

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA – EAB
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ANDERSON BORGES ROEPKE

**RESILIÊNCIA FISCAL: A GESTÃO FISCAL DO GOVERNO DO DISTRITO
FEDERAL FRENTE A CRISES ECONÔMICAS – DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS**

**BRASÍLIA,
DEZEMBRO 2019**

R716r Roepke, Anderson Borges
Resiliência Fiscal: A Gestão Fiscal do Governo do Distrito Federal frente a Crises Econômicas – Diagnóstico e Propostas / Anderson Borges Roepke; orientadora Leany Barreiro de Sousa Lemos. -- Brasília, 2019.
113 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Administração Pública) – EAB/IDP, 2019.

1. Gestão Fiscal. 2. Resiliência Fiscal. 3. Distrito Federal. 4. Teto de Gastos Públicos. 5. Fundo para Incertezas Econômicas. I. Lemos, Leany Barreiro de Sousa, orient. II. Título.

ANDERSON BORGES ROEPKE

RESILIÊNCIA FISCAL

Trabalho de Dissertação apresentado ao Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu da Escola de Administração de Brasília – EAB/IDP, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Leany Barreiro de Sousa Lemos

**BRASÍLIA,
DEZEMBRO 2019**

ANDERSON BORGES ROEPKE**RESILIÊNCIA FISCAL**

Trabalho de Dissertação apresentado ao Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu da Escola de Administração de Brasília – EAB/IDP, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Leany Barreiro de Sousa Lemos

Brasília-DF, 20 de dezembro de 2019.

Profa. Dra. Leany Barreiro de S. Lemos
Professora Orientadora

Prof. Me. Weder de Oliveira
Instituto Brasiliense de Direito Público
Membro da Banca Examinadora

Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim
Instituto Brasiliense de Direito Público
Membro da Banca Examinadora

Prof. Dr. Lúcio Remuzat Rennó Júnior
Universidade de Brasília
Membro da Banca Examinadora

Pelo carinho, afeto, dedicação e cuidado que minha esposa, filha e mãe me deram durante esta jornada, dedico este trabalho de pesquisa a elas.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora pelo empenho e dedicação durante a elaboração deste trabalho.

Aos membros da banca de qualificação e de avaliação do mestrado pelas contribuições valiosas no sentido de melhorar este trabalho.

Aos meus colegas de trabalho por contribuírem na disponibilidade dos dados, dos questionamentos e na solução das dúvidas.

Aos meus familiares pela paciência e compreensão.

“A felicidade não se resume na ausência de problemas, mas sim na sua capacidade de lidar com eles”. (Albert Einstein).

RESUMO

Esta pesquisa se situa no tema de resiliência governamental fiscal e visa realizar um diagnóstico da situação de um ente federal e apresentar propostas para que se torne mais resistente frente a crises econômicas. Para realizar o diagnóstico e apresentar propostas, a pesquisa revisa a bibliografia referente ao tema, estuda experiências nacionais e internacionais de gestão que objetivaram tornar resilientes as finanças públicas, analisa o contexto do Governo do Distrito Federal (GDF) e de suas contas, tendo como objetivo identificar suas especificidades, potenciais choques externos e vulnerabilidades, além de sugerir intervenções adaptadas à realidade brasileira, buscando tornar a gestão fiscal do GDF resiliente. Por fim, simula cenários, utilizando dados pretéritos, nos quais se verifica quais seriam os resultados fiscais caso as seguintes políticas fiscais tivessem sido adotadas: a) um “fundo para incertezas econômicas”; b) um “teto de gastos” vinculado à correção pelo IPCA ou por 90% da RCL; c) uma combinação das duas anteriores.

Palavras-chaves: Brasil, Distrito Federal. Resiliência. Resiliência Governamental. Resiliência Governamental Fiscal. Resiliência Fiscal. Sustentabilidade Fiscal. Flutuações Econômicas. Ciclos Econômicos. Crises Econômicas. Gestão fiscal. Entes Subnacionais. Federalismo.

ABSTRACT

This research focuses on the theme of fiscal government resilience and aims to make a diagnosis of the situation of a federal entity and to present proposals to become more resistant in the face of economic crises. To make the diagnosis and present proposals, the research reviews the literature on the subject, studies national and international management experiences that aimed to make public finances resilient, analyzes the context of the Distrito Federal Government (DF) and its accounts, aiming to identify its specificities, potential external shocks and vulnerabilities, besides suggesting interventions adapted to the Brazilian reality, seeking to make DF fiscal management resilient. Finally, it simulates scenarios, using past data in which it turns out what the tax results would be if the following tax policies had been adopted: a) a "fund for economic uncertainties"; b) a "spending ceiling" linked to the correction by the IPCA or by 90% of the RCL; c) a combination of the previous two.

Keywords: Brazil, Distrito Federal. Federal District. Resilience. Government Resilience. Fiscal Government Resilience. Fiscal Resilience. Fiscal Sustainability. Economic fluctuations. Economic cycles. Economic crises.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Receitas Arrecadas em porcentagem da Receita Corrente do DF, 2003 a 2018. ...	44
Tabela 2 – Evolução das despesas do Fundo Constitucional do DF, 2016 a 2018.	47
Tabela 3 – Evolução das Despesas do Tesouro DF, 2016 a 2018.	48
Tabela 4 – Cronologia trimestral dos ciclos de negócios do Brasil, 2003 a 2017.	51
Tabela 5 – Análise da volatilidade da série das receitas do tesouro do DF e do orçamento do FCDF, 2004 a 2018.	57
Tabela 6 – Vinculações da despesa pública do orçamento do DF no ano de 2018.	64
Tabela 7 – Comparativo receitas correntes previstas x realizadas do DF, 2005 a 2018.	66
Tabela 8 – Comparativo receitas de capital previstas x realizadas do DF, 2005 a 2018.	67
Tabela 9 – Percentual da reserva de contingência ante o orçamento do DF, 2003 a 2018.	70
Tabela 10 – Cálculo do deflacionamento e conversão dos valores nominais do DF, em reais, trazidos ao ano base 2018.	104
Tabela 11 – Fórmulas da análise da volatilidade.	105
Tabela 12 – Série histórica com dados reais dos Demonstrativos de Resultado Primário do DF, 2003 a 2018.	107
Tabela 13 – Simulação do fundo para incertezas econômicas período de capitalização para o DF, 2003 a 2018.	108
Tabela 14 – Série histórica com dados reais dos Demonstrativos de Resultado Primário do DF, 2003 a 2018.	109
Tabela 15 – Série histórica simulada para o DF com despesas correntes corrigidas pela variação do IPCA, 2004 a 2018.	110
Tabela 16 – Série histórica simulada para o DF com despesas correntes corrigidas pela variação de 90% da RCL, 2004 a 2018.	111
Tabela 17 – Série histórica simulada para o DF com despesas correntes corrigidas pela variação de 90% da RCL, 2004 a 2018.	112
Tabela 18 – Simulação do Fundo para incertezas econômicas período de capitalização, 2003 a 2018.	113

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Receita total dos orçamentos fiscal do DF e do Fundo Constitucional do DF, 2002 a 2018.	43
Gráfico 2 – Receitas correntes em percentual das receitas totais do DF do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, por Categoria Econômica, 2003 a 2018.	43
Gráfico 3 – Composição das despesas do orçamento fiscal do DF, 2003 a 2018.	46
Gráfico 4 – Evolução das despesas do Fundo Constitucional do DF por grupo de despesa, 2003 a 2018.	46
Gráfico 5 – Evolução percentual das despesas de pessoal ante a RCL do DF, 2009 a 2018. ..	48
Gráfico 6 – Ciclos de negócios brasileiros, 1980 a 2017.	50
Gráfico 7 – Série histórica do Resultado do Balanço Orçamentário do orçamento fiscal do DF, 2003 a 2018.	52
Gráfico 8 – Série histórica com a evolução da disponibilidade de caixa do DF, 2004 a 2018.	53
Gráfico 9 – Série histórica com o resultado primário do DF, 2003 a 2018.	54
Gráfico 10 – Comparativo entre a receita total do tesouro DF e o orçamento do FCDF, 2004 – 2018.	58
Gráfico 11 – Razão da dívida consolidada líquida pela receita corrente líquida do DF, 2002 a 2017.	68
Gráfico 12 – Dívida Consolidada x Receita Corrente Líquida, 2017.	69
Gráfico 13 – Série histórica com dados reais do demonstrativo de Resultado Primário do DF de 2003 a 2018.	79
Gráfico 14 – Comparativo da evolução dos resultados primários real x com teto de gastos pelo IPCA x teto de gastos pela RCL.	81
Gráfico 15 – 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 A 2018.	83

LISTA DE ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CAPAG	Índice de Capacidade de Pagamento do Tesouro Nacional
CODACE	Comitê de Datação de Ciclos Econômicos
CODEPLAN	Companhia de Desenvolvimento do Distrito Federal
DF	Distrito Federal
FCDF	Fundo Constitucional do Distrito Federal
FMI	Fundo Monetário Internacional
GDF	Governo do Distrito Federal
GND	Grupo de Natureza de Despesa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFI	Instituto Fiscal Independente
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NRF	Novo Regime Fiscal
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico
ODC	Outras Despesas Correntes
OFSS	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
SEFP	Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão
S&P	Standard & Poor's Financial Services
SUCON	Subsecretaria de Contabilidade do Distrito Federal
SUREC	Subsecretaria da Receita do Distrito Federal
SUTES	Subsecretaria do Tesouro do Distrito Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	1
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	5
2.1 Resiliência Fiscal.....	5
2.2 Políticas Fiscais	17
3 METODOLOGIA.....	31
4 ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL DO DISTRITO FEDERAL.....	37
4.1 Choques Externos às finanças do Distrito Federal	37
4.2 Aspectos Gerais da Gestão Fiscal.....	41
4.3 Vulnerabilidades Fiscais e Capacidade de Resiliência.....	49
5 SUGESTÕES DE INTERVENÇÃO NA GESTÃO FISCAL	73
5.1 Cenários.....	77
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	89
APÊNDICE A - Análise da correlação linear entre o PIB Brasil e o PIB DF.....	97
APÊNDICE B – Cálculo do Desvio Padrão, da Amplitude e do Deflacionamento Referente a Volatilidade das Receitas e do FCDF.....	103
APÊNDICE C – Tabelas Utilizadas para a Construção dos Cenários.	107

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação se situa no tema resiliência governamental fiscal e estuda instrumentos e capacidades necessárias para lidar com crises fiscais, isto é, a capacidade dos governos em antecipar, absorver e reagir a choques que afetam suas finanças ao longo do tempo. No contexto dos entes subnacionais brasileiros, estuda o Distrito Federal, suas finanças e sua capacidade de resiliência.

O interesse pela pesquisa surgiu diante da recente crise econômica e fiscal decorrente da reversão do ciclo econômico, iniciada no segundo trimestre de 2014, que causou no Brasil uma crise fiscal sem precedentes. À época, Trevisan (2016) ilustrou a situação desta forma:

A recessão de 2015-2016 atingiu em cheio as contas dos estados brasileiros. Muitos não conseguiram mais manter a máquina pública, faltaram recursos financeiros para hospitais, pagamento de salários e segurança pública. O desequilíbrio das contas públicas acarretou a perda da confiança e da credibilidade que foi agravada com a perda do grau de investimento do Brasil, as notas de crédito dos estados também foram rebaixadas pelas agências internacionais de risco. Assim como o país, nenhum dos estados brasileiros obteve o “selo de bom pagador”.

Nessa conjuntura de austeridade e crise, tanto o Distrito Federal como os Estados e Municípios brasileiros se encontraram em uma posição fiscal enfraquecida com acúmulo de contas não pagas e flexibilidade orçamentária e financeira limitada. Sem reservas financeiras, a maioria não teve muitas opções além de vender ativos (embora também essa capacidade tenha sido limitada pelo desaquecimento do mercado), aumentar impostos e/ou cortar despesas e, mesmo assim, muitos não conseguiram honrar seus compromissos financeiros, acumulando dívidas.

Na ausência de políticas fiscais que tornassem as contas públicas capazes de enfrentar a crise econômica, os entes subnacionais brasileiros se empenharam em questões internas de equilíbrio orçamentário e de caixa. Diante desta atitude, em muitos casos, a gestão pública acabou afastada de seu principal objetivo: o bem-estar da coletividade.

Esse é o entendimento de Meireles (2016, p. 90), que afirma que a administração pública deve visar o bem-estar da comunidade administrada, complementado por Briguglio et al. (2009), que asseveram que se torna um dever do Estado estruturar sua gestão fiscal para atenuar o impacto dos choques externos incertos e imprevistos em suas finanças.

Tendo em vista a percepção de que faltam ao Estado instrumentos que tornem as finanças públicas resilientes ao impacto da recessão econômica, os entes subnacionais se viram

incapazes de suavizar os efeitos dessa crise e tiveram que assistir à queda de indicadores do bem-estar social e econômico dos cidadãos.

Neri (2018), ao estudar “Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda”, revela que de 2014 a 2017 o aumento da pobreza no Brasil foi de 33%, este contingente representou 23,3 milhões de pobres no país, um grupo maior do que a população chilena.

Contudo, os efeitos da crise poderiam ter sido amenizados se os entes subnacionais tivessem adotado novas visões conceituais para lidar com a mudança incerta, volátil e rápida que causa crises fiscais imprevistas, como a resiliência governamental fiscal ou simplesmente resiliência fiscal.

Nesta perspectiva, o estudo da resiliência insere as nações e os governos em um ambiente complexo, dinâmico e incerto o que torna impossível prever os acontecimentos futuros, logo foca as pesquisas e estudos em capacidades para prover a sobrevivência diante de choques imprevistos.

Fiksel (2003) destaca que a resiliência, dentro de um conceito de sustentabilidade, desponta como uma importante característica da sobrevivência, contudo o conceito de sustentabilidade como equilíbrio em um estado estacionário não é realista. Forças de mudança, inevitavelmente, perturbaram este equilíbrio.

A sustentabilidade e a resiliência se integram, entretanto, sem esta não existe aquela. Fiksel (2006) ressalta que sistemas resilientes, incluindo as entidades biológicas e socioeconômicas, são capazes de sobreviver, adaptar-se e crescer diante da incerteza e de interrupções imprevistas. Indiscutivelmente, a sustentabilidade dos sistemas vivos - incluindo os humanos - dependerá de sua resiliência.

