146/annurev.es.04.110173.000245>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de Contas Nacionais. IBGE (Ed.). *Sistema de contas nacionais*: Brasil: 2015. 56. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 12 p. (1415-9813). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101289_informativo.pdf>. Acesso em: 13 out. 2020.

_____. Coordenação de Contas Nacionais. IBGE (Ed.). *Sistema de contas nacionais*: Brasil: 2016. 63. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. 11 p. (1415-9813). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101620_informativo.pdf>. Acesso em: 13 out. 2020.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE – IFI (Brasil). Senado Federal. *Relatório de Acompanhamento Fiscal – Abril 2017*: Sensibilidade das receitas fiscais à atividade econômica. Brasília: Senado Federal. 2017. Disponível em: <<https://www12>>.

senado.leg.br/ifi/pdf/RAF3_Final_Sensibilidadedasreceitasfiscais.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2019.

_____. Senado Federal. *Comentários da IFI nº 9*. Brasília: Senado Federal. 2020. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/575583/C19_AGO2020_Consideracoes_teto_gastos.pdf>. Acesso em: 13 out. 2020.

LIMNIOS, Elena Alexandra Mamouni et al. The resilience architecture framework: four organizational archetypes. *European Management Journal*, [s.l.], v. 32, n. 1, p. 104-116. Elsevier BV. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.emj.2012.11.007>>. Acesso em: 21 set. 2020.

NERI, Marcelo. *Qual foi o impacto da crise sobre pobreza e distribuição de renda*. FGV Social. Fundação Getúlio Vargas – Centro de Políticas Sociais, set. 2018. Disponível em: <https://cps.fgv.br/Pobreza_Desigualdade?utm_source=portal-fgv&utm_medium=fgvnoticias&utm_campaign=fgvnoticias-2018-09-10&utm_content=noticia-pesquisa-pobreza-desigualdade>. Acesso em: 25 nov. 2019.

OCDE. Economic Surveys: Chile 2010, *OCDE Publishing*, Paris, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2010-en>. Acesso em: 25 nov.2019.

PARANÁ. Fernando Augusto Mello Guimarães. Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Org.). *Sustentabilidade fiscal*. Curitiba: TCEPR, p. 84, 2017. Disponível em: <<http://www3.tce.pr.gov.br/contasdogoverno/2017/pdfs/sustentabilidade.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2019.

PEIRÓ, Amado. Are business cycles asymmetric? Some European evidence. *Applied Economics*, [S.L.], v. 36, n. 4, p. 335-342. Informa UK Limited. 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/00036840410001674268>>. Acesso em: 21 set. 2020.

PETEK, Gabriel J. *Standard & Poor's Financial Services Llc* (Ed.). Fiscal Resilience Among U.S. States Varies As Economic Expansion Surpasses Seven-Year Mark. San Francisco: Standard & Poor's Financial Services Llc., p. 21, 2016.

PIKE, Andy; DAWLEY, Stuart; TOMANEY, John. Resilience, adaptation and adaptability. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, [s.l.], v. 3, n. 1, p. 59-70. Oxford University Press (OUP) 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1093/cjres/rsq001>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

STARR, R.; NEWFROCK, J.; DELUREY, M. Enterprise resilience: managing risk in the networked economy. *Strategy and Business*, v. 30, p. 70-79, 2003. Disponível em: <<https://www.strategy-business.com/media/file/8375.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

SILVA, Marcia Zanievicz da; TURRA, Salete; PETRY, Jonas Fernando. Eficiência de gestão e a capacidade de resiliência dos municípios do Vale do Itajaí/SC frente a eventos climáticos adversos. In: Congresso USP, Controladoria e Contabilidade, 15, São Paulo. *Anais do XV Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*.

São Paulo: Fipecafi, p. 1-16, 2015. Disponível em: <<https://congressosp.fipecafi.org/anaais/artigos152015/223.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

SCHUMPETER, Joseph A. *Business cycles: a theoretical, historical and statistical analysis of the capitalist process*. New York, Toronto, London: Mcgraw-hill Book Company, 1939. 461 p. Edição digital concluída em 14 de julho de 2007 em Chicoutimi, Ville de Saguenay, província de Quebec, Canadá.

SUZART, Janilson. Novo regime fiscal: uma análise sobre o impacto nos gastos sociais. *Revista de Contabilidade da UFBA*, Salvador, v. 13, n. 1, p. 41-62, 2019.

Sobre os autores:

Anderson Borges Roepke | E-mail: andersonroepke@hotmail.com

Possui Mestrado Profissional em Administração Pública pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (2019), Graduado em Direito pelo Centro Universitário Euroamericano (2014) e em Administração pela Universidade de Brasília (2000), Auditor Fiscal da Receita do Distrito Federal da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, com experiência na área de Administração, com ênfase em Administração Tributária e Gestão Fiscal.

Leany Lemos | E-mail: leany.lemos@idp.edu.br

Mestre em Ciência Política (1998), Doutora em Estudos Comparados sobre as Américas (2005) pela Universidade de Brasília, foi Fulbright/APSA Congressional Fellow (2003-2004), Pesquisadora Visitante da Georgetown University (2003-2004) e do Centro de Estudos Brasileiros, Universidade de Oxford (2006), e Oxford-Princeton Global Leaders Fellow (2009-2011), Servidora de carreira do Senado Federal desde 1993, Professora do Instituto de Direito Público (IDP) desde fevereiro de 2017, atualmente coordena o Comitê de Dados para o Combate ao Covid-19, no Estado do Rio Grande do Sul, à frente da estratégia do distanciamento controlado no Estado. Áreas de interesse: estudos legislativos, política comparada, instituições políticas, políticas públicas, gestão pública, *evidence-based public policy*.

Weder de Oliveira | E-mail: weder.oliveira@idp.edu.br

Doutorando e Mestre em Direito Financeiro pela USP, Pós-Graduado em Economia pela George Washington University, Graduado em Engenharia Civil pela UFG, Professor do Mestrado em Administração Pública e da Pós-Graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União.

Data de submissão: 26 de março de 2020.

Data do aceite: 1º de dezembro de 2020.