



## **Instituições orçamentárias e capacidade de resposta à crise**

**JOSÉ ALEXANDRE MAGRINI PIGATTO**

*Universidade Federal de Santa Maria*

**RICARDO ROCHA DE AZEVEDO**

*Universidade Federal de Uberlândia*

**RICARDO LOPES CARDOSO**

*Fundação Getúlio Vargas – EBAPÉ*

**BERNARDO DE ABREU GUELBER FAJARDO**

*Fundação Getúlio Vargas - EBAPÉ*

**ARMANDO SANTOS MOREIRA DA CUNHA**

*Fundação Getúlio Vargas - EBAPÉ*

### **Resumo**

Esse ensaio tem como objetivo analisar como as repostas dos governos como medidas de combate aos efeitos da pandemia de COVID-19 podem estar sendo limitadas pelas instituições orçamentárias vigentes. As reações fiscais dos governos contra a pandemia resumem-se em: auxílio direto às pessoas e trabalhadores; assistência a empresas; assistência a governos subnacionais; medidas para manutenção dos empregos. Se de um lado, as formas de atuação elegidas por cada país e a intensidade de sua utilização variam conforme o contexto econômico e social vigente no momento da eclosão da pandemia, de outro, a capacidade de resposta à crise é limitada pela divergência entre as regras e os princípios orçamentários. A pesquisa debate as limitações ocasionadas pelos procedimentos orçamentários e pelas regras de resultados fiscais e de que forma elas estão moldando as repostas brasileiras de enfrentamento à pandemia, procurando discutir os *trade-offs* já existentes antes da crise. As análises realizadas dão conta de que, para além da limitada capacidade fiscal que marca o contexto nacional, quatro outros fatores fragilizaram a capacidade de ação governamental, são eles: a governança das instituições orçamentárias, os frágeis mecanismos anticíclicos, os débeis instrumentos de carregamento de recursos intertemporais e o alto grau de especificação das despesas orçamentárias. Discute-se, assim, a atuação da Administração Pública brasileira frente às crises e sua inclinação por dar repostas de curto prazo em detrimento da necessidade de se discutir ajustes estruturais que moldariam instituições orçamentárias com o objetivo de torná-las mais aptas para acomodar futuras crises e a fortalecer a resiliência financeira do setor público brasileiro.

**Palavras-chave:** resiliência financeira; pandemia; governança orçamentária; instituições orçamentárias; orçamento cíclico.

## 1. Introdução

A pandemia de COVID-19 estabeleceu um cenário sem precedentes no Brasil e se caracteriza numa “crise” propriamente dita, uma vez que essa é uma situação capaz de gerar uma mudança na condição biológica, psicológica e social da população, exigindo que o Governo responda com intensidade e rapidez.

As crises impactam financeiramente os governos de maneiras distintas. A de 2014 a 2017 foi uma crise apenas de receitas (Barbosa Filho, 2017) e afetou os municípios brasileiros em momentos e intensidades diferentes (Aquino & Cardoso, 2017). Já a pandemia de COVID-19 tem aumentado tanto as despesas (e.g., saúde e assistência social), quanto tem reduzido a arrecadação em decorrência da redução da atividade econômica a partir do distanciamento social, e afeta diferentes centros urbanos em intensidades distintas.

Esses eventos exigem capacidades de resposta dos governos, que podem ser antecipatórias ou de enfrentamento (Barbera et al., 2017). As capacidades antecipatórias são ferramentas e recursos disponíveis para identificar e gerenciar vulnerabilidades. As capacidades de enfrentamento referem-se aos recursos e habilidades que permitam enfrentar os choques e podem ser de proteção – permitem absorver o impacto de um choque sem alterações nas estruturas ou na função; de adaptação – permitem implementar mudanças incrementais nas estruturas e funções existentes; e de transformação – permitem mudanças mais radicais, abrangendo estruturas, funções, objetivos e valores (Barbera et al., 2017). Em geral, capacidades de respostas governamentais às crises no Brasil têm sido de enfrentamento e limitadas ao curto prazo e de modo pontual em detrimento a alterações mais sistemáticas e duradouras (Aquino et al., 2015).

A Administração Pública opera com regras e princípios formais que regem o processo orçamentário, conhecidas como instituições orçamentárias (Shah, 2007; Von Hagen, 2007). Os valores e regras mais estáveis, como os princípios, constituem a primeira camada institucional. Uma segunda camada de instituições, mais maleável e onde ocorrem as reformas é composta pelas regras fiscais – restrições substanciais nos gastos públicos, tributação, déficit e dívida; e pelas regras do processo orçamentário – aspectos procedimentais do orçamento público, competências dos atores e procedimentos do ciclo orçamentário (preparação, execução e controle) (Raudla, 2014). Portanto, é o desenho e operação dessas instituições que afetam as respostas dos governos em momentos de calamidade. Uma evidência que as instituições orçamentárias têm impedido respostas dos governos é a verificação que a maioria dos governos adotou ‘orçamentos especiais’ para lidar com as respostas (Grossi, Ho & Joyce, 2020).

Ao mesmo tempo em que buscam disciplinar os gastos, as instituições orçamentárias limitam as respostas dos governos. Discutimos que as diversas instituições orçamentárias em operação foram construídas para operar em períodos de estabilidade. Poucas regras criadas no ciclo de gestão de finanças públicas possuem válvulas de escape tal como a prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal que possibilita suspender limitações de gastos e metas fiscais em períodos de calamidade (Afonso, 2016). Esse contexto apresenta um *trade-off* em momentos de crise, na medida em que a emergência da situação enfrentada faz com que o princípio de proteção à vida entre em conflito com o princípio da legalidade em muitas ações. Tais respostas, no entanto, se encontram dentro de um arcabouço institucional que estabelece as condições de mobilização de recursos públicos governamentais.