No contexto da gestão fiscal, a sustentabilidade é uma característica ou condição daquela, que permitiria a manutenção do equilíbrio das contas públicas por um 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 e desenvolve pesquisas de crise, 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 ao longo do tempo (BARBERA et al., 2017).

É nesta linha que o conceito de resiliência fiscal foi desenvolvido pela literatura internacional, cujo interesse ressurgiu após a crise mundial de 2008. No caso brasileiro, também diante da crise recente de 2014-2016, surgiu o interesse em pesquisar processos e capacidades

que possibilitam às organizações públicas responder a impactos que afetam suas finanças com foco em pesquisas de crises.

À luz dessas considerações, este trabalho busca fazer um estudo de caso de ente subnacional, no caso o Distrito Federal, com vistas a realizar um diagnóstico de sua situação fiscal no período de crise, avaliar sua capacidade de resposta e, mais importante, responder à seguinte indagação: **O que tornaria a gestão fiscal do Distrito Federal resiliente às crises econômicas?**. A partir dessa indagação, o estudo tem como objetivo examinar fatores explicativos para a resiliência fiscal em um contexto comparado, apresentando alternativas à gestão fiscal do Distrito Federal de modo a aumentar sua resiliência ante as crises econômicas oriundas das reversões dos ciclos econômicos dos períodos de expansão para os de recessão.

A pesquisa se desdobra 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 estudo de caso faz uma análise, delimitada por um lapso temporal, do contexto das crises fiscais do GDF, suas especificidades, suas finanças e vulnerabilidades para elencar uma seleção de alternativas de intervenções na gestão fiscal customizadas à realidade brasiliense, voltadas ao aumento da capacidade de resiliência fiscal;
- c) O desenho de três cenários hipotéticos, em que a aplicação de políticas específicas é simulada para se prever como seriam os resultados fiscais do ente federado, *ceteris paribus*.

A revisão bibliográfica inclui, além de artigos científicos, publicações e relatórios técnicos coletados de diversos organismos internacionais, tais como a OCDE, BID, Banco Mundial e FMI, pois trazem experiências de governos da América do Norte, América Latina, Europa e Oceania. Também trazemos o resultado de pesquisas sobre a experiência nacional na implementação do “teto de gastos públicos”, em âmbito subnacional, dos Estados do Piauí, Ceará, Mato Grosso e Goiás, cujas realidades se aproximam da realidade do Distrito Federal.

O DF, desde a sua criação, traz dentre os seus objetivos o desenvolvimento do interior do país e agrega uma complexidade extra ao analisar suas finanças, devido à competência constitucional cumulativa de entes estaduais e municipais. Em vista disso, entendemos que o DF seria o mais adequado objeto de um estudo pormenorizado e especializado sobre este tema tão recente no Brasil.

Justifica-se a abordagem holística e integrada dos orçamentos distrital e do FCDF pelo fato de existirem diversas zonas cinzentas entre eles, o que permite que ora algumas despesas da saúde e educação sejam pagas pelo FCDF, ora pelo orçamento distrital. Essa comunicação faz com que a interação entre eles seja como vasos comunicantes e agrega a gestão fiscal aos riscos e vulnerabilidades decorrentes da volatilidade do orçamento do FCDF.

O período escolhido para ser estudado compreende os exercícios de 2003 a 2018, considerando que a Lei nº 10.633, que instituiu o Fundo Constitucional do DF, foi promulgada em 27 de dezembro de 2002 e, portanto, os repasses financeiros se iniciaram somente a partir do ano de 2003. Conseqüentemente, os dados contábeis anteriores a esse ano possuíam uma metodologia de elaboração diferente dos elaborados após esse período, o que prejudica a homogeneização dos dados e a confiabilidade das inferências.

Neste trabalho, também será avaliado como as reversões dos ciclos econômicos do período de expansão para a recessão afetaram a situação fiscal da unidade da federação. Importante salientar que o fenômeno já ocorreu três vezes durante o período escolhido para ser estudado, o que nos leva a crer que ele se repetirá futuramente, o que instigou a busca por um método capaz de evitar a repetição dos mesmos problemas já enfrentados.

Ao se realizar a pesquisa, espera-se deixar um registro estratégico de alternativas baseadas em método científico com potencial de uso prático no fortalecimento da gestão fiscal do GDF diante de crises econômicas.

Contando com esta Introdução, o presente estudo se divide em seis capítulos. O segundo traz a revisão da literatura referente à resiliência governamental fiscal e políticas fiscais; o terceiro capítulo discorre sobre a metodologia científica; o quarto capítulo analisa as finanças do GDF quanto às vulnerabilidades e às capacidades de resiliência fiscal; o quinto capítulo apresenta alternativas de políticas fiscais adaptadas à realidade do DF com foco na resiliência fiscal; e por fim, o sexto e último capítulo trata das considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Resiliência Fiscal

Holling (1973) verificou que o termo resiliência se originou no campo da ecologia. Contudo, a partir de 1990, o termo avançou e passou a ser utilizado em diversos campos de pesquisas, como observam Bhamra, Dani e Burnard (2011): além da ecologia, o termo também foi utilizado na metalurgia, psicologia individual e organizacional, gerenciamento da cadeia de suprimentos, gestão estratégica, engenharia de segurança, entre outros. Limnios et al. (2014) complementam citando a utilização do termo também em sistemas sócio ecológicos complexos e no desenvolvimento econômico.

Desse modo, é possível observar o uso do conceito sob diversas perspectivas e contextos. O conceito de resiliência das cidades desponta como uma maneira de captar a capacidade diferencial e desigual para reagir, responder e lidar com a mudança incerta, volátil e rápida (PIKE; DAWLEY; TOMANEY, 2010).

O conceito de resiliência governamental nos remete à capacidade de uma cidade ou comunidade de se preparar, responder e se adaptar a eventos perigosos e disruptivos, como desastres naturais, crises econômicas, mudanças demográficas, epidemias de saúde e outros (FIGUEIREDO et al., 2018).

No contexto da resiliência governamental, esta pesquisa se delimita a estudar a resiliência da gestão fiscal, ou seja, a capacidade dos governos de antecipar, absorver e reagir aos choques que afetam suas finanças ao longo do tempo (BARBERA et al., 2017). Nessa mesma toada, Barbera, Jones e Stecollini (2015) definem resiliência fiscal como a capacidade dos governos de lidar com choques financeiros e dificuldades.

Fazendo um apanhado na literatura das áreas relacionadas, Bhamra, Dani e Burnard (2011) classificam os conceitos em três áreas gerais, são elas:

- a) Preparação e prontidão;
- b) Resposta e adaptação;
- c) Recuperação e ajuste.

Verifica-se que o conceito de resiliência está intimamente relacionado à capacidade de um elemento de retornar a um estado de pré-perturbação após uma interrupção. Quando a noção de resiliência é aplicada às comunidades e ao contexto mais amplo das organizações, essa definição ampla não muda. A resiliência está relacionada às respostas individuais e organizacionais, à turbulência e às discontinuidades. Isso envolve tanto a capacidade de

suportar discontinuidades sistemáticas quanto a capacidade de se adaptar a novos ambientes de risco (BHAMRA; DANI; BURNARD, 2011 apud STARR et al., 2003).

Percebe-se que nos conceitos supracitados a adaptação e a sobrevivência dos sistemas complexos, a capacidade de absorção de perturbações e a recuperação frente às adversidades são elementos comuns às várias abordagens (SILVA; TURRA; PETRY, 2015).

A crescente incerteza, volatilidade e complexidade sob as quais os governos operam colocaram grande ênfase em como os governos respondem a choques e crises. (BARBERA et al., 2018).

A recente crise financeira de 2008 representa mais um lembrete da importância duradoura da resiliência financeira governamental, ou seja, a capacidade dos governos de lidar com choques e dificuldades financeiras (BARBERA, JONES E STECOLLINI, 2015).

O período após a crise econômica trouxe diversas medidas de austeridade associadas, fornecendo dados e oportunidades para estudar as reações organizacionais a choques em um contexto dinâmico. Barbera et al. (2018) argumentam que, recentemente, um corpo emergente de pesquisa se concentrou em como os governos respondem a crises, choques e austeridades.

Devido a isto, houve um ressurgimento do interesse no estresse fiscal governamental e nas reações organizacionais a choques (BARBERA et al., 2017), cuja abordagem ganhou impulso após a crise mundial (BARBERA, JONES E STECOLLINI, 2015).

Briguglio et al. (2009) fazem outra abordagem para o conceito de resiliência, na qual inserem esse termo em um panorama relacionado à gestão de riscos e consideram que a vulnerabilidade é característica inerente, permanente ou quase permanente, enquanto a resiliência é associada com medidas feitas pelo homem, que permitem suportar ou recuperar-se dos efeitos negativos dos choques externos, a denominando “nutrida”. Desse modo, o risco possui dois elementos: um é inerente (vulnerabilidade) e o outro (resiliência) é desenvolvido para absorver, lidar e se recuperar dos choques. O sinal negativo na frente do elemento de resiliência indica que o risco diminui à medida que a resiliência aumenta.

$$\text{RISCOS} = \text{VULNERABILIDADE} - \text{RESILIÊNCIA}$$

Equação 1 - Exposição ao risco.
Fonte: Briguglio et al. (2009).

Briguglio et al. (2009) afirmam que um bom sistema de governança é essencial para o sistema econômico funcionar corretamente e, portanto, ser resiliente. Por outro lado, a má gestão fiscal impacta diretamente na vida daqueles a quem eles servem e a resiliência financeira

surge com uma 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.

2.1.1 Uma visão geral a respeito dos choques externos

Esta subseção se destina a explorar os principais riscos e choques enfrentados pelos governos locais, ou seja, grandes eventos inesperados no ambiente externo cujo impacto pode afetar as finanças locais. Esses riscos e ameaças decorrentes do ambiente externo aos governos chamamos de choques externos.

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 de cálculo, ou indireto, por exemplo, devido a desastres naturais ou mudanças na política do governo.

Pelo conceito, percebe-se que se ampliam as possibilidades de choques externos que afetam as finanças dos entes governamentais, dentre eles podemos citar crises econômicas, imigrações, conflitos bélicos, crise de commodities, desastres naturais, mudança de leis e regulamentos, decisões de tribunais de justiça e de contas e mudanças demográficas, tais como o envelhecimento da população ou o decréscimo populacional etc.

Trataremos adiante dos principais choques externos às finanças governamentais para, em seguida, nos delimitarmos ao escolhido para ser objeto deste estudo.

Com base em uma pesquisa realizada com mais de 600 governos locais na Alemanha, Itália e Reino Unido que analisou o papel que as capacidades de antecipação e as vulnerabilidades associadas desempenham na determinação de estratégias de resposta organizacional em momentos de crise, Barbera et al. (2018) concluíram que para a Itália e Reino Unido os governos locais perceberam a crise financeira global como o principal choque, enquanto a Alemanha, a imigração.

Barbera et al. (2018) acrescentam que nos três países todos os governos locais consideram a mudança de leis e regulamentos como um choque externo relevante, o que reflete o importante papel desempenhado pelas políticas centrais em afetar os serviços locais, bem como questões relacionadas a processos de devolução de tarefas e responsabilidades administrativas ao nível local.

Barbera, Jones e Stecollini (2015), ao pesquisar as autoridades locais inglesas de *Wigan Council*, *Manchester City Council* (ambos os bairros metropolitanos), *Derbyshire County*

Council (uma autoridade de nível superior) e *Warrington Council* (uma autoridade unitária e uma antiga “cidade nova”), apontaram que os principais choques externos percebidos após 2008 foram:

- a) O impacto das reduções de financiamento do governo central;
- b) Os impactos locais da crise econômica;
- c) O impacto das alterações na retenção das taxas de negócios;
- d) A nova responsabilidade de financiar localmente os pagamentos de benefícios fiscais do conselho, antes pagos pelo governo central.

Barbera et al. (2017) expõem ainda que as condições ambientais trazem características contextuais institucionais, econômicas e socioeconômicas relevantes na formação de vulnerabilidades e capacidades financeiras dos governos locais, como por exemplo:

- a) No ambiente intergovernamental ou institucional, os repasses do governo central para os governos locais geram dependência financeira dos repasses do governo central;
- b) No ambiente econômico, destacou o papel de duas variáveis: uma em nível macroeconômico e outra no nível local. A primeira ressalta a importância do fenômeno da crise financeira global experimentadas em 2007-2009 e suas consequências na literatura amplamente referida como "Crise Financeira Global" ou "A Grande Recessão". A segunda destaca a importância da análise da constituição da base econômica local que sustenta a arrecadação tributária, com vistas a avaliar se está constituída em uma base forte e estável e se há diversidade suficiente para eliminar a dependência de poucos contribuintes;
- c) E no ambiente social-demográfico destacou a importância de se analisar: as taxas de crescimento populacional, pois o seu declínio pode diminuir a base arrecadatória; o envelhecimento da população que demanda um incremento dos gastos em políticas para idosos; e o crescimento das populações carentes que demandam aumento de despesas em subsídios do governo.

2.1.2 Reversões dos ciclos econômicos

A análise das vulnerabilidades e a busca pelo desenvolvimento das capacidades de resiliência para todos os tipos de choques externos pode nos levar a uma infinidade delas a

serem estudadas e pesquisadas. Sendo assim, este estudo se delimita a estudar a reversão do ciclo econômico da fase de expansão para a de recessão que provoca a crise econômica e fiscal.

Os ciclos econômicos têm origem nas flutuações do nível de atividade econômica de um país, geralmente medido pelo PIB (PAULO; MOTA, 2019). Na mesma linha, John Bates Clark, em 1898, afirmava que desenvolvimento econômico ocorre através de flutuações econômicas e não de forma linear, vejamos:

O mundo moderno vê os ciclos econômicos praticamente da mesma maneira que os antigos egípcios viam o transbordamento das águas do Nilo. O fenômeno ocorre de tanto em tanto tempo, tem grande importância para todos, e suas causas naturais não são visíveis. (John Bates Clark, 1898)¹

Mankiw (2015, p. 195), reforçando a tese de Clark, argumenta que o crescimento é mais alto em alguns anos do que em outros; às vezes a economia perde seu equilíbrio e o crescimento se torna negativo. Acrescentando, ainda, que apesar da certeza de sua ocorrência, as flutuações econômicas são imprevisíveis quanto ao período que ocorrerão, às vezes longos ciclos de prosperidade são intercalados com breves ciclos de recessão, em outras, após uma recessão e um breve ciclo de prosperidade são seguidos de outra recessão.

A correlação positiva entre o crescimento da economia e o desempenho das receitas fiscais é amplamente conhecida. Quanto mais dinâmico o PIB, maior tende a ser a arrecadação (IFI, 2017)². O orçamento tende a ficar deficitário quando a economia passa por uma recessão, mas os déficits tendem a se tornar menores ou até mesmo se transformam em superávits quando a economia está em expansão (KRUGMAN; WELLS, 2015, p. 338).

Por essa razão, os governos não têm total controle sobre o resultado fiscal. As receitas irão variar conforme as flutuações econômicas, por outro lado, as despesas permanecem elevadas devido a rigidez em se alterar o arcabouço legal constituído para proteção dos direitos dos servidores públicos, aposentados e pensionistas que, junto com o serviço da dívida, geram os gastos mais proeminentes da federação brasileira.

Mankiw (2015), ao explicar o efeito da recessão nas finanças públicas, argumenta:

Quando a economia entra em recessão, o nível de renda cai, fazendo com que as pessoas paguem menos imposto de renda. Os lucros diminuem, de modo que as empresas pagam menos imposto de renda. Um menor número de

¹ Mankiw, N. Gregory, Macroeconomia; tradução Ana Beatriz Rodrigues. – 8. ed. – Rio de Janeiro: LTC, 2015 apud John Clark, p. 195.

² 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.

peças se mantêm no emprego, de tal modo que a receita arrecadada com a tributação inerente à folha de pagamento de salários sofre um declínio. Um maior número de pessoas se candidata aos benefícios do governo, como assistência social e seguro-desemprego, o que eleva os gastos governamentais. Mesmo sem nenhuma mudança na legislação que trata da tributação e dos gastos públicos, o déficit orçamentário aumenta.

Nos Estados Unidos, o órgão responsável por datar os ciclos econômicos é o *National Bureau of Economic Research* (NBER) e quem define, *a posteriori*, a data de início para cada uma das fases do ciclo econômico é o *Cycle Dating Committee* do NBER (MANKIWI, 2015) (KRUGMAN; WELLS, 2015).

Mankiw (2015) ainda explica que *Business Cycle Dating Committee* do NBER não segue uma regra fixa; ao contrário, examina diversas séries históricas da economia e utiliza seu poder discricionário para estabelecer datas de início e de término das recessões.

O NBER adota a metodologia de dividir um ciclo completo em duas fases: recessão e expansão. Os ciclos são medidos com base nos picos e vales. O pico da expansão é o ponto no tempo em que o nível do PIB atinge seu máximo antes de começar a declinar. Assim, o pico de uma expansão data o início de uma recessão. Da mesma forma, o vale de uma recessão é o momento em que o PIB cai para seu nível mais baixo antes de começar a subir novamente, o que significa que um vale data o início de uma expansão (PAULO; MOTA, 2019 apud KNOOP, 2010).

Mankiw (2015) nos traz outras evidências que descrevem as flutuações de curto prazo na atividade econômica. Ele analisa o PIB e seus componentes destacando que o PIB constitui o aferidor mais abrangente das condições gerais da economia sendo, então, o ponto natural para que se comece a análise do ciclo econômico. Ao fazer uma análise sobre o PIB real dos EUA, confirma que o crescimento econômico não é uniforme e, ocasionalmente, é negativo. Acrescenta que o ciclo econômico se torna aparente não só nos dados extraídos das contas nacionais, mas também nos dados que descrevem as condições do mercado de trabalho. A Lei de Okun mostra a variação na taxa de desemprego e a variação percentual do PIB, na qual apresenta a correlação negativa entre desemprego e o PIB na casa de 0,89 utilizando-se dados da economia dos EUA.

A exemplo do *National Bureau of Economic Research* (NBER), aqui no Brasil foi criado o Comitê de Datação de Ciclos Econômicos (CODACE), que tem como finalidade estabelecer a cronologia dos ciclos econômicos brasileiros.

O CODACE segue o modelo de diversos países e é composto por membros de notório conhecimento em datação de ciclos econômicos. Além disso, o CODACE é um órgão

independente, criado em 2004, por isso possui a imparcialidade necessária para datar de acordo com as estatísticas econômicas, ademais o modelo adotado segue os modelos de diversos países principalmente o da NBER.

Para o CODADE, os ciclos econômicos (ou ciclos de negócio) são estabelecidos conforme a alternância entre picos e vales, onde cada ponto de virada (pico) do ciclo equivale ao final de um período de expansão, que será seguido, no trimestre seguinte, pelo início de uma recessão; cada ponto de virada (vale) equivale ao trimestre final de uma recessão, a ser seguido, no trimestre seguinte, pelo início de uma expansão econômica.

2.1.3 Vulnerabilidades

Em termos gerais, vulnerabilidade significa a exposição a choques (McManus et al., 2007). Hendrick (2011) refere-se à vulnerabilidade como a capacidade de preservar a estrutura de um sistema, enquanto a resiliência refere-se à capacidade de se recuperar de distúrbios.

A mesma relação entre vulnerabilidade e resiliência é refletida por Turner et al. (2003) no desenvolvimento de modelos de análise de vulnerabilidade dentro do conceito de sustentabilidade. Aqui, a vulnerabilidade é definida como o grau em que um sistema pode sofrer danos devido à exposição a uma ameaça ou perturbação.

Petek (2016), em uma análise da vulnerabilidade fiscal de dez estados americanos, destaca que os estados que possuem reservas financeiras mínimas, ou pior, ainda estão recorrendo a reservas financeiras para equilibrar suas contas nas últimas fases de uma expansão econômica, são especialmente vulneráveis a estresses fiscais imprevistos. Em seu relatório, ele apontou as seguintes vulnerabilidades fiscais:

- a) O desequilíbrio fiscal no último estágio da expansão econômica indica maior vulnerabilidade a um cenário de recessão;
- b) Estados com bases de receita mais voláteis necessitam de reservas orçamentárias relativamente maiores para obter a mesma proteção orçamentária das condições recessivas que Estados com receitas mais estáveis;
- c) Estados que possuem grande parte de sua arrecadação tributária vinculada a grandes e poucos contribuintes;
- d) Saída de grandes empresas do estado pode afetar a arrecadação se o estado não tiver fontes diversificadas de receita;

- e) Dificuldade de aumentar impostos na recessão devido a saída de grandes empresas do estado;
- f) A elevação constante dos custos fixos poder ocasionar a perda do equilíbrio estrutural do orçamento;
- g) Contínua superestimativa da receita, mesmo durante o crescimento econômico;
- h) Superestimativa da receita, combinada a condições econômicas recessivas, pode deixar o estado duplamente vulnerável;
- i) Flexibilidade orçamentária e financeira limitada;
- j) Impasse político entre o legislativo e o executivo;
- k) Crescente e acúmulo de contas não pagas gerando dívidas de curto e de longo prazo;
- l) Ausência de reservas financeiras ou de fundos de correntes para estabilização econômica;
- m) Durante as expansões econômicas, deixar de: acumular reservas financeiras e de planejar o enfrentamento das recessões;
- n) Desequilíbrio estrutural do orçamento durante a prosperidade e expansões econômicas.

Da mesma forma, Fiess (2004) afirma que a superestimação das receitas estruturais acomoda mais despesas e, portanto, introduz uma postura fiscal mais expansionista.

Barbera et al (2018), em uma pesquisa qualitativa realizada em governos locais na Alemanha, Itália e Reino Unido, utilizaram para a análise respostas de 296 governos locais na Alemanha, 264 na Itália e 60 no Reino Unido. Eles elencaram quatro questões-chave para analisar a vulnerabilidade financeira:

- a) Autonomia financeira;
- b) Abundância de recursos financeiros (folga fiscal);
- c) Nível de endividamento;
- d) Volatilidade dos recursos de receita própria.

Em sua pesquisa, Barbera et al (2018), por meio dos questionários recebidos dos gestores e diretores financeiros de cada país, chegaram às seguintes conclusões: no Reino Unido, eles parecem identificar um nível significativamente mais baixo de vulnerabilidade financeira, uma vez que os governos locais entendem possuir autonomia financeira relativamente alta, baixa volatilidade das próprias fontes de receita, endividamento modesto, bem como um nível suficiente de reservas financeiras para absorver pequenos choques. Na Alemanha, eles se enxergam com os mais altos níveis de vulnerabilidade financeira, destacando

em particular a falta de poder sobre suas fontes de receita e uma menor disponibilidade de recursos para combater pequenos choques em comparação aos da Itália e do Reino Unido. Na Itália, surpreendentemente, os governos locais se percebem como significativamente menos vulneráveis do que seus pares em relação ao seu nível de endividamento.

Em resumo, a pesquisa bibliográfica sugeriu que para se avaliar a vulnerabilidade da gestão fiscal, os seguintes temas devem ser examinados:

- a) Autonomia financeira (BARBERA et al., 2018);
- b) Reservas financeiras (BARBERA et al., 2018) (PETEK, 2016);
- c) Nível de endividamento (BARBERA et al., 2018);
- d) Volatilidade dos recursos de receitas próprias (BARBERA et al., 2018);
- e) Desequilíbrio estrutural do orçamento durante as expansões econômicas (PETEK, 2016);
- f) Grande porcentagem das receitas vinculadas a grandes e poucos contribuintes (PETEK, 2016);
- g) Elevação constante dos custos fixos (PETEK, 2016);
- h) Prática de superestimar as receitas (FISS, 2004) (PETEK, 2016);
- i) Rigidez orçamentária e financeira (PETEK, 2016);
- j) Impasses políticos entre os poderes legislativo e executivo (PETEK, 2016).

2.1.4 Capacidades de resiliência

Da pesquisa de Barbera et al (2017), duas categorias de capacidades de resiliência aos choques emergiram: capacidades antecipatórias e de enfrentamento.

As capacidades antecipatórias referem-se à disponibilidade de ferramentas e aptidões que permitem aos governos locais identificar e gerenciar melhor suas vulnerabilidades e reconhecer potenciais choques financeiros antes que eles surjam. A capacidade antecipatória não se limita à presença de sistemas para planejar, controlar e gerenciar riscos, mas também está relacionada à conscientização da situação. São, então, as ferramentas e capacidades que permitem aos governos locais antecipar choques e crises e melhor identificar e gerenciar suas vulnerabilidades. (BARBERA et al., 2017).

As capacidades de enfrentamento permanecem latentes em momentos de ordem e se tornam visíveis em tempos de ruptura por meio de ações de enfrentamento (LINNENLUECKE, 2017). Para Barbera et al. (2017), as capacidades de enfrentamento se referem a recursos e

habilidades que permitem que os choques sejam enfrentados e que vulnerabilidades sejam gerenciadas.

Barbera et al. (2008) reforçam que as reservas financeiras do Estado, em relação ao seu potencial déficit de receita em uma recessão, aumentam a capacidade de enfrentamento por dar prontidão para acomodar as despesas decorrentes da crise econômica.

Para Barbera, Jones e Stecollini (2015) a resiliência fiscal geralmente requer uma combinação de capacidades e reações, destacando:

- a) O gerenciamento de recurso;
- b) A geração de renda;
- c) O aprendizado de “como ver a crise chegando”;
- d) O desenvolvimento da capacidade de antecipação;
- e) Reestruturação organizacional;
- f) Desenvolvimento de novas formas de prestar serviços públicos e novas habilidades organizacionais;
- g) A garantia da continuidade da liderança organizacional.

Do estudo de Barbera, Jones e Stecollini (2015) emergem duas abordagens para a resiliência fiscal: uma foca na autossuficiência local, enquanto a outra na gestão financeira interna.

O comportamento resiliente não é novidade, o que mudou no presente contexto é uma maior conscientização, reconhecimento e uso do termo resiliência, bem como uma abordagem mais sofisticada e, provavelmente, explícita à sua aplicação. Mais especificamente, a crise de 2008 pode ser considerada como o mais importante choque ocorrido nos últimos anos, marcando o ponto de virada em que formas passadas de prestação de serviços e de decisão sobre orçamentos foram abandonadas e deram início a novas abordagens. (BARBERA, JONES E STECOLLINI, 2015).

A análise sugere que não são apenas as abordagens para enfrentar crises e choques que evoluem com o tempo, também é possível identificar diferentes combinações de abordagens e capacidades que levam a focos de resiliência financeira distintos (BARBERA, JONES E STECOLLINI, 2015).

O Quadro 1 traz, na visão de Barbera, Jones e Stecollini (2015), as diferentes abordagens e focos de resiliência financeira emergentes de sua pesquisa.

Quadro 1 – Diferentes abordagens à resiliência financeira.