Neste sentido, o presente ensaio procura responder a seguinte questão: como a configuração institucional orçamentária impacta a capacidade de resposta brasileira às crises?



Os questionamentos da literatura sobre os conflitos e contradições presentes nas instituições orçamentárias em uso não são novos (Wildavsky, 1978; Schick, 2013), e essas têm se mostrado extremamente resilientes às tentativas de mudanças. Porém, o aparecimento de crises traz sempre a oportunidade de discutir regras e práticas que eram até então ‘tidas como certas’, favorecendo mudanças transformacionais mais amplas (Tolbert & Zucker, 1996). Isso ocorre porque esses eventos inesperados favorecem uma maior atenção em ambiguidades existentes, que passavam até então despercebidas (Andrews, 2011). Assim, o presente ensaio foca nos *trade-offs* existentes nas instituições orçamentárias vigentes no país, procurando contribuir com o debate e eventual necessidade de mudanças, alinhando-se com pesquisas recentes que vêm questionando as instituições orçamentárias em operação e os desafios futuros associados (Anessi-Pessina et al., 2020; Grossi, Ho & Joyce, 2020).

## 2. Impacto das instituições orçamentárias nas respostas à pandemia

A experiência internacional tem mostrado que os governos nacionais têm respondido a essa crise com quatro medidas: assistência às pessoas e trabalhadores, assistência a empresas, assistência aos governos subnacionais e manutenção dos empregos. As respostas dos governos dependem da configuração de suas instituições orçamentárias de curto e longo prazos (OMS, 2020). Se essas instituições não foram capazes de acumular reservas financeiras e construir infraestrutura adequadamente dimensionada à população, resta no curto prazo as reprogramações de gastos e aberturas de créditos extraordinários. No longo prazo, as instituições respondem com redução de despesas e geração de receitas extraordinárias.

As instituições orçamentárias podem ser definidas em três grupos (Von Hagen, 2007): as que moldam o ambiente do processo orçamentário (baseadas em princípios gerais); regras orientadas para resultados; e regras procedimentais. O arranjo institucional do orçamento de uma jurisdição não depende dos princípios em si, mas do quanto as regras e procedimentos convergem/contradizem tais princípios. Esse arranjo gera consequências marginais à capacidade de enfrentamento a crises.

Assim, para compreender os impactos dessas instituições nas respostas à pandemia de COVID-19, partimos da análise das interações e dos conflitos existentes entre os três grupos.

### (i) Capacidade de resposta e instituições que moldam o ambiente orçamentário

O orçamento público opera com regras gerais que delimitam o comportamento dos governos sobre seus gastos e receitas. Alguns princípios orçamentários têm implicações diretas sobre a capacidade de resposta a crises, enquanto outros têm impacto indireto, pela criação de incentivos.

O princípio da anualidade representa o período de um ano para o qual o orçamento é projetado e no qual suas autorizações são válidas. Já o princípio do equilíbrio estabelece a “regra de ouro”, o balanceamento entre operações de crédito e despesas de capital, vedando o financiamento de despesas correntes com receitas de capital. Equilíbrio e anualidade estão em constante tensão no processo orçamentário. O conflito ocorre quando, por exemplo, regras de resultado fiscal são fracamente estabelecidas ou ainda, quando da utilização de procedimentos de exceção ao princípio da anualidade, como a excessiva inscrição de restos a pagar. Essas instituições superpostas aos demais princípios acabam por comprometer a capacidade de respostas às crises, afinal, em condições “normais” e legitimados pela anualidade e equilíbrio,



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

gestores públicos tendem a gastar os excessos de arrecadação dentro do ano. Assim, não se forma poupança capaz de criar capacidades de enfrentamento a futuras crises, como a atual.

O princípio da universalidade demanda a inclusão de todas as receitas e despesas dentro do orçamento de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo. Este é complementado pela regra do orçamento bruto, que impede qualquer dedução ou compensação entre receitas e despesas. Uma violação deste princípio ocorre pela dedução da receita na forma de gasto tributário (ou outros tipos de transações *off-budget*) e constituiu um importante instrumento de enfrentamento às crises. Por sua vez, o princípio da especificação prevê que o orçamento seja discriminado com todas as receitas e despesas autorizadas pelo legislativo, não havendo autorizações em bloco. O orçamento se torna detalhado e rígido, prejudicando a capacidade de prover respostas rápidas, tendo em vista que eventuais alterações do orçamento dependem do poder legislativo no seu nível mais detalhado (elemento de despesa). Por fim, o princípio da não afetação das receitas estabelece o recolhimento de todas as receitas em um fundo comum. Contudo, esse princípio é violado por meio das vinculações de gastos e pela criação de contribuições e fundos, tornando o orçamento mais rígido e menos capaz de responder a crises (Guardia, 2016).

Os princípios, se seguidos, preparariam os governos estruturalmente para cenários extremos. Porém, regras e procedimentos alteram os princípios que formatam o arranjo institucional orçamentário e afetam a capacidade de resposta à pandemia; como debatido a seguir.