ABORDAGEM	CONSELHO	VISÃO GLOBAL	RESPOSTAS ESPECÍFICAS
<p>Foco: autossuficiência local.</p> <p>Resiliência financeira como componente do crescimento e desenvolvimento econômico local gerenciado.</p>	MANCHESTER	Abordagens estratégicas para combinar resiliência e eficiência ao longo da última década, incluindo o reequilíbrio dos setores econômicos locais e o investimento em ativos fora e dentro da cidade para criar fluxos de renda alternativos, permitindo o investimento sem comprometer os serviços.	<p>Vinculação de metas financeiras e não financeiras.</p> <p>Priorizar serviços com base nos resultados.</p> <p>Engajar gerentes e autoridades eleitas.</p> <p>Manipulação cuidadosa e direcionada de reservas.</p> <p>Reforçar a gestão de risco.</p> <p>Monitoramento e validação contínuos.</p> <p>Melhorar eficiências administrativas.</p> <p>Gerar renda através de investimentos.</p>
	WARRINGTON	O status de cidade nova ajuda em certa medida a superar os níveis reduzidos de financiamento do governo devido à sua relativa afluência e facilidade de desenvolvimento. O conselho adotou uma abordagem proativa para lidar com seus desafios financeiros com vistas a ter controle sobre seu próprio destino.	<p>Melhor capacidade de previsão.</p> <p>Orçamento baseado em resultados (ligação entre medidas e objetivos financeiros e não financeiros).</p> <p>Gerenciamento de risco focado.</p> <p>Serviços de adesão.</p>
<p>Foco: gestão financeira interna.</p> <p>Resiliência financeira como antecipação e adaptação às mudanças nas condições e contextos ambientais.</p>	WIGAN	Enfrenta desafios ligados à privação. Agir antes dos cortes, ligados a um uso imaginativo das reservas, foi usado para criar capacidade de absorver as reduções de financiamento, enquanto os serviços eram reconfigurados.	<p>Gerar economia com a eficiência sem afetar a prestação de serviços.</p> <p>Uso de recursos de folga para ajudar a mitigar e gerenciar os choques financeiros.</p> <p>Começar cedo e “over-programming” para dar flexibilidade.</p> <p>Afastar-se do “slicing de salame” para uma abordagem mais corporativa e colegial aos cortes de gastos.</p> <p>Programação exaustiva de economias usadas para dar flexibilidade ano a ano</p> <p>Reconfiguração de serviços.</p> <p>Abordagem de “diálogo” para gerenciamento de economias e riscos.</p>
	DERBYSHIRE	Concentrar-se em eliminar ineficiências aumentando ou introduzindo taxas e encargos; e construindo e usando reservas alocadas e não alocadas para aliviar a pressão sobre os serviços enquanto eles são reconfigurados.	<p>Olhar para o futuro e planejar com antecedência.</p> <p>Uso ativo de recursos / reservas de folga para evitar alterações na entrega de serviços.</p> <p>Reconhecimento precoce de crises / problemas.</p> <p>Aumentar a incidência de taxas e encargos</p> <p>Reduções iniciais do “slicing de salame” substituídas por uma “abordagem corporativa” para economias com mais tomadas de decisões colegiadas.</p> <p>Para o futuro, mais foco na reconfiguração de serviços e aumento da renda.</p>

Fonte: Barbera, Jones e Stecollini (2015), adaptado.

A capacidade adaptativa reflete a disposição do sistema em responder a mudanças em seu ambiente externo e de se recuperar de danos a estruturas internas que afetam a capacidade de atingir sua finalidade. (DALZIELL e MCMANUS, 2004 *apud* BHAMRA; DANI; BURNARD, 2011)

Um sistema elaborado para criar resiliência para Fiksel (2003) deve possuir quatro características principais. Essas características são as seguintes:

- a) Diversidade de múltiplas formas e comportamentos;
- b) Eficiência no desempenho com consumo modesto de recursos;
- c) Adaptabilidade e flexibilidade para mudar em resposta a novas pressões;
- d) Existência de coesão de forças unificadoras ou ligações.

Complementando, Bhamra, Dani e Burnard (2011) *apud* Comfort et al. (2001) sugerem que um sistema deve criar um equilíbrio entre antecipação ou prontidão e resiliência.

Barbera et al (2018) defendem que para os governos locais assegurarem processos de resiliência, faz-se mister uma séria consideração sobre o desenvolvimento organizacional, fortalecendo as capacidades de antecipação e de enfrentamento, destacando que quanto menor a capacidade de antecipação aos choques, mais o ente terá que optar pelo enfrentamento, que, para a autora, é a pior estratégia não restando muito a fazer do que aumentar impostos, reduzir despesas e vender ativos.

Considerando o choque nas finanças públicas oriundo das flutuações econômicas, Petek (2016) destaca que um modelo fiscal sustentável ao longo do ciclo econômico é aquele em que o Estado acumula reservas orçamentárias no *boom* e depois recorre a elas durante o colapso, destacando a importância do fundo de estabilização econômica pois a posição de reserva permitiria ao estado ganhar tempo para reagir e administrar o declínio das receitas. Elenca, ainda, como possibilidades de enfrentamento:

- a) Acessar os mercados de capital para emitir títulos de déficit; e
- b) Reduzir ou eliminar os pagamentos de pensão.

Fiess (2004) destaca que uma regra bem projetada deve tentar tanto facilitar o funcionamento dos estabilizadores automáticos (ou mesmo permitir uma política fiscal contracíclica ativa limitada) quanto evitar um viés deficitário.

A OCDE (2010), ao avaliar a política fiscal do Chile, corrobora com o entendimento do acúmulo de excedentes financeiros durante o período de expansão econômica destacando que, no Chile, “a regra fiscal goza de um amplo consenso político e provou ser um instrumento útil para o planejamento orçamentário. A acumulação de fundos durante a bonança do cobre

permitiu ao Chile financiar facilmente um estímulo fiscal decisivo na crise”. Ressalta-se também que o Chile apresenta uma inovação quanto ao cálculo das estimativas das receitas, pois o país delegou esta competência a um painel externo de especialistas visando proteger as previsões das receitas do oportunismo político e assim evitar a superestimativa das receitas.

Apesar disso, levantou-se que a resiliência fiscal requer uma combinação de iniciativas e ações governamentais tanto de capacidades antecipatórias como de capacidades de enfrentamento, ficando clara a importância de se aprimorar as capacidades antecipatórias para se evitar o enfrentamento.

2.2 Políticas Fiscais

Enquanto as políticas monetárias, cambiais e creditícias estão mais relacionadas com as atividades do Banco Central, portanto direcionadas à política econômica nacional, em âmbito subnacional, a política fiscal é aplicada pelos órgãos fazendários do poder executivo. São as respectivas secretarias de fazenda e orçamento as responsáveis pela sua aplicação nas esferas estaduais e municipais. Desse modo, torna-se relevante passarmos pelos principais conceitos atinentes às políticas fiscais.

A política fiscal possui três funções básicas. Musgrave e Musgrave (1980, p. 06) e Resende (2007, p. 18) entendem que as funções são: a) promover ajustamento na alocação de recursos; b) promover ajustamento na distribuição de renda; e c) manter a estabilidade econômica.

Para Giambiagi e Além (2016, p. 11) a função alocativa diz respeito ao fornecimento de bens públicos. A função distributiva, por sua vez, está associada a ajustes na distribuição de renda que permitam que a distribuição prevalecente seja aquela considerada justa pela sociedade. Já a função estabilizadora tem como objetivo o uso da política econômica visando a um alto nível de emprego, à estabilidade dos preços e à obtenção de uma taxa apropriada de crescimento econômico.

A política fiscal pode se manifestar diretamente, através da variação dos gastos públicos em consumo e investimento, ou indiretamente, pela redução das alíquotas de impostos, que elevam a renda disponível do setor privado. Por exemplo, em uma situação recessiva, o governo pode promover um crescimento de seus gastos em consumo e/ou investimento e com isso incentivar um aumento da demanda agregada, tendo como resultado um maior nível de emprego e da renda da economia. Alternativamente, o governo pode reduzir as alíquotas de impostos,

aumentando, desta forma, o multiplicador de renda da economia (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016, p.16).

A importância da função estabilizadora do Estado passou a ser defendida, principalmente, a partir da publicação do livro Teoria Geral do Juro, do Emprego e da Moeda em 1936, de autoria de John Maynard Keynes (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016, p. 16). E, após a teoria keynesiana, governos do mundo inteiro passaram a considerar a estabilização econômica uma responsabilidade primordial (MANKIWI, 2015). Trabalhos posteriores, notadamente o de outro grande macroeconomista, Milton Friedman, levaram a um consenso de que é importante conter os *booms*, bem como combater as desacelerações. Assim, os formuladores de políticas da era moderna tentam “suavizar” os ciclos econômicos (KRUGMAN; WELLS, 2015, p.149-150).

Esforços fiscais anticíclicos se alastraram pelo mundo após a crise de 2008 e têm se baseado em um conjunto de medidas voltadas a estimular o crédito, por exemplo, com a desoneração tributária, o pacote habitacional, a redução da meta de superávit primário e a liberação de várias linhas de crédito por parte dos bancos oficiais (GADELHA, 2011).

A política fiscal que aumenta a demanda agregada, denominada política fiscal expansionista, normalmente toma uma das três formas: a) um aumento nas compras governamentais de bens e serviços; b) um corte de impostos; e c) um aumento nas transferências governamentais (KRUGMAN; WELLS, 2015, p. 331).

A política fiscal contracionista é o oposto da política fiscal expansionista. É implementada de três formas possíveis: a) redução nas compras governamentais de bens e serviços; b) aumento de impostos; c) redução das transferências governamentais (KRUGMAN; WELLS, 2015, p.331).

Buscando amenizar os ciclos econômicos, a escolha do modelo da política fiscal a ser adotado é de fundamental importância, pois se for expansionista, poder-se-á utilizar o efeito multiplicador da renda, se for contracionista, a mesma coisa, mas no sentido inverso.

A exemplo disso, suponha que um governo decida gastar 50 bilhões na construção de pontes e estradas. As compras governamentais de bens e serviços aumentarão diretamente o gasto total em bens e serviços finais em 50 bilhões, mas haverá também um efeito indireto: as compras governamentais darão início a uma reação em cadeia em toda a economia. As empresas que produzem bens e serviços adquiridos pelo governo terão receitas que fluirão para as famílias sob a forma de salários, lucros, juros e aluguéis. Esse aumento na renda disponível levará a um aumento nos gastos de consumo e esse aumento, por sua vez, induzirá as empresas a aumentar

o produto, levando a um novo aumento na renda disponível, o que dará início a uma nova rodada de aumento dos gastos de consumo, e assim por diante. E o que acontecerá se as compras governamentais de bens e serviços, em vez disso, forem reduzidas? A matemática é exatamente a mesma, exceto que há um sinal de menos na frente (KRUGMAN; WELLS, 2015, p. 334 - 335). Na simulação, Krugman e Wells (2015) utilizaram um multiplicador padrão de 2, o que daria um efeito na economia de 100 bilhões para mais, na expansionista ou 100 bilhões para menos, na reducionista.

O governo também pode alterar as alíquotas dos impostos. Contudo, o efeito global é menor do que o de um aumento de mesmo tamanho nas compras governamentais de bens e serviços: o aumento autônomo no gasto agregado é menor porque as famílias poupam parte do montante do corte de impostos (KRUGMAN; WELLS, 2015, p. 335).

A diminuição automática da receita tributária do governo gerada pela queda do PIB real – causada por uma diminuição na quantidade de impostos que as famílias pagam – age como uma política fiscal expansionista automática implementada em face de uma recessão. Da mesma forma, quando a economia se expande, o governo se vê automaticamente perseguindo uma política fiscal contracionista – um aumento de impostos.

Os gastos do governo e regras de tributação que tornam a política fiscal automaticamente expansionista quando a economia se contrai e automaticamente contracionista quando a economia se expande, sem necessidade de qualquer ação deliberada dos formuladores de política econômica, são chamados de estabilizadores automáticos. Políticas fiscais expansionistas e contracionistas que resultam dos estabilizadores automáticos são consideradas amplamente úteis para a estabilização macroeconômica porque amenizam os extremos do ciclo econômico (KRUGMAN; WELLS, 2015, p. 336).

Política fiscal discricionária é aquela que resulta diretamente de ações deliberadas pelos formuladores de política econômica e não de ajustes automáticos (KRUGMAN; WELLS, 2015, p. 337).

Com a evolução das pesquisas nas áreas econômicas, o debate sobre a validade de políticas fiscais anticíclicas parece estar definitivamente se deslocando de foco, como mostram alguns estudos produzidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial. Não se trata mais de discutir se tais políticas são convenientes e necessárias, mas de definir as pré-condições econômicas e fiscais, bem como o arcabouço institucional apropriado para sua execução (GOBETTI; GOUVÊA; SCHETTINI, 2010).

No Brasil, em geral, o princípio orçamentário do equilíbrio é tratado como uma regra, um axioma. Contudo, estudos recentes mostram o contrário e a perseguição deste princípio pode trazer consequências negativas agravando a crise. Krugman e Wells (2015, p. 341) argumentam que o governo, ao ser restringido por uma regra de equilíbrio orçamentário, teria que responder a esse déficit com políticas fiscais contracionistas, que tendem a aprofundar a recessão.

Atualmente, a maioria dos economistas acreditam que o governo deve equilibrar o orçamento em média, isto é, deve ser permitido que incorram em déficits em anos ruins, compensados por superávits em anos bons (KRUGMAN; WELLS, 2015, p. 341). Isso, pois o orçamento tende a ficar deficitário quando a economia passa por uma recessão, mas os déficits tendem a se tornar menores ou até mesmo se transformar em superávits quando a economia está em expansão (KRUGMAN; WELLS, 2015, p. 338).

2.2.1 Boas Práticas Internacionais

Nesta subseção trazemos alguns exemplos de políticas fiscais bem-sucedidas focadas na sustentabilidade fiscal e na resiliência. É possível verificar um *mix* de soluções que foram adaptadas à realidade de cada ente governamental cujas decisões intertemporais consideram a dinâmica dos ciclos econômicos.

A União Europeia, após dificuldades diante da crise de 2008, mudou a sua orientação e lançou um acordo em dezembro de 2011, no qual o resultado orçamentário deverá ser enquadrado em termos de saldo orçamentário “estrutural”, algo correspondente ao saldo orçamentário ajustado ciclicamente (KRUGMAN; WELLS, 2015, p. 341).

O modelo padrão de balanço estrutural baseia-se na quantificação dos desvios cíclicos da atividade econômica e na estimação da sensibilidade do orçamento fiscal a estas flutuações. O resultado fiscal ajustado é computado com o objetivo de se expurgar movimentos automáticos nas receitas e nas despesas do governo relacionados com o ciclo econômico. O balanço estrutural representa, neste sentido, qual seria o resultado fiscal observado se as receitas e as despesas do governo estivessem em seu nível tendencial (GOBETTI; GOUVÊA; SCHETTINI, 2010).

Diante desta nova perspectiva, verificam-se diversos procedimentos dos formuladores de políticas fiscais incorretos. Krugman e Wells (2015, p. 341) destacam que alguns estados americanos, durante a recessão de 2008, cometeram este erro, vejamos:

Quando a recessão chegou em 2008, a maioria dos estados foi obrigada – adivinhe o que? – a reduzir o gasto e aumentar os impostos em face de uma recessão, exatamente o procedimento incorreto do ponto de vista macroeconômico (KRUGMAN; WELLS, 2015, p. 341).