(ii) *Capacidade de resposta e instituições de regras de resultados*

Os princípios orçamentários coexistem com regras orientadas para resultados que estabelecem alvos numéricos *ex ante* a partir de parâmetros orçamentários financeiros (Von Hagen, 2007), tais como a receita realizada ou o produto real. Essas regras têm como objetivos fortalecer o princípio do equilíbrio e restringir o gasto. Podem-se citar a regra de ouro, a necessidade de compensação pela perda de arrecadação, os tetos de gastos e as metas de resultado fiscal. Algumas regras apresentam contradições em relação aos princípios, gerando incentivos ao desequilíbrio. São os casos do controle por metas de resultado primário flexibilizado pela métrica de pagamentos; o reconhecimento de alienação de bens como receita primária; e uso de recursos de operações de crédito para pagamento de juros e encargos (conforme PEC 10/2020). Essas mudanças colidem conceitualmente com a regra de ouro.

As regras de equilíbrio aplicadas sob a anualidade, em geral, desconsideram o efeito dos ciclos econômicos, que não coincidem com o exercício financeiro e redundam em hiatos entre o produto potencial e o real. À medida que a receita excede o seu potencial, o percentual estrutural da regra orientada para resultados diminui e induz ao aumento de gastos ou redução de receitas (Gobetti et al., 2017). Agravado pela falta de correspondência entre receitas e despesas do exercício financeiro (Aquino & Azevedo, 2017), a falta da segregação dos itens estruturais no orçamento gera uma miopia anticíclica que conduz a impulsos duradouros lastreados em componentes sazonais.

A miopia anticíclica constrange as capacidades de enfrentamento e traz consequências diretas para as respostas dos governos, pois tende a diminuir os incentivos para a criação de capacidades de proteção (Barbera et al., 2017). Com isso, como as crises demandam respostas rápidas, os governos são incentivados a buscar respostas de curto prazo, como cortes lineares de serviços públicos não protegidos por despesas obrigatórias ou por



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

vinculações, cortes de serviços de zeladorias das cidades, atraso no pagamento a fornecedores, aumento do endividamento, alienação de ativos ou realização de operações de crédito (Aquino et al., 2015; Afonso & Ribeiro, 2019).

Modelos orçamentários fortemente ancorados em procedimentos que dependam de autorização legal contam com pouca flexibilidade para alterações em suas dotações, visto que seu foco está na conformidade (*compliance*) do gasto. Em outro extremo encontra-se o orçamento por desempenho, como no caso do Reino Unido onde o Poder Executivo exerce iniciativa fiscal com restrições legislativas substantivas mínimas (Heald & Hodges, 2020). O orçamento por desempenho representa alternativa às regras de equilíbrio por limitação de gasto por meio de destinação de dotações globais fixas aos órgãos públicos. Essa medida viola o princípio da especificação e muda o foco do controle das entradas para os produtos ou serviços entregues (Savage & Schwartz, 1999). Por um lado, as unidades orçamentárias passam a ser ‘donas’ da sua fatia do orçamento e tendem a gastar integralmente os créditos recebidos (Di Francesco & Alford, 2016). Por outro lado, a abordagem permite que os órgãos sejam mais rápidos nas respostas às crises.

A rigidez e detalhamento do orçamento público no Brasil (Blöndal, Kristensen & Goretti, 2003) dificultam a prática do orçamento por desempenho (Helmuth, 2010). Ademais, essa rigidez tem sido apontada como uma das dificuldades dos governos nas respostas à pandemia (OMS, 2020), não obstante o fato de que o detalhamento possa ser uma contra freio à flexibilização de gastos em tempos de crise.

As regras de mensuração do fluxo orçamentário e dos estoques dele decorrentes, seja por caixa ou competência, têm sido discutidas no contexto da sua utilidade frente à crise. Seiwald e Polzer (2020), por exemplo, destacam que no contexto da COVID-19 na Áustria nem a Comissão de Orçamento nem a mídia analisaram os números da contabilidade por regime de competência pautando as medidas emergenciais com base em informações orçamentárias mensuradas pelo regime de caixa sob o argumento de que estas são menos complexas e disponibilizadas de modo mais tempestivo. Para esses autores, o emprego do regime de competência foi negligenciado em questões sobre como contabilizar, por exemplo, os pré-pagamentos para fundos de emergência e as provisões para garantias concedidas. Nesse mesmo sentido, Ahrens e Ferry (2020) mencionam que as tecnologias contábeis governamentais na Inglaterra não conseguiram capturar o choque produzido pela COVID-19 em seu programa de resposta à crise.

Segundo Heald e Hodges (2020) a primazia do orçamento e das estatísticas econômicas sobre a contabilidade governamental tornou-se mais evidente. As estatísticas apresentam rapidez na evidenciação e comparabilidade internacional. A estrutura de financiamento e de apoio do governo central aos governos locais no contexto da COVID-19 não contou com informação confiável para apoiar as decisões de resposta a demandas específicas e os recursos foram distribuídos ao acaso. Essa estrutura não levou em conta as necessidades, a escassez de recursos e as reservas financeiras dos governos locais, bem como, sua demografia, dentre outros aspectos importantes (Ahrens & Ferry, 2020).

Finalmente, resultados numéricos de gastos e outros limites fiscais deveriam ser estabelecidos a partir de amplas discussões em um processo legislativo. Porém, existem evidências de baixo escrutínio desses valores: orçamentos são aprovados com a utilização recorrente de estratégias de super ou subestimação orçamentária (Pereira & Mueller, 2004); governos gastam os recursos orçamentários ao final do exercício para ‘não perder’ os créditos orçamentários (Korac et al., 2019; Azevedo, Leroy, & Pigatto, 2020). No Brasil, a Comissão de Orçamento e Finanças do Legislativo não realiza uma discussão madura sobre os projetos



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

orçamentários (Domingos & Aquino, 2019) e a imprecisão do orçamento diminui cada vez mais sua credibilidade (Rezende & Cunha, 2013). Essas características diminuem a vigilância e críticas a processos realizados fora do orçamento, como é o caso das renúncias de receitas, que, apesar de sua expressiva proporção, permanecem como transações *off-budget* (Azevedo & Cabello, 2020).