No Brasil, nossas economias foram submetidas a políticas pró-cíclicas – como cortes de gastos e investimentos em plena fase recessiva – que, até mesmo quando bem-sucedidas em restabelecer a confiança do mercado na sustentabilidade fiscal, tiveram custo econômico e social considerável (GOBETTI; GOUVÊA; SCHETTINI, 2010).

Ao contrário do Brasil, o melhor exemplo neste sentido é o do Chile, que adotou no início dos anos 2000 uma meta de superávit fiscal de 1% do produto interno bruto (PIB) e, com isso, conquistou credibilidade para orientar sua política fiscal pelo ciclo econômico, com a introdução de um balanço estrutural para efeitos de monitoramento dos resultados fiscais (GOBETTI; GOUVÊA; SCHETTINI, 2010).

De acordo com Gutiérrez e Revilla (2010), os países que adotaram políticas fiscais mais sustentáveis antes de 2008-2009 desfrutaram de maior espaço fiscal durante a crise para estabelecer posturas anticíclicas e, conseqüentemente, mitigar seus efeitos negativos (GOBETTI; GOUVÊA; SCHETTINI, 2010).

Por outro lado, é importante notar que a adoção do resultado estrutural reduz a pró-ciclicidade dos regimes de metas convencionais, mas não implica necessariamente na adoção de políticas fiscais anticíclicas de caráter discricionário. Em geral, a implementação de medidas discricionárias e anticíclicas depende de cláusulas de escape em relação às metas de resultado estrutural e, por se referenciar no componente estrutural, são mais bem dimensionadas e avaliadas (GOBETTI; GOUVÊA; SCHETTINI, 2010).

A poupança pública neste contexto ganha enorme relevância, pois, quando ela existe, dá ao ente tempo suficiente para reorganizar o seu orçamento para, durante a recessão, criar políticas fiscais discricionárias e expansionistas suavizando os efeitos da crise.

Mendes (2014, p. 35 e 37) destaca que existem três fontes de poupança em uma economia: poupança do governo, poupança do setor privado doméstico e poupança externa.

A disparada do gasto público corrente, insuficientemente coberto pela expansão da arrecadação, elevou o déficit público tornando a poupança pública negativa e, portanto, aguçando a escassez de poupança que provoca a elevação do preço dessa “mercadoria”. O

“preço” da poupança é a taxa de juros: quem deseja tomar empréstimos para fazer um investimento terá que pagar caro por isso. Ressalta-se que a escassez de poupança é uma restrição ativa, que limita a capacidade de investimento da economia brasileira e, com isso, restringe o crescimento do PIB (MENDES, 2014, p. 37).

Nos Estados Unidos, Petek (2016) avaliou a resiliência fiscal de 10 estados americanos após sete anos de expansão econômica objetivando verificar a capacidade para suportar uma iminente reversão do ciclo econômico, simulando uma queda de 2% do PIB, pelo período de um ano. Em sua conclusão, apontou que a saúde fiscal em todo o setor estadual dos EUA está sujeita aos poderosos efeitos compensatórios das tendências pró-cíclicas das receitas e pressões anticíclicas sobre as despesas e que, do ponto de vista de crédito, os estados se saem melhor quando alavancam períodos de crescimento econômico para restaurar o alinhamento fiscal e construção de suas reservas orçamentárias. Desse relatório, trazemos as boas práticas dos estados da Flórida, Califórnia e New York.

A Flórida, em 2016, obteve a nota “AAA” e foi classificada como “estável”, é um bom exemplo de políticas fiscais que tornaram o ente resiliente em sua gestão fiscal, pois possui forte posição de reservas financeiras, o que poderia cobrir mais de um ano de déficit financeiro perante a recessão simulada. A Flórida acumulou suas reservas gerais de fundos desde a recessão até um forte fundo geral combinado, culminando em um saldo para a estabilização orçamentária de US\$ 3 bilhões (três bilhões de dólares) ou 10% do seu orçamento. O total de reservas disponíveis é ainda maior, cerca de 19% do orçamento, quando se incluem os saldos dos fundos fiduciários.

A Califórnia (AA-, estável) identificou sua fragilidade frente os ciclos econômicos, que proporcionam volatilidade ímpar em suas receitas devido ao regime de imposto de renda progressivo e concentração da renda acima da média americana. Durante *booms* do setor de estoque e de tecnologia, os rendimentos crescentes de ganhos de capital e bônus acumulam-se desproporcionalmente àqueles que estão no topo da renda da Califórnia. Isto gera dependência de contribuintes de alta renda, o que pode turbinar os impostos e receitas em anos de *booms*, mas há um corolário negativo para vincular o desempenho da receita aos mercados financeiros, pois nas recessões as reduções das receitas serão mais acentuadas. A principal linha de defesa do Estado é um fundo especial para incerteza econômica, cuja função é reservar a poupança pública do estado e usá-la para compensar as perdas decorrentes dos ciclos econômicos. O Governador pode declarar emergência fiscal e utilizar 50% do saldo do fundo especial já no primeiro ano, reservando os outros 50% para usá-los nos anos seguintes, caso necessário.

Contudo, de acordo com a avaliação, o fundo não seria suficiente para enfrentar a recessão e necessitaria de outros ajustes orçamentários para manter a sustentabilidade fiscal.

Nova Iorque também foi bem avaliada pelo mesmo relatório, obtendo a nota de “AA+” e classificada em situação “estável”. O Estado possui alta volatilidade das receitas e, durante a última recessão, teve queda de 14,21% de suas receitas. Por outro lado, passou a ser mais conservador ao firmar seu orçamento e suas reservas financeiras que eram de US\$ 6.069 bilhões em 2016, fornecendo uma almofada resistente de 2,87x sobre o déficit de receita projetado. Os recursos do fundo de estabilização econômica são suficientes para permitir que o governo tenha tempo para reagir e administrar o declínio das receitas. Em conclusão, o ponto de pressão para Nova Iorque seria mais sobre o gerenciamento de seus gastos do que sobre suas receitas.

No Reino Unido, Barbera, Jones e Stecollini (2015), em um estudo de caso múltiplo com 4 autoridades inglesas locais selecionadas de 152 conselhos distritais e municipais [equivalentes aos governos locais], encontraram que os fundos de estabilização econômica devem ser utilizados para: a) suavizar o impacto dos cortes por um longo período de tempo; b) criar capacidade organizacional para o desenvolvimento de iniciativas que possibilitem futuras reduções no orçamento base; c) dar uma 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.

A Noruega, bastante dependente de suas *commodities*, separa os excedentes acumulados de óleo e gás num fundo *offshore* para, ao longo do tempo, transferir 4% do valor do fundo para financiar o déficit orçamentário não petrolífero. A ideia é preservar o valor real dos recursos naturais, permitindo, ao mesmo tempo, alguns gastos com os recursos atuais. Os estabilizadores automáticos permitem trabalhar e a regra fiscal permite desvios da trajetória de 4% (durante desacelerações cíclicas). O modelo é igual ao do Chile, já que ambos acumulam uma parte das receitas relacionadas a *commodities* no fundo soberano. No entanto, o modelo norueguês evita a necessidade de estimar os preços das *commodities* a longo prazo (OCDE 2010).

O Chile representa uma tentativa bem-sucedida de autosseguro contra o risco macroeconômico no nível nacional. A regra fiscal se ajusta ao ciclo de negócios e às flutuações cíclicas no preço do cobre e, assim, como um fundo de estabilização, transfere recursos de estados bons para ruins. Ao buscar a sustentabilidade da dívida e comunicar um sinal claro de disciplina fiscal aos mercados, a nova estrutura fiscal ajuda a proteger contra as crises fiscais e a reduzir os custos do financiamento externo. Na medida em que a regra chilena sinaliza

disciplina fiscal credível aos mercados financeiros, ela também tem o potencial de servir como uma medida de autoproteção contra o contágio financeiro (FIESS, 2004).

Além disso, o Chile complementa sua regra fiscal estrutural com um teto de despesas plurianual (*expenditure ceiling*). A OCDE (2010) destaca que isso funcionou bem em vários países da OCDE, incluindo a Suécia e a Holanda. O teto sobre os gastos não deve ser tão baixo a ponto de excluir o fato de 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). No entanto, o teto da despesa deve ser baixo o suficiente para ser uma restrição, em tempos de fortes aumentos na produção e no crescimento dos preços do cobre, de modo a evitar um impulso adicional da política fiscal nos *booms*, complementando os superávits estruturais atuais além da meta atual e, assim, uma acumulação mais rápida de fundos durante os *booms* de preços do cobre. Para manter a simetria da regra fiscal, há possibilidade de, em desacelerações severas, relaxar a regra de equilíbrio estrutural e permitir um estímulo fiscal discricionário.

Barbera, Jones e Stecollini (2015) sugerem que não foram apenas as abordagens para enfrentar crises e choques que evoluíram com o tempo, mas também é possível identificar diferentes combinações de abordagens e capacidades para criar a resiliência financeira.

Neste contexto, regras que limitam a despesa pública vêm conseguindo bons resultados para limitar o crescimento das despesas correntes. Em um estudo do FMI publicado em 2015 (*Fiscal rules at glance*), foram analisadas as regras de limitação de despesas em 88 países desde 1985. Os tipos de limitação de despesas encontrados pela pesquisa do FMI foram: o controle do endividamento (*debt rules*), regra para o resultado orçamentário (*balanced budget rule*) e até mecanismos que envolvem as receitas governamentais (*revenue rules*) (AFONSO; SALTO; RIBEIRO, 2016).

Dos 88 países pesquisados pelo FMI, 14 (quatorze) deles (16% do total) optaram por conter o crescimento real do gasto público – a saber: Austrália, Bélgica, Croácia, Dinamarca, Finlândia, França, Holanda, Hungria, Islândia, Israel, Kosovo, México, Peru e Polônia. Cerca de dois terços daqueles países que limitam a variação do gasto real, também aplicam teto para a dívida pública. Os europeus, antes listados, estão submetidos ao limite de 60% do PIB da União Europeia.

A prática de combinar as duas regras é comum entre economias emergentes. Estudos realizados já concluíram que isso melhora a efetividade de controles voltados à sustentabilidade das contas públicas no curto e no longo prazo. Nos poucos casos em que se busca limitar a expansão do gasto em termos reais, pode-se notar diferentes metodologias para definir a

sistemática de controle. Entre outros aspectos, ora levam em conta ciclos econômicos, ora diferenciam a natureza da despesa (corrente *versus* investimento), ora usam válvulas de escape, e, em comum, adotam prazo de vigência menor do que os 20 anos no caso brasileiro (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. O PIB potencial também é referência na Croácia: desde 2014, por acordo político, o crescimento real da despesa fica 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). Prazo este que já pode ser tido como longo comparado a outros países – França, Finlândia e Holanda revisam a regra a cada quatro anos (AFONSO; SALTO; RIBEIRO, 2016).

Na Finlândia, o teto de gastos é definido de forma restrita acobertando três quartos das despesas do orçamento do governo central. O pagamento de juros sobre as dívidas está excluído do teto de gastos, cuja justificativa é de que são imprevisíveis no curto prazo e não estão relacionadas à política fiscal do governo. Destaca-se que a previdência dos servidores públicos é totalmente incluída no limite de despesas. O regime prevê que grupos de despesas variáveis aos ciclos econômicos sejam estabilizados sem a necessidade de cortes compensatórios em outros itens de despesas para atender o teto, ademais, devido à sensibilidade cíclica o seguro desemprego e alguns benefícios trabalhistas são excluídos do teto. As despesas de investimento estão submetidas ao teto de gastos. O modelo finlandês prevê ajustes frente à inflação, então, os limites da despesa são para quatro anos e estabelecidos em termos reais. A norma legal que rege o teto é, apenas, um compromisso político com o cumprimento do teto de gastos, o desempenho e o respeito aos limites são discutidos na mídia e em debate políticos e não há sanções formais no caso de exceder o teto de despesas (LJUNGMAN, 2008).

Na Holanda, em resposta às dificuldades fiscais profundas e prolongadas, foi adotado um regime de limitação de despesas públicas em 1994. O teto de gastos é plurianual com duração de 4 anos e goza de amplo apoio político de coalizão. O limite das despesas abrange as despesas brutas, inclusive as com benefícios a desempregados. Contudo, as receitas não fiscais não são incluídas sob o teto e um aumento dessas receitas permite um aumento das despesas sem influir no teto de gastos. A justificativa é criar incentivos para que a administração forneça serviços orientados pela demanda. Os limites máximos da despesa são estabelecidos em acordo de coalizão e são calculados em termos reais. O pagamento de juros foi retirado do limite de

teto de gastos, os limites legais do teto de gastos nunca foram infringidos e, também, não há sanções pré-definidas para quem violar os limites (LJUNGMAN, 2008).

Na Suécia, nos mais de 20 anos em que o teto existe, ele está ancorado tanto na administração do governo como em um acordo político. Existe um amplo consenso que o teto de gastos tem sido uma ferramenta eficaz para fortalecer o processo orçamentário e estabilizar as finanças do governo. O pagamento de juros com as dívidas não está submetido ao teto de gastos, pois são considerados voláteis e difíceis de prever no curto prazo. O orçamento não reflete as despesas totais e as receitas vinculadas a serviços administrativos não estão submetidas ao teto. Os tetos de despesas estão determinados em termos nominais, embora traga um certo grau de incerteza, optou-se em manter em termos nominais para se garantir a transparência (LJUNGMAN, 2008).

Já países como a Dinamarca, Islândia, Kosovo, Peru e México optaram por limitar apenas a expansão do gasto corrente. Estudos também apontam que regras desse tipo podem prejudicar os investimentos públicos. Sobre as chamadas válvulas de escape, é exemplar o caso peruano: desde 2000, foi limitada a variação do gasto corrente, mas a regra pode ser suspensa por três anos se ocorrer baixo crescimento ou o Congresso decretar emergência. Assim, no biênio 2013/14, o Peru aplicou só a regra de controle do déficit fiscal (AFONSO; SALTO; RIBEIRO, 2016).

2.2.2 Boas Práticas Nacionais

No Brasil, a instituição de um Novo Regime Fiscal (NRF) instituindo o teto de gastos públicos iniciou-se com a União por meio da EC nº 95 e, em seguida, visando socorrer os entes subnacionais, foram aprovadas as Leis Complementares nº 156 e nº 159. Os estados, em grave crise fiscal, tiveram que renegociar suas dívidas sob o ordenamento jurídico das LCs nº 156 e 159, a interseção entre as duas normas foi a limitação do crescimento das despesas correntes primárias ou obrigatórias, de acordo com a variação do IPCA ou da Receita Corrente Líquida.

Suzart (2017) testou a tese, em âmbito federal, de que o NRF permitiria uma melhor gestão do endividamento público. Para ele, havendo crescimento das receitas primárias, haveria crescimento do resultado primário e, conseqüentemente, mais recursos disponíveis para propiciar a redução do endividamento ou melhores condições (redução da taxa de juros, por exemplo) para a gestão da dívida pública. Em sua pesquisa, concluiu que o teto dos gastos possui capacidade de garantir a criação de resultados primários positivos, desde que respeitados

outros limites fiscais e alertou que o maior desafio para os gestores públicos federais seria realização de reformas capazes de modificar o atual comportamento dos gastos obrigatórios, principalmente em áreas como a previdência social e a assistência social, por exemplo.

Diante da grave crise fiscal, da experiência da União e da necessidade de refinanciar suas dívidas, alguns entes subnacionais buscaram celeridade na tentativa de resolução dos seus problemas fiscais e rapidamente emendaram suas constituições estaduais. Os estados de Goiás, de Mato Grosso, do Piauí e do Ceará foram mais contundentes, emendaram suas constituições (ECs nºs 54, 81, 47 e 88, respectivamente), introduzindo novos regimes fiscais que limitam o crescimento das despesas correntes (BASSI, 2018). Apresentamos abaixo o Quadro 2, que sintetiza as suas principais diferenças.

Percebe-se que mesmo entre os entes subnacionais brasileiros existem diversos pontos de divergências nos chamados Novos Regimes Fiscais, alguns optaram em estabelecer o teto de gastos sobre as despesas correntes primárias, corrigindo o limite de gastos pela variação do IPCA ou RCL do ano anterior, outros pela variação de 90% (noventa por cento) da RCL do ano anterior; uns incluíram as despesas previdenciárias, gastos com saúde e educação sob o limite, outros não; a maioria adotou o prazo de duração do NRF para mais de 2 legislaturas, todos permitem revisões no regime e todos estabeleceram as metas fiscais de longo prazo.

Desse modo, pelo fato de os novos regimes fiscais terem sido aprovados por meio de Emendas Constitucionais, os debates entre os Poderes Executivo e Legislativo foram essenciais até a aprovação das respectivas emendas. O debate nas casas legislativas, em tese, ajustou os regimes fiscais ao interesse da sociedade e a realidade de cada ente. Conseqüentemente, torna-se elogiável a elaboração de um robusto diagnóstico fiscal pelo Poder Executivo subsidiando o debate político, isso contribui para a correta posologia do remédio (fiscal) mais adequado às necessidades locais.

Quadro 2 – Comparativo entre as Emendas Constitucionais Estaduais de Goiás, Mato Grosso, Piauí e Ceará.

PARÂMETROS DE COMPARAÇÃO	GOIÁS	MATO GROSSO	PIAUI	CEARÁ
	(EC 54)	(EC 81)	(EC 47)	(EC 88)
Prazo	8 anos.	5 anos.	9 anos.	10 anos.
Início	2018	2018	2017	2017
Fim	2026	2023	2026	2027
Incidência do Teto de Gastos	Despesas Corrente realizada do exercício anterior.	Despesas Primárias Correntes realizada do exercício anterior.	Despesas Primárias Correntes, deduzidas as despesas com inativos e pensionistas, do exercício anterior.	Despesa Primária Corrente, incluídos os restos a pagar.
Correção do Limite do Teto de Gastos	IPCA ou variação da RCL.	IPCA	Maior valor entre a correção das Desp. Correntes pelo IPCA ou 90% do crescimento da RCL.	IPCA ou 90 % da variação positiva da RCL.
Revisão do NRF	Após 3 anos.	Após 2 anos.	Quando obtiver 10% da RCL anual.	Após o 6 ano.
Despesas com Saúde	Incluída no limite.	Incluída no limite.	Incluída no limite.	Não se incluem no limite.
Despesas com Educação	Incluída no limite.	Incluída no limite.	Incluída no limite.	Não se incluem no limite.
Regra Geral para Crédito Suplementar	Vedado.	Vedado.	Vedado.	Vedado.
Crédito Suplementar quanto houver superávit	Não dispõe sobre o assunto.	Sim, para investimentos, e, antes do Marco da Eficiência, para Restos a Pagar da saúde; investimentos na saúde, educação, assistência social, segurança e na atividade jurisdicional e Defensoria Pública; e Duodécimos conforme a lei.	Não dispõe sobre o assunto.	Não dispõe sobre o assunto.
Metas	Despesas de pessoal abaixo do limite de alerta da LRF; Eliminação de Restos a Pagar; Disponibilidade de 10% da RCL para investimentos.	Ao final, as Despesas Correntes deverão representar no máximo 80% das Receitas Correntes realizadas.	Investimento da ordem de 10% da RCL anual.	Desp. Correntes corrigidas pelo IPCA ou 90% da variação positiva da RCL.

Fonte: Elaboração própria, a partir da análise das Emendas Constitucionais Estaduais: n.º 54 de Goiás, n.º 81 de Mato Grosso, n.º 47 do Piauí, n.º 88 do Ceará.

Por fim, esta subseção objetivava revisar a literatura referente às políticas fiscais anticíclicas, trazendo um rol de medidas que podem servir de *insights* para a resolução do problema proposto por este estudo. Ela apresentou medidas voltadas à sustentabilidade da gestão fiscal, bem como trouxe conceitos atinentes ao tema e a apresentou à experiência de outros países ao superar suas crises fiscais. As pesquisas mais recentes apontam para uma convergência de políticas fiscais, reforçadas pelos relatórios do FMI e da OCDE, ressaltando a importância dos seguintes temas: a) estabilizadores automáticos; b) políticas fiscais discricionárias; c) resultado orçamentário estrutural; d) fundo de estabilização econômica; e) coalizção entre os poderes executivo e legislativo; e f) teto de gastos públicos.

3 METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa a ser executada 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.

O Distrito Federal foi o ente governamental escolhido para ser objeto do estudo de caso, está no âmbito subnacional, caracteriza-se por ser um ente complexo e cheio de especificidades, por ser a menor unidade federativa brasileira e a única que não tem municípios. Em seu território está localizada a capital federal do Brasil, Brasília, que é também a sede do governo do Distrito Federal. O DF foi criado para contribuir com o desenvolvimento do país, atraindo pessoas, investimentos e desenvolvimento econômico para o interior do Brasil - esse era o objetivo de Juscelino Kubitschek, conforme se observa no Plano de Metas - Meta 31 - construção de Brasília (LÚCIA LIPPI OLIVE, 2017).

O período escolhido foi de 2003 a 2018, tendo em vista que a Lei nº 10.633 de 27 de dezembro de 2002, que institui o FCDF, criou o Fundo com os repasses financeiros previstos para se iniciarem em 2003, conseqüentemente, análises anteriores a este exercício teriam parâmetros diferentes.

O estudo de caso foca em fenômenos inseridos no contexto real, numa abordagem intertemporal dos dados orçamentários e financeiros, analisa as vulnerabilidades, as capacidades de resiliência e, à luz do referencial teórico, traz como resultado sugestões de intervenções na gestão fiscal visando aumentar a resiliência.

O estudo também é delimitado pelas ameaças e riscos que serão estudados, uma vez que não serão observadas todas as ameaças ambientais, pelo contrário, este trabalho foca em um ambiente e um choque específicos, qual seja, o ambiente econômico e o choque decorrente das crises econômicas advindas das reversões dos ciclos econômicos.

Dentre estas reversões, a que nos interessa é a do ciclo de expansão para a recessão, ou seja, quando a economia está no pico e por algum motivo econômico se reverte iniciando uma recessão. Conforme será verificado adiante, a resiliência a este choque demanda ações antecipatórias que deverão ser implementadas durante a expansão para aumentar a capacidade de resiliência da gestão fiscal diante de uma eventual reversão.

Após a exposição do marco teórico que examinou as circunstâncias que levaram outros entes governamentais, nacionais e internacionais, a implementar políticas fiscais focadas na

resiliência governamental fiscal, destacando as boas práticas com potencial de uso no estudo de caso, passaremos a descrever a situação fiscal do ente federal escolhido.

O estudo de caso utilizou arquivos de dados com disponibilização pública nos sites do Senado Federal e da Secretaria de Estado de Economia do DF, portanto, dados primários. No caso do Senado Federal, o site SIGA BRASIL³ disponibiliza um acesso a uma plataforma de *Bussines Inteligence*, na qual consta uma aba especialistas, que permite o cruzamento das informações e extração dos dados para elaboração dos gráficos e tabelas em Excel dos dados referentes ao Fundo Constitucional do DF. No caso dos dados da SEEC/DF construímos as séries históricas baseadas nos demonstrativos contábeis de encerramento do exercício financeiro elaborados pela Subsecretaria de Contabilidade (SUCON) da SEEC/DF.

Os principais demonstrativos que serviram de fonte de dados foram os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), utilizamos o último relatório anual, ou seja, o de fechamento do exercício e construímos as séries com periodicidade anual. Todos os demonstrativos estão disponíveis no site da SEFP⁴, na aba contas públicas, no item Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁵.

Todavia, ao fazer a análise das vulnerabilidades nos casos de dependência da receita de poucos e grandes contribuintes e da rigidez orçamentária e financeira, surgiu a necessidade de levantarmos os dados por meio de consultas realizadas diretamente nos sistemas Sistema Integrado de Gestão Governamental (SIGGO) e Sistema Integrado de Administração Fiscal (SITAF) acessados pelo próprio autor.

As consultas aos sistemas tributários foram cuidadosamente realizadas de forma a não violar o sigilo fiscal de nenhum contribuinte, por isso as informações estão em níveis de grandes agregados. Os casos em que exemplificamos uma ou outra situação de determinada empresa, foram resultados de pesquisas nos jornais de grande circulação ou de consultas em grandes sites jornalísticos, conforme será verificado nas referências em notas de rodapé. Importante salientar, portanto, que o autor levantou dados primários e os organizou para fins de análise.

A análise dos dados quantitativos será realizada a partir de série histórica ao longo de diversos períodos com vistas a avaliar a evolução das despesas e das receitas públicas no tempo. Optamos em fazer a análise sob esse ponto de vista visando identificar os pontos de reversão, o que levou a essa reversão e como os grupos de natureza de despesas e receitas foram sendo estrangulados até gerar o stress fiscal e a consequente crise.

³ (BRASIL, 2019)

⁴ (DISTRITO FEDERAL, 2018)

⁵ Ibid.

Um grande desafio ao se pretender realizar uma análise intertemporal de um período relativamente extenso (16 anos) é o tratamento dos dados, pois inevitavelmente a metodologia de elaboração dos demonstrativos contábeis passou por sucessivas e evolutivas mudanças, o que nos traz a missão de homogeneizar os dados, dentro do limite do possível.

- a) A análise orçamentária examinará o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e o orçamento do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), já que parte das despesas correntes de saúde e educação são pagas pelo tesouro e parte pelo FCDF, funcionam como vasos comunicantes, isto é, quando as despesas do FCDF se elevam, passam a ser custeadas pelo tesouro distrital;
- b) A linha de corte da série temporal foi definida em 2003, porque até 2002 os recursos para o auxílio da segurança pública, saúde e educação eram realizados para o GDF por meio de transferências correntes intergovernamentais e não tinham uma restrição tão expressa como tem na Lei 10.633/2002, que instituiu o Fundo Constitucional. Os recursos caíam no caixa do orçamento distrital e o GDF tinha mais liberdade para executá-los;
- c) Optamos sempre que possível em utilizar os indicadores oficiais declarados nos demonstrativos contábeis, portanto, sabe-se que houve algumas mudanças metodológicas em sua apuração, as quais, caso a caso, explicaremos durante a análise ou nas notas dos gráficos e tabelas. Contudo, merece destaque o repasse do FCDF para o OFSS ocorrido em 2015 e 2016, uma vez que, somente nesses dois exercícios é que foram transferidos recursos ao orçamento distrital para efetuar os pagamentos de despesas da saúde e educação. Desse modo, em nossas análises, tivemos que retirar esses valores tanto das receitas como das despesas correntes;
- d) Só realizamos o deflacionamento para a análise da volatilidade das receitas correntes e do orçamento do FCDF (subseção 4.3.2), as demais análises realizamos com base nos valores nominais;
- e) Optamos em utilizar dados oficiais nas análises dos ciclos econômicos, então utilizamos os comunicados e relatórios do Comitê de Datação dos Ciclos Econômicos (CODACE), que é o órgão com competência técnica para datar as fases dos ciclos econômicos brasileiros;
- f) Na análise da sustentabilidade fiscal e do nível de endividamento, utilizamos como referência os indicadores utilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia quando da avaliação da capacidade de pagamento dos entes

subnacionais, então, para sustentabilidade fiscal, utilizamos o resultado primário e para o nível de endividamento utilizamos a DCL/RCL.

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 “se houvesse tal política fiscal, como ficaria este indicador...”.

O indicador utilizado para construir os cenários foi o Demonstrativo do Resultado Primário, *ceteris paribus*. O resultado primário é o indicador mais utilizado para se avaliar a sustentabilidade fiscal, já que apresenta o resultado das receitas primárias subtraídas das despesas primárias.

Dessa forma, o resultado primário real será o parâmetro de referência para comparar e avaliar a aplicabilidade das políticas fiscais.

No Cenário 1, praticamos o seguinte exercício: se tivéssemos implantado o fundo de incertezas econômicas em 2003, como ficariam os resultados primários até 2018, *ceteris paribus*?

No Cenário 2, praticamos o seguinte exercício: se tivéssemos 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 pela variação de 90% da RCL, quais seriam os resultados primários, *ceteris paribus*?