(iii) *Capacidade de resposta e instituições de procedimentos*

Na seção anterior foi discutida, dentre outras coisas, a contradição entre a capacidade de se mensurar resultados frente à intensidade do princípio da especificação. No entanto, a especificação de gastos pode ser útil no contexto da flexibilização do escrutínio *ex ante* dos gastos em situações de crise. Tollini e Afonso (2011) argumentam que quanto maior o detalhamento de gastos no processo de planejamento, mais determinista e engessado ele se torna dado que o excesso de classificadores na lei orçamentária dificultaria o entendimento da sociedade civil e engessaria a execução exigindo um número elevado de alterações junto ao Poder Legislativo, com prejuízo à eficiência da gestão. Em outras palavras, o rígido modelo adotado favorece a preservação das prerrogativas do Legislativo em aprovar os tipos de gastos que o Executivo possa realizar (Anessi-Pessina et al., 2020), mas pode não fazer sentido em situações de emergência. Deste modo, em situações excepcionais, a execução da despesa precede a apreciação legislativa e poucas são as experiências sobre como hierarquizar os gastos de maneira racional.

Um caso que se destaca foi verificado logo após o terremoto de Áquila, na Itália, em 2009 onde foram adotados localmente classificadores multidimensionais de gasto para o melhor escalonamento e hierarquização das respostas governamentais, além de terem contribuído para uma melhor prestação de contas (Sargiacomo, 2015). Já na crise dos refugiados na Europa em 2015, não houve qualquer especificação de gastos de enfrentamento impedindo assim a sua rastreabilidade. Essa situação de falta de transparência fez com que o poder legislativo da Áustria aprovasse um procedimento de codificação de itens específicos da COVID-19 garantindo uma evidenciação fidedigna nos relatórios orçamentários e contábeis. Esse expediente balanceou a necessidade *ex ante* de flexibilidade imposta pela crise com a exigência de transparência, facilitando assim a *accountability* externa *ex post* (Seiwald & Polzer, 2020).

No Brasil, a flexibilidade *ex ante* que cria capacidade de enfrentamento à crise comumente ocorre pela abertura de créditos extraordinários. No entanto, esse artifício colide com o princípio do equilíbrio porque desobriga a indicação das respectivas fontes de recursos, tendo como consequência o aumento do endividamento, podendo, inclusive, ser utilizado para fins não legítimos (Rocha et al., 2013). Como o orçamento é extremamente detalhado, na abertura dos créditos deve-se indicar a programação orçamentária na qual o crédito será alocado, o que dificulta a operacionalização das respostas. Desse modo os governos empregam um mecanismo conhecido como ‘janela orçamentária’ (STN, 2021), ou seja, abrem diversos créditos genéricos com baixa dotação (i.e., créditos simbólicos, abaixo de R\$1.000), que são aprovados devido à baixa reflexividade do Poder Legislativo no processo, seja pela inoperância das Comissões de Orçamento e Finanças (Domingos & Aquino, 2019), seja pela preponderância de fatores políticos, como o alinhamento entre Executivo e Legislativo (Azevedo, 2014). Nesse contexto, as dotações genéricas são respostas comuns de ganho de flexibilidade no orçamento, dada a facilidade posterior de remanejamentos por decreto, sem a necessidade de lei específica.



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

Por seu turno, a mobilização de reservas de contingência, que se caracteriza por ser uma dotação global, é um mecanismo orçamentário de flexibilização de gastos previsto na lei. Apesar do seu fácil emprego, em função do contexto de austeridade preexistente à COVID-19, as dotações que lhe são consignadas têm sido inexpressivas na maior parte dos entes federativos brasileiros (Souza, Azevedo, & Crozatti, 2021).

Outro princípio importante na discussão sobre a capacidade de combate à crise é o da universalidade. Esse princípio não tem impedido o emprego em larga escala de respostas por meio de transações *off-budget*, como por exemplo, os gastos tributários (Azevedo & Cabello, 2020). O princípio requer que a lei orçamentária compreenda todas as receitas e despesas pelo seu total. Porém, os gastos tributários não se submetem ao mesmo fluxo a que se subordinam despesas no processo orçamentário, reforçando a rigidez (Herrera & Olaberria, 2020). Os gastos tributários excluídos da arena de discussão orçamentária diminuem a resiliência financeira dos governos. Isso ocorre porque a receita deixa de ser arrecadada e o montante renunciado diminui o espaço de remanejamento para as áreas emergenciais em momentos de crises.

No que diz respeito ao caráter anual do orçamento público, algumas regras procedimentais violam a anualidade, tais como, a inscrição em restos a pagar e a reabertura de créditos orçamentários no exercício seguinte, denominados mecanismos de transportes (Aquino & Azevedo, 2017). Como consequência, um dos aspectos mais visíveis de redução na capacidade de resposta do governo diz respeito à crescente inscrição anual de restos a pagar, fazendo surgir quase que um ‘orçamento paralelo’ ao anual.

Finalmente, a rigidez orçamentária talvez seja a mais flagrante restrição à capacidade de resposta do governo. Ela é definida como as “restrições institucionais que limitam a capacidade de modificar o nível ou a estrutura do orçamento do governo dentro de certo período” (Herrera & Olaberria, 2020) e caracteriza-se tanto pelas vinculações entre receitas e despesas, quanto pelo alto volume de gastos obrigatórios. Os principais procedimentos de afetações da receita são a partilha de impostos, as contribuições e os fundos. No lado da despesa, a rigidez é institucionalizada pelos gastos de natureza obrigatória e, em menor escala, pelo caráter essencial de alguns gastos discricionários. O argumento em favor das vinculações é que elas deslocam o momento da barganha para fora da arena orçamentária (WB, 2017), buscando proteger determinadas áreas de gastos específicos considerados prioritários.

### *Resiliência das instituições orçamentárias e mudanças necessárias*

A falta de mudanças mais profundas no processo orçamentário pode estar associada aos incentivos políticos. Os agentes políticos preferem autorizar gastos para emergências após seu fato gerador em vez de incluí-los na competição por dotações no processo orçamentário regular. O incentivo está na postergação da autorização até que uma calamidade ocorra e que o executivo emita o respectivo decreto. Assim, a calamidade não se sujeita aos limites de gastos do orçamento anual, e os políticos não precisam indicar a origem dos recursos que descontinuariam outras despesas. Portanto, capacidades antecipatórias na forma de fundos de prevenção e preparação para emergências são mais difíceis de aprovar que recursos de resposta e recuperação, dado o interesse político em respostas ‘salvadoras’. A criação de um ‘orçamento de guerra’ (PEC 10/2020) é um exemplo desse tipo de expediente, o qual não



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

propõe respostas de adaptação ou transformação, mas apenas de proteção (Barbera et al., 2017).

A maior parte das respostas dos governos frente à pandemia de COVID-19 envolve transações que necessitam de recursos orçamentários. Poucas respostas, como a simplificação de normas, transitam à parte do orçamento, seja no lado da receita ou da despesa. No Brasil, as principais ações em volume de recursos são os programas de proteção a pessoas e à economia (88%), seguida de alocação de recursos para diversas áreas, sobretudo para Saúde e Assistência Social (Afonso, 2020). A obtenção de recursos extraordinários é limitada, como a extinção do fundo PIS/PASEP, ou dos recursos oriundos de acordos anticorrupção, cenário agravado pela paralisação da economia.

O contexto desfavorável para das finanças públicas no Brasil é acentuado pelo volume do serviço da dívida, que representou 39% de todas as despesas no ano de 2019, e pela elevada proporção de gastos tributários, que corresponderam a 21% das receitas do Poder Executivo Federal em 2017 (CGU, 2017), aumentando a pressão na organização de respostas à pandemia.

A mudança desse cenário passa por mudanças estruturais, como a criação de “fundos de estabilização do orçamento” a partir de percentuais de economia nos gastos, conhecidos como ‘*Rainy Day Funds*’ (fundos para dias chuvosos, tradução livre). Esse é o caso do estado de *Wyoming*, nos EUA, que apresentava um fundo equivalente a 109% de sua despesa total anual (Cammenga, 2020). No Brasil, mesmo sem instituições formais dessa natureza, observam-se experiências similares, como o observado recentemente no Estado do Espírito Santo com a criação de um “fundo soberano” vinculado aos recursos do petróleo em 2019. No entanto, são ações pontuais e sujeitas à descontinuidade.

A literatura vem indicando que as regras trazidas pela LRF não têm sido implementadas, seja pela constante reinterpretação que tem sido exposta (Nunes, Marcelino & Silva, 2019), pelo uso cerimonial dos instrumentos e controles trazidos, como a gestão de riscos fiscais (Azevedo et al., 2019), ou pelo baixo acompanhamento pelos órgãos de controle externo (Cruz & Afonso, 2018). A baixa observância às regras impostas pela LRF impediu que capacidades antecipatórias estivessem implantadas no momento da crise, e traz uma importante lição: não basta discutir novas legislações e desconsiderar que essas também poderão não ser efetivas. Assim, a adoção de um novo marco regulatório nas finanças públicas passa pela concretização de reformas incompletas e a discussão sobre novas formas de organizar o Estado passa pela reforma do próprio orçamento.

### 3. Conclusões

A crise econômica e social provocada pela pandemia de COVID-19 cristalizou as contradições das instituições orçamentárias brasileiras, enquanto tramitavam no Congresso o projeto da nova Lei de Finanças Públicas e propostas de emendas à Constituição que propõem alterações no ciclo orçamentário.

A ausência de precedentes semelhantes dificulta estimar quando as restrições sanitárias poderão ser relaxadas e dificulta realizar prognósticos sobre os desdobramentos econômicos dessa crise. Contudo, a Instituição Fiscal Independente – IFI (2020) aponta que o setor público brasileiro possivelmente experimentará déficits primários até 2030. Afinal, no início do enfrentamento da COVID-19, entre 13.03 e 29.04.2020, o governo federal emitiu 13 medidas provisórias relativas à abertura de créditos extraordinários que tiveram o efeito líquido (aplicação menos cancelamento) de aumento de despesas na ordem de R\$81 bilhões;





São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

pelas quais os principais beneficiários líquidos foram: Ministério da Cidadania (R\$130 bilhões), Benefício Emergencial – *coronavoucher* (R\$52 bilhões), Operações Oficiais de Crédito – financiamento da folha de pagamentos (R\$34 bilhões), Transferências a estados e municípios – mais Brasil menos Brasília (R\$16 bilhões) e Ministério da Saúde (R\$14 bilhões); em detrimento da dívida interna federal, cujos cancelamentos somaram R\$164 bilhões). Emitiu ainda outras medidas provisórias que postergam o prazo de vencimento de impostos; renunciaram receitas (principalmente mediante isenção sobre importação, produção e comercialização de insumos e equipamentos médico-hospitalares; e flexibilizaram a burocracia dos procedimentos de compras públicas). Deste modo, o déficit primário entre janeiro e outubro de 2020 chegou a R\$ 681 bilhões.