No Cenário 3, praticamos o seguinte exercício: se tivéssemos implantado uma política fiscal que instituísse um teto de gastos para as despesas primárias correntes desde 2003 corrigido pela variação de 90% da RCL combinado com o fundo especial para incertezas econômicas, como ficariam os resultados primários até 2018, *ceteris paribus*?

As regras e detalhes de cada política fiscal, assim como os gráficos, tabelas e fontes de pesquisa serão detalhadas na subseção 5.1 Cenários.

Por fim, as premissas que fundamentam a pesquisa são: a) Quando ocorre a reversão do ciclo econômico do período de expansão para a recessão, ocorre queda da arrecadação tributária diminuindo a receita pública, dado que ela é uma variável dependente da atividade econômica. Por outro lado, as despesas públicas não possuem a mesma volatilidade das receitas e, quando há uma reversão, permanecem elevadas provocando stress fiscal. Sabendo que os ciclos econômicos já foram observados por diversos estudos econômicos e que já ocorreram três recessões durante o período de estudo, presume-se que irá ocorrer novamente; b) Atualmente, não é possível prever com exatidão a gravidade e nem a data dessas reversões, daí surge a

necessidade de se aumentar a resiliência diante desses choques externos imprevistos provenientes do ambiente econômico.

4 ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL DO DISTRITO FEDERAL

Iniciamos a análise fazendo um breve comentário sobre os principais choques externos que poderiam afetar as finanças do GDF, o objetivo é passar uma noção das ameaças à gestão fiscal para depois afunilar nas análises diante do choque escolhido para ser objeto deste estudo, qual seja, as crises econômicas.

Abordaremos as finanças do GDF começando por aspectos gerais e comuns que servirão de embasamento para todas as análises para, em seguida, abordarmos aspectos específicos da vulnerabilidade da gestão fiscal e de sua capacidade de resiliência em harmonia com o marco teórico.

4.1 Choques Externos às finanças do Distrito Federal

Esta subseção se destina a explorar os principais riscos e choques enfrentados pelo Distrito Federal, ou seja, grandes eventos inesperados no ambiente externo cujo impacto poderá afetar as finanças locais.

A análise será direcionada à realidade brasiliense, daí o porquê de efetuarmos um filtro referente aos choques arrolados no marco teórico, já que nem todos são aplicáveis ao ente estudado. Por exemplo, atualmente, o choque nas finanças públicas decorrente da imigração de venezuelanos é bastante relevante para as finanças de Roraima, impactando fortemente na demanda de serviços públicos de saúde, segurança, habitação entre outros, mas esse impacto não se aplica ao Distrito Federal.

Destarte, além das experiências pessoais, pesquisamos decisões judiciais, artigos de jornais e sites de órgãos governamentais para basear nosso estudo e elencamos os principais choques externos que poderão impactar nas finanças do Distrito Federal:

1. Decisões de Tribunais de Contas e dos Tribunais Superiores;
2. Mudança de leis;
3. Desastres Naturais;
4. Mudanças Demográficas; e
5. Crises Econômicas (que são objeto deste estudo).

4.1.1 Decisões de Tribunais de Contas e de Tribunais Superiores.

A título de exemplo trazemos, a seguir, algumas decisões que representam choques externos à gestão fiscal, demandando ações antecipatórias e/ou de enfrentamento diante do impacto nas contas públicas.

A publicação do Acórdão nº 684/2019 – TCU – Plenário, determinou que os valores referentes ao IRRF dos servidores mantidos com recursos do Fundo Constitucional do DF - FCDF pertencem à União, determinando a suspensão imediata do repasse, bem como o ressarcimento aos cofres do Tesouro Nacional dos valores do IRRF incidentes sobre as remunerações e proventos dos servidores do Corpo de Bombeiros Militar e das Polícias Civil e Militar pagos com recursos desse fundo.

O impacto desse Acórdão para os três exercícios seguintes, conforme o Anexo XII da LDO 2020 - DF, foi de R\$ 762.095.896,00 para 2019; R\$ 801.854.609,00 para 2020 e R\$ 841.613.321,00 para 2021, além dos atrasados referentes ao período de 2003 a 2018 cujo ressarcimento à União soma o valor de R\$ 10.192.520.796,52.

Em outra decisão, publicada no Acórdão nº 1.895/2019 – Plenário, o TCU considerou irregular o pagamento de inativos e pensionistas das áreas de educação e saúde do DF com recursos do FCDF, aposentadorias e pensões, da saúde e educação com recursos do FCDF por serem de responsabilidade exclusiva do tesouro do Distrito Federal. O impacto estimado é de R\$ 2,5 bilhões ao ano.

O Governo do Distrito Federal judicializou a divergência por meio de um Mandado de Segurança no Supremo Tribunal Federal (STF), questionando a legitimidade da instituição para o controle do dinheiro repassado pela União às áreas de segurança, saúde e educação na capital. Entretanto, a 2ª Turma da Corte negou o pedido reafirmando que o Tribunal de Contas da União tem legitimidade para fiscalizar o Fundo Constitucional do Distrito Federal.

Convém destacar que a divergência de entendimentos sobre a gestão fiscal não existe apenas entre o GDF, o TCU e o STF. Não raro, decisões do TJDF e do TCDF também causam impactos financeiros na gestão fiscal.

Destacamos aqui uma decisão da Presidência do Tribunal de Justiça local, que determinou que o GDF efetuasse o depósito da quantia de R\$ 32.112.681,15 – referente a 1/12 dos aportes decorrentes do Plano de Pagamento de Precatórios 2018 – mês de agosto –, até o dia 11/10/2018, sob pena de sequestro do referido valor, bem como para que, no prazo de 5 (cinco) dias, depositasse a quantia de R\$ 32.386.978,31 – referente a 1/12 dos aportes

decorrentes do Plano de Pagamento 2018 – mês de setembro, sob pena de sequestro também deste valor. Ao final, o GDF renegociou o pagamento dos precatórios junto ao TJDF e evitou o sequestro de R\$ 64 milhões das contas do GDF, naquele momento, mas teve que efetuar os pagamentos ainda dentro do exercício de 2018.

4.1.2 Mudança de leis

Tramita atualmente no Congresso Nacional, três propostas de reforma tributária trazendo consigo um risco inerente na alteração da forma como os tributos serão cobrados e arrecadados, o que poderá impactar negativamente nas finanças do DF. Portanto, há de se ter um acompanhamento sistemático das propostas, de forma a evitar perda de receitas e/ou aumento das despesas.

Além da reforma tributária, o Fundo Constitucional é constantemente atacado pelos demais entes da federação, que o consideram um benefício extraordinário ao DF, portanto também é um risco que deve ser constantemente monitorado. Atualmente, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 148/2019, que busca determinar que os recursos atualmente transferidos para o DF para custear gastos com saúde, educação e segurança pública sejam divididos com o Rio de Janeiro, que abrigou a capital do Brasil até 1960.

4.1.3 Desastres naturais

Os desastres naturais também estão na categoria de ameaças constantes e imprevisíveis e estão entre os choques que mais demandam resiliência de todos os níveis, da sociedade, das cidades e dos governos. No âmbito da gestão fiscal, há de se nutrir as finanças governamentais para haver capacidade de sustentar o enfrentamento da crise pelas cidades.

O DF não está imune aos desastres naturais, algumas crises apesar de rotineiras, frequentemente superam a expectativa, demandando ações emergenciais, como por exemplo a falta de chuvas nos exercícios de 2017 e 2018, que levaram os reservatórios de água a níveis mínimos demandando ações de curto, médio e longo prazo para suportar este choque.

Níveis de umidade extremamente baixos afetam diretamente nas despesas públicas, que têm que ser incrementadas com ações emergenciais e/ou estruturantes, na área de saúde pública, nas atividades escolares da rede pública, defesa civil etc.

Já as queimadas são corriqueiras durante o inverno e início da primavera, o tempo seco e a baixa umidade sempre são catalizadores de queimadas na vegetação do DF e demandam ações públicas de prevenção e combate a incêndios, impactando diretamente nas contas públicas, pela contratação de maior número de fiscais para atuarem na defesa civil.

Por outro lado, no início do verão, a intensidade de chuvas no DF aumenta trazendo consigo alagamentos, desmoronamentos e, principalmente, demandas da sociedade por obras pluviais. Um exemplo disso é a cidade de Vicente Pires, que levou o GDF a gastar mais de 500 milhões na região, gastos com pavimentação asfáltica e bacias de contenção para drenagem de águas pluviais (JORNAL DE BRASÍLIA, 2019).

Por fim, merece destaque o fato de que, recentemente, o DF sentiu um tremor de terra, reflexo do terremoto de magnitude 6,7 registrado na Bolívia. Prédios foram evacuados em diferentes áreas da capital, como o Setor Bancário Sul, o Setor Comercial Sul e o Setor de Indústrias Gráficas. Não houve feridos (GABRIELA VINHAL, 2018), contudo, acendeu-se um sinal de alerta deixando claro que o DF não é imune a esse tipo de evento. Os tremores de terra, ao contrário das queimadas, são completamente imprevisíveis, assim como são imprevisíveis os danos decorrentes desses fenômenos naturais.

4.1.4 Mudanças demográficas

Neste ambiente, torna-se relevante monitorar a taxa de crescimento populacional, uma vez que o seu declínio pode diminuir a base arrecadatária, além disso, o envelhecimento da população é um cenário provável e que tende a se tornar um desafio nas próximas décadas.

A população do DF está envelhecendo, em dez anos, a população brasiliense com mais de 60 anos aumentou 80%. De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 2000 e 2010 o número de pessoas desta faixa etária subiu de 109 mil para 197 mil, tornando o Distrito Federal a unidade da Federação com a maior expectativa de vida do país, junto com Santa Catarina – chegando à média de 75,8 anos (LEANDRO CIPRIANO, 2018).

O envelhecimento da população demanda um incremento dos gastos em políticas para idosos, pois haverá maior demanda por serviços públicos adaptados a este público, tais como mobilidade, saúde e assistência emergencial.

4.1.5 Crise econômica.

As crises econômicas ocorrem quando a atividade econômica entra em recessão. No lapso temporal estudado (2003 a 2018), o DF passou por três recessões (ver Tabela 4): a primeira se iniciou em 2003, a segunda em 2008 e a terceira em 2014, sendo esta a mais grave de todas.

O marco teórico nos diz que a atividade econômica se desenvolve em ciclos de expansão e recessão, contudo, são imprevisíveis as datas de início e a gravidade das crises econômicas. Mesmo assim, diante da análise dos dados estudados, podemos afirmar que no futuro enfrentaremos nova crise.

Havendo nova crise, se repetirá o impacto nas finanças públicas distritais, em maior ou menor grau, o que faz desse risco uma ameaça permanente com certeza de repetição de tantos em tantos anos. Por isso, torna-se um dever do Estado se precaver de tal evento buscando minimizar o impacto da crise nas finanças públicas e, por sua vez, na coletividade administrada pelo estado.

Nas seções seguintes, as análises das vulnerabilidades e das capacidades de resiliência são realizadas perante esta ameaça.

4.2 Aspectos Gerais da Gestão Fiscal

O perfil das finanças do DF é exclusivo, tornando importantes breves comentários sobre suas especificidades.

O DF tem competência tributária para criar uma variada gama de tributos (impostos, taxas e contribuições), nos termos dos artigos 32, § 1º, 145 e 147 da Constituição Federal de 1988 e, desse modo, pode instituir tanto os impostos estaduais quanto municipais.

Além da competência tributária cumulativa, a Lei nº 10.633 de 27 de dezembro de 2002 instituiu o Fundo Constitucional do DF para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, cuja finalidade é prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação.

O art. 2º da referida Lei estabeleceu que o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF será de R\$ 2,9 bilhões (dois bilhões e novecentos milhões de reais), corrigidos anualmente pela variação da receita corrente líquida – RCL da União.

Diante disso, podemos dizer que, apesar das vinculações, o GDF tem à sua disposição o OFSS (decorrente de seu próprio esforço de arrecadação) e o orçamento do FCDF cujo repasse de recursos é realizado pelo Governo Federal.

A primeira questão que se levanta é: qual o peso de cada orçamento no total de recursos disponíveis ao GDF? Para responder esta pergunta e quantificar a importância de cada um para o GDF, confeccionamos o Gráfico 1 em termos percentuais do total disponível, isto é, da soma do total do OFSS com o orçamento do FCDF. O Gráfico 1 apresenta, em termos percentuais, a participação de cada orçamento no total disponível.

O primeiro ponto que merece ser assinalado é que a participação do FCDF neste montante vem declinando. Em 2003, o FCDF representava 39% do montante, já em 2018 representava 35,6% (13,6 bilhões de reais). Por outro lado, o OFSS vem aumentando sua participação, em 2003 representava 61% do total, já em 2018, representava 64,4% (22,9 bilhões de reais).

Percebe-se um aumento percentual dos recursos oriundos do esforço próprio de arrecadação entre 2015 e 2018, cuja participação saiu de 61% para 64,4 %, coincidentemente no mesmo período da crise econômica. Outro apontamento relevante diz respeito que nos dez exercícios anteriores, a participação do GDF pouco oscilou variando entre 59% e 62%.

Nossa análise aponta que aquilo que afetou essa participação foi a queda mais acentuada do orçamento do FCDF durante a crise de 2014-2016, que foi de 3 pontos percentuais maior do que a queda das receitas fruto de esforço próprio de arrecadação. Este assunto é pormenorizado na subseção 4.3.2, referente à volatilidade das receitas.