É senso comum na literatura de resiliência financeira que governos deveriam dispor de capacidades de enfrentamento. Porém, a pandemia de COVID-19 requer financiamento público suficiente para garantir uma resposta abrangente, e priorizar os gastos públicos para fortalecer a economia, e o sistema de saúde requer uma ação oportuna dos líderes governamentais e um ambiente favorável de finanças públicas. Neste ensaio não analisamos as características das lideranças governamentais brasileiras, ou seja, a sua dimensão política.

Contudo, o ambiente de finanças públicas preexistente à pandemia já era deveras desfavorável: o país acumulava uma longa lista de reformas inconclusas; aplicava interpretações pirotécnicas de equilíbrio fiscal; através do efeito miopia fiscal gerava incentivos para não poupar eventuais excessos de arrecadação; alta rigidez orçamentária; controle orçamentário focado nos *inputs*; endividamento excessivo; déficit de infraestrutura em diversas áreas (saúde, educação, habitação, saneamento, segurança, logística); e o ensaio de se estabelecer um orçamento por resultados por meio do PPA está ameaçado por iniciativas como a proposta de emenda constitucional (PEC) 188/2019.

As respostas dos governos devem ser separadas em dois momentos distintos. Em um primeiro momento, o Estado deve prestar auxílio às pessoas e à economia, sem descuidar de deixar transparente os gastos e os riscos que estão sendo assumidos. As novas regras ao “novo normal” deverão ser rediscutidas pelos legisladores em um segundo momento, após o momento da crise, pois o momento mais oportuno para discuti-las politicamente não é durante o evento (Schick, 2009). Por exemplo, em momentos de crise, há uma predisposição dos países a aumentar ainda mais o foco em medidas de controle fiscal, em detrimento de medidas de avaliação de desempenho (Schick, 2013).

Já se reconhece que as diversas instituições orçamentárias presentes no ciclo de gestão de finanças públicas (ciclo PFM – *public financial management*) foram construídas para operar em condições fiscais ‘comuns’, mas não em momentos de choque (Schick, 2013). Assim, espera-se que este ensaio contribua no debate acadêmico e que a agenda de pesquisa na temática orçamentária passe a considerar novas questões, além de outras ainda não resolvidas. Caso contrário, transações *off-budget* ou medidas temporárias emergenciais continuarão a ocorrer sempre que surgirem momentos de pressão, como foi no caso da Áustria (Seiwald & Polzer, 2020), ou o orçamento regular será sempre substituído com ‘pacotes emergenciais’ (Schick, 2013), como foi o caso do Orçamento de Guerra no Brasil.

O significado de equilíbrio fiscal precisa ser rediscutido, atacando-se termos como o equilíbrio real e o equilíbrio fingido (Rubin, 2014). A falta de tratamento cíclico do orçamento precisa ser discutida e pode ser uma alternativa viável como resposta a crises futuras. Porém, comparações superficiais com outros países não devem servir de generalização, considerando-se características peculiares do Brasil como, por exemplo, o volume de recursos consumido pelo serviço da dívida. Se a receita estrutural no Brasil é mais



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

afetada pela crise, é preciso estimar a capacidade de geração de receitas extraordinárias no longo prazo. Essa necessidade se sustenta no fato de que o valor dos ativos do setor público no mundo é duas vezes maior que dos ativos em bolsas de valores (WB, 2020). Ao mesmo tempo, como os controles fiscais formais não estão atuando, outros mecanismos informais de gestão podem estar sendo utilizados, o que poderia suscitar novas pesquisas. As regras orçamentárias não podem ser vistas como algo sagrado, o que inclui rediscutir inclusive a atual metodologia de classificação orçamentária, que considera a mesma classificação tanto para o orçamento previsto quanto para sua execução, gerando a rigidez.

Em momentos de crise, os estabilizadores automáticos em geral presentes nas instituições orçamentárias dos países podem não ser suficientes (Schick, 2009; 2013). Pesquisas podem direcionar essa questão, apontando modelos alternativos de estabilização com base em experiência internacional.

Como as repostas dos governos podem suscitar a adoção de novos mecanismos implementados fora do orçamento (Schick, 2009), diminuindo ainda mais a sua credibilidade, as pesquisas poderiam discutir novos instrumentos e processos para aumentar o realismo orçamentário (Rezende & Cunha, 2013). Deste modo, estaria se resgatando a essência do orçamento para atuar como um “contrato social com os cidadãos” (Schick, 2011). No mesmo sentido, futuras pesquisas podem aprofundar as discussões sobre transparência e as formas de avaliação do potencial impacto de políticas de gastos tributários (WB, 2017).

As instituições orçamentárias amplamente aceitas como o excesso de rigidez e de detalhamento, com baixa flexibilização e responsabilização, podem ser rediscutidas apontando um caminho viável para o aumento da produtividade do setor público. Essa discussão abre uma avenida para pesquisas em temas já bastante discutidos, mas não resolvidos, como por exemplo, o debate sobre como o orçamento pode ser utilizado para aumentar a *accountability* e *stewardship* dos gestores públicos.

Por fim, é importante destacar que momentos de crise abrem espaço para flexibilização da burocracia dos procedimentos de compras públicas. Nesse sentido, algumas lacunas precisam ser preenchidas. Por exemplo, quais desafios serão impostos aos órgãos de controle, e como eles se reinventarão no combate à fraude e corrupção? Estarão aptos a utilizar dados exógenos e técnicas de *machine learning* em suas ações finalísticas (Vasarhelyi et al., 2015)? Nesse mesmo sentido, é interessante verificar que, apesar dos avanços tecnológicos nas últimas décadas (Siebel, 2019), o processo orçamentário se beneficiou pouco desse movimento. Pesquisas futuras podem direcionar esforços para discutir como a tecnologia pode contribuir com o processo ou controle orçamentário.

## Referências

- Afonso, J. R. (2016). Orçamento Público no Brasil - história e premência de reforma. *Espaço Jurídico Journal of Law*, 17(1),9–28. <http://dx.doi.org/10.18593/ejll.v17i1.9555>
- Afonso, J.R., & Ribeiro, L. (2019). (Des)coordenação fiscal na Federação brasileira. *Revista Conjuntura Econômica*, 73(3),34-38.
- Afonso, J.R.(2020, Abril). *Monitoramento dos gastos da União com combate à COVID-19*. Apresentação realizada no webinar “Impactos econômicos e fiscais da crise do coronavírus” promovido pela Instituição Fiscal Independente (IFI).



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

- 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. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0098>
- Aquino, A.C.B. de, & Azevedo, R. R. de (2017). Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. *Revista de Administração Pública*, 51(4),580–595. <https://doi.org/10.1590/0034-7612163584>
- Aquino, A.C.B.; & Cardoso, R. L. (2017). Financial Resilience in Brazilian Municipalities. In: Steccolini, I; Jones, M; Saliterer, I. (Orgs.). *Governmental Financial Resilience*. Bingley: Emerald Publishing Limited, 27,53–71. <http://dx.doi.org/10.1108/S2053-769720170000027004>
- Aquino, A. C. B. de, Cardoso, R. L., Azevedo, R. R. de, & Fajardo, B. de A. G. (2015). Public Sector Financial Management Municipalities’ budgetary and accounting responses to fiscal pressure. *EGPA Annual Conference 26-28 August – Toulouse, France*.
- Andrews, M. (2011). The (Il)logics of Federal Budgeting, and Why Crisis Must Come. *Public Administration Review*, 71(3), 345–348. <https://www.jstor.org/stable/23017488>.
- Anessi-Pessina, E., Cattolica, U., Barbera, C., Langella, C., Cattolica, U., Manes-rossi, F., Sancino, A., & Steccolini, I. (2020). Reconsidering public budgeting after the COVID-19 outbreak: key lessons and future challenges outbreak. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0115>
- Azevedo, R. R. de. (2014). *Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros* Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. <https://doi.org/10.11606/D.96.2014.tde-17032014-110156>
- Azevedo, R. R. de, Aquino, A. C. B. de, Lino, A. F., & Cavalmorette, G. (2019). A precariedade do conteúdo informacional dos anexos de riscos fiscais de municípios brasileiros. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 12(2), 4–22. <https://doi.org/10.14392/ASAA.2019120201>
- Azevedo, R. R. de, & Cabello, O. G. (2020). Controle e Transparência sobre os Gastos Tributários em Municípios Brasileiros. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*,15(2). [https://doi.org/10.21446/scg\\_ufrj.v0i0.22220](https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v0i0.22220)
- Azevedo, R. R. de, Leroy, R. S. D., & Pigatto, J. A. M. (2020). Efeitos das vinculações orçamentárias na acumulação de gastos ao final do exercício em prefeituras do Estado de São Paulo. *XX USP International Conference in Accounting*, 1–19.
- Barbera, C., Jones, M., Korac, S., Saliterer, I., & Steccolini, I. (2017). Governmental financial resilience under austerity in Austria, England and Italy: How do local governments cope with financial shocks? *Public Administration*, 95(3),670–697. <https://doi.org/10.1111/padm.12350>
- Barbosa Filho, F. H. (2017). A crise econômica de 2014/2017. *Estudos Avançados*, 31(89), 51–60. <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890006>
- Blöndal, J.R., Kristensen, J.K., & Goretti, C.(2003). Budgeting in Brazil. *OECD Journal on Budgeting*, 3(1),97–131. <https://doi.org/10.1787/budget-v3-art6-en>



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

- Cammenga, J.(2020). *How Healthy is Your State’s Rainy Day Fund?*. Recuperado de: <https://taxfoundation.org/2020-state-rainy-day-funds>.
- Controladoria Geral da União (CGU).(2017). *Renúncias Tributárias*. Recuperado de: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/plano-tatico/temas/renuncias>
- Cruz, C. F. da, & Afonso, L. E. (2018). Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. *Revista de Administração Pública*, 52(1), 126–148. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/73930/70962>
- Di Francesco, M., & Alford, J.(2016). Budget Rules and Flexibility in the Public Sector: Towards a Taxonomy. *Financial Accountability & Management*, 32(2),232–256. <https://doi.org/10.1111/faam.12087>
- Domingos, F.D., & Aquino, A. C. B. de. (2019). Competências (não exercidas) das comissões de orçamento e finanças nas câmaras municipais. *Revista de Administração Pública*, 53(6),1161–1178. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180441>
- Gobetti, S. W., Orair, R. O., & Dutra, F. N. (2017). Resultado Estrutural, Ciclos Econômicos e os Desafios para Avaliar o Desempenho Fiscal. *XXII Prêmio Tesouro Nacional*. Brasília. Recuperado de: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio/stn2017/#p=145>
- Guardia, E. R. (2016) Conta única do tesouro: flexibilidade necessária e seus bons e maus usos. In: BACHA, E. (Org.). *A crise fiscal e monetária brasileira*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. ISBN 978-85-2001-314-4
- Grossi, G., Ho, A. T., & Joyce, P. G. (2020). Budgetary responses to a global pandemic: international experiences and lessons for a sustainable future. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 32(5), 737–744. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-12-2020-189>
- Heald, D. & Hodges, R. (2020). The accounting, budgeting and fiscal impact of COVID-19 on the United Kingdom. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(5),785-795. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0121>
- Helmuth, U. (2010). Better Performance with Performance Budgeting? Analyzing Cases of Success and Failure in Public Administrations. *International Public Management Journal*, 13(4), 408–428. <https://doi.org/10.1080/10967494.2010.524833>
- Herrera, S., & Olaberria, E. (2020). *Budget Rigidity in Latin America and the Caribbean. Causes, Consequences, and Policy Implications*. Washington: World Bank. DOI: 10.1596/978-1-4648-1520-1
- IFI – Instituição Fiscal Independente. (2020). *Relatório de Acompanhamento Fiscal*. Recuperado de: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/570660/RAF39\\_ABR2020.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/570660/RAF39_ABR2020.pdf)
- Korac, S., Moser, B., Rondo-Brovetto, P., & Saliterer, I. (2019). Carry-overs or leftovers? Tackling year-end spend-downs at the central government level. *Public Money & Management*, 39(6),393–400. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1583909>



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

- Nunes, S. P. P., Marcelino, G. F., & Silva, C. A. T. (2019). Os Tribunais de Contas na interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 13(e145151). <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2019.145151>
- Organização Mundial da Saúde (OMS).(2020). *How to budget for COVID-19 response?* Recuperado de: <https://www.who.int/who-documents-detail/how-to-budget-for-covid-19-response>.
- Pereira, C; & Mueller, B. (2004). The cost of governing strategic behavior of the president and legislators in Brazil’s budgetary process. *Comparative Political Studies*, 37 (7), 781-815. <https://doi.org/10.1177/0010414004266866>
- Raudla, R.(2014). Budgetary Institutions. In: Backhaus, J. (ed.), *Encyclopedia of Law and Economics*, p.1-9, New York: Springer. ISBN: 978-14-6147-754-9
- Rezende, F., & Cunha, A. (2013). A reforma esquecida. Orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. FGV. ISBN: 978-85-2251-318-5
- Rocha, D. G., Marcelino, G.F., & Santana, C. M. (2013). Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. *Revista de Administração*, 48(4),813–827. <https://doi.org/10.5700/rausp1123>
- Rubin, I. S. (2014). Past and Future Budget Classics: A Research Agenda. *Public Administration Review*, 75(1), 25–35. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/puar.12289>
- Sargiacomo, M. (2015). Earthquakes, exceptional government and extraordinary accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 42, 67–89. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2015.02.001>
- Savage J.D., & Schwartz H. M. (1999). Cutback budgeting. In: Meyers R.T., *Handbook of Government Budgeting*, San Francisco: JosseyBass Publishers. ISBN: 978-0787942922
- Schick, A. (2009). Crisis Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 9(3),119–132. <https://doi.org/10.1787/budget-9-5kmhkh9qf2zn>
- Schick, A. (2011). Repairing the budget contract between citizens and the state. *OECD Journal on Budgeting*, 3,7–28. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/16812336>
- Schick, A. (2013). Reflections on Two Decades of Public Financial Management. In *Public financial management and its emerging architecture* (pp. 21–76). International Monetary Fund.
- Seiwald, J. & Polzer, T. (2020). Reflections on the Austrian COVID-19 budgetary emergency measures and their potential to reconfigure the public financial management system. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(5),855-864. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0103>
- Siebel T. M. (2019). *Digital transformation: survive and thrive in an era of mass extinction*. New York: Rosetta Books. 978-1-9481-2248-1.
- Shah, A. (2007). Budgeting and Budgetary Institutions. (A. Shah, Org.), *Budget Methods and Practice*. Washington: The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6939-5>



- Souza, L. C., Azevedo, R.R. de, & Crozatti, J. (2021). Dicotomias fiscais e distributivas dos ciclos político-orçamentários: análise da reserva de contingência nos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, 72(1).  
<https://doi.org/10.21874/rsp.v72.i1.4587>
- STN (2021). Glossário do Tesouro Nacional. Disponível em  
<https://www.tesourotransparente.gov.br/sobre/glossario-do-tesouro-nacional>
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1996). The Institutionalization of Institutional Theory. In S. R. Clegg, C. Hardy, & W. R. Nord (Eds.), *Handbook of organization studies* (pp. 175–190). Sage.
- Tollini, H. M., & Afonso, J. R. (2011). *Falácia Orçamentária*. Estadão - Edição publicada em 07/12/2011.
- Vasarhelyi, M. A., Kogan, A., & Tuttle, B. M. (2015). Big data in accounting: An overview. *Accounting Horizons*, 29(2), 381–396. <https://doi.org/10.2308/acch-51071>
- Von Hagen, J. (2007) Budgeting institutions for better fiscal performance. In: *Budgeting and Budgetary Institutions*, Ed. Anwar Shan, Washington: The World Bank. ISBN: 978-0-8213-6939-5. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6939-5>
- Wildavsky, A. (1978). A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts. *Public Administration Review*, 38(6), 501–509.
- World Bank (WB).(2017). *Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. 1–156. Recuperado de:  
<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>
- World Bank (WB).(2020). *Reaching new heights: promoting fair competition in the Middle East and North Africa*. Middle East and North Africa Economic Update (October), Washington, DC: World Bank. ISBN (electronic): 978-1-4648-1504-1. DOI: 10.1596/978-1-4648-1504-1