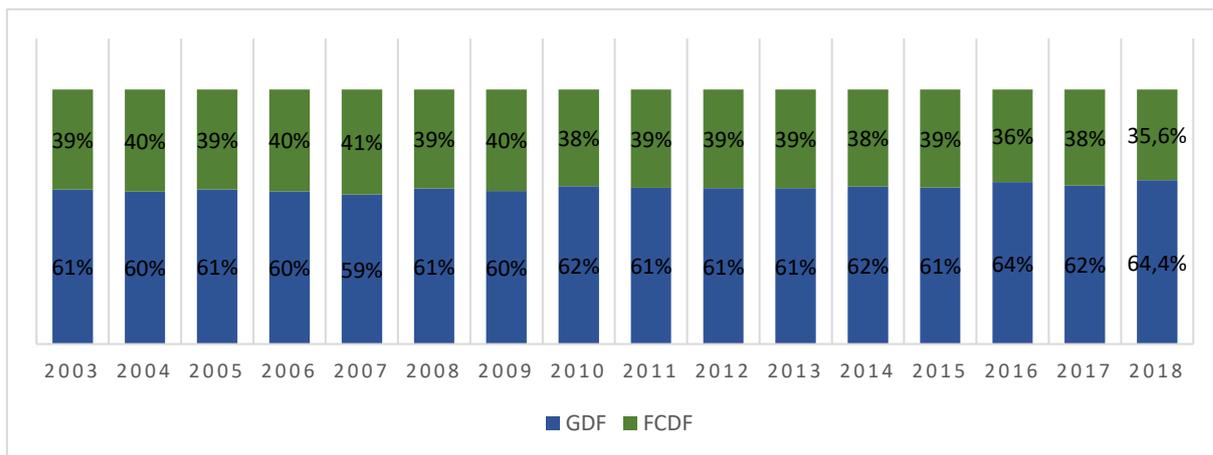


Gráfico 1 – Receita total dos orçamentos fiscal do DF e do Fundo Constitucional do DF, 2002 a 2018.

Fonte: SEFP, Siga Brasil, elaboração própria, valores nominais.

Nota 1: Percentual calculado a partir da soma dos valores nominais de cada orçamento.

4.2.1 Evolução da receita fiscal

A evolução da participação das receitas por categoria econômica subdivididas em receitas correntes e receitas de capital está disposta no Gráfico 2 em valores percentuais do total das receitas.

Merece destaque a relevância da receita corrente, já que ela apresenta regularidade de arrecadação e seu montante constitui quase a totalidade das receitas do OFSS do DF.

Na série analisada, a receita corrente oscilou entre 94% e 99% do total da receita, pela magnitude é a receita mais relevante para o ente. Em 2018, a receita corrente representou 96% do total das receitas.

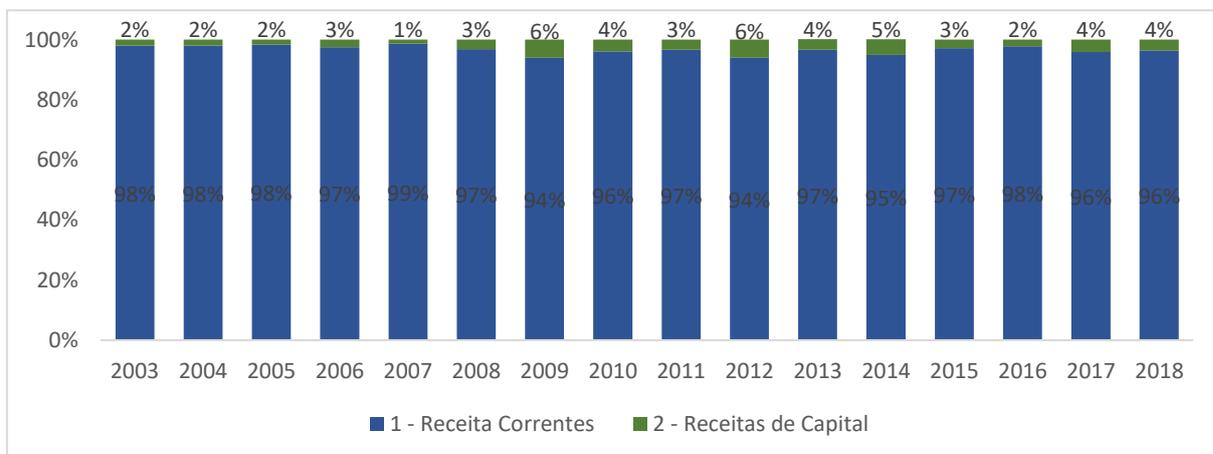


Gráfico 2 – Receitas correntes em percentual das receitas totais do DF do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, por Categoria Econômica, 2003 a 2018.

Fonte: Valores nominais dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, SEEC/DF.

Nota: As receitas intra-orçamentárias foram incluídas entre as duas categorias conforme sua natureza, já que essas classificações não constituem novas categorias econômicas de receita, mas apenas especificações das categorias econômicas Receitas Correntes e Receitas de Capital.

Sabendo que a receita corrente é a mais importante do orçamento fiscal do DF, pormenorizamos os componentes desta receita.

Ao se analisar a Tabela 1, classificada pela origem da receita, são três os grandes grupos das receitas correntes: as receitas tributárias, as receitas de contribuições e as receitas de transferências correntes.

Do total das receitas correntes, as receitas tributárias oscilaram entre 69% e 72%, as receitas de contribuições entre 7% e 10% e as receitas de transferências correntes entre 9% e 15%.

Merece ser destacada a importância das receitas tributárias na participação das receitas correntes, sendo a principal fonte de recursos para a manutenção da máquina pública distrital e, na intenção de se alavancar o orçamento distrital, ela seria naturalmente o ponto de partida para se buscar um incremento na arrecadação, já que a cada aumento percentual em seu volume retornaria maior volume financeiro para o caixa do que as demais modalidades de receitas.

Aparte a variável do crescimento econômico, o incremento da arrecadação tributária poderia ser alcançado: a) sem aumento de alíquotas, com aumento da eficiência administrativa da arrecadação tributária; ou b) aumentando as alíquotas dos tributos e sem investimento em aumento de eficiência administrativa. Cada opção com seus prós e contras.

Tabela 1 – Receitas Arrecadas em porcentagem da Receita Corrente do DF, 2003 a 2018⁶.

RECEITAS \ ANO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
REC. CORRENTES	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Rec. Tributárias	69%	72%	71%	72%	71%	71%	69%	69%	70%	70%	70%	71%	52%	56%	71%	72%
Rec. de Contribuições	8%	10%	10%	10%	10%	9%	9%	9%	9%	9%	8%	9%	7%	7%	7%	7%
Rec. Patrimonial	1%	1%	1%	1%	1%	3%	3%	3%	3%	3%	2%	4%	3%	3%	4%	3%
Rec. Agropecuária	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Rec. Industrial	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Rec. de Serviços	3%	4%	4%	2%	2%	2%	2%	3%	2%	3%	3%	2%	2%	2%	3%	2%
Transf. Correntes	15%	10%	11%	11%	10%	10%	11%	10%	10%	11%	10%	10%	31%	28%	10%	9%
Outras Rec. Correntes	4%	4%	4%	5%	5%	5%	6%	6%	5%	5%	6%	5%	5%	4%	6%	7%
Deduções da Receita	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

⁶ Ao se analisar a Tabela 3, destoam da média os exercícios de 2015 e 2016, pois houve um repasse atípico do orçamento do FCDF para o do Tesouro para pagamento de despesas do grupo 1 (pessoal) da saúde e educação. Essas despesas entraram no orçamento do tesouro na origem de transferências correntes e perturbaram a representatividade das despesas no total das despesas correntes. O valor dos repasses em 2015 e 2016, respectivamente, foram de R\$ 6.103.334.702,00 e de R\$ 5.278.207.821,00. Se descontarmos esses valores, a representatividade das receitas tributárias em 2015 e 2016 seriam de 69% e 70% e o das transferências correntes de 9% e 10%, respectivamente, portanto, dentro da média do período.

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, SEEC/DF.

Nota: Tabela elaborada com base nos valores correntes.

Apesar do Fundo Constitucional não ser uma transferência corrente e não integrar o orçamento fiscal do tesouro distrital, a metodologia por nós utilizada optou por analisar a ambos orçamentos. Enxergando o todo, constatamos que o GDF é bastante dependente dos repasses de recursos do Governo Federal (incluindo o FCDF).

Tomamos como exemplo o exercício de 2018: o orçamento do FCDF foi de R\$ 13.691.017.785,00, que somados ao valor de R\$ 2.078.822.244,78, oriundos de transferências correntes integrantes do orçamento distrital, totalizaram R\$ 15.769.840.029,78, um pouco menos que o valor do total das receitas tributárias, que foram de R\$ 15.811.232.572,87.

Neste ponto de vista, o montante de recursos originado nas transferências correntes somados ao orçamento do FCDF, **demonstra elevada dependência do DF dos recursos da União**, dado que o total da arrecadação tributária gerado do esforço próprio da arrecadação é praticamente equivalente ao montante das transferências correntes somadas ao orçamento do FCDF.

Destarte, a volatilidade das receitas da União é tão importante quanto a volatilidade das receitas fruto do próprio esforço fiscal.

4.2.2 Evolução da despesa fiscal

A análise das despesas fiscais considera a classificação segundo o grupo de natureza das despesas (GND) e no estágio de empenho.

O Gráfico 3 apresenta as despesas fiscais agrupadas por GND referentes ao orçamento fiscal do tesouro distrital, a primeira observação que fazemos refere-se ao crescimento vertiginoso das despesas do grupo 1 (pessoal) até 2015 e de 2016 a 2018, a tendência de alta foi revertida alcançando em 2018, 57 %.

O grupo 3 (ODC) chegou em 2018 consumindo 36% do orçamento, por outro lado, os investimentos tiveram uma queda acentuada de 2013 até 2015, mantendo-se estáveis por 3 anos seguidos para aumentar um ponto percentual em 2018, consumindo 4% do orçamento.

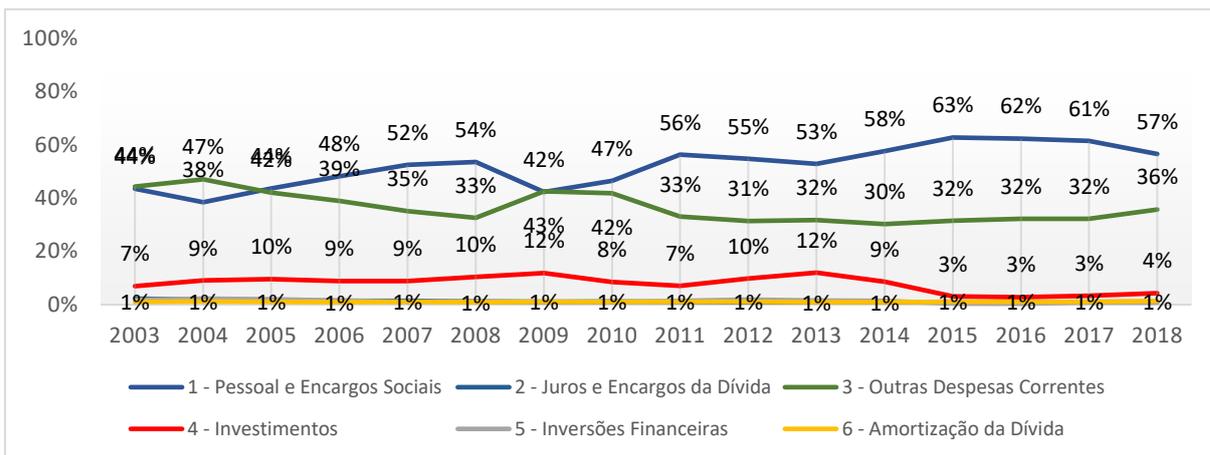


Gráfico 3 – Composição das despesas do orçamento fiscal do DF, 2003 a 2018.

Fonte: SEFP, elaboração própria.

Nota: Série elaborada com base nos valores nominais.

O Gráfico 4, abaixo, apresenta as despesas fiscais do FCDF agrupadas por GND. Ao examiná-lo, verificamos que houve uma queda das despesas de grupo 1 (pessoal) e um crescimento constante das despesas de grupo 3 (ODC). Destaca-se que o valor destinado a investimentos é ínfimo perante o total do FCDF.

Em 2018, as despesas do grupo 1 somadas às do grupo 3 representavam 99% do orçamento do FCDF, deixando apenas 91,1 milhões para investimentos, ou seja, 0,67% do total de gastos do FCDF.

Outro ponto a destacar é que não há reserva de contingência, até porque o saldo não utilizado do final do exercício do FCDF retorna para a União, isso é importante porque, em tese, as variações negativas do orçamento do FCDF teriam que ser incluídas nos riscos fiscais das reservas de contingência do orçamento distrital, com a observação de que a reserva de contingência é para ser utilizada ao longo do exercício.

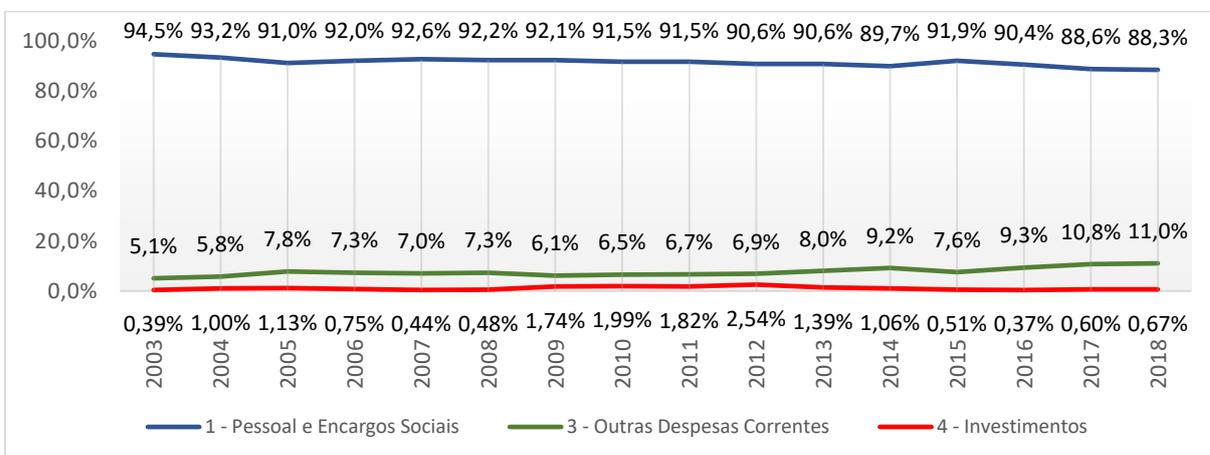


Gráfico 4 – Evolução das despesas do Fundo Constitucional do DF por grupo de despesa, 2003 a 2018.

Fonte: SEFP, elaboração própria.

Nota: Série elaborada com base nos valores nominais.

Importante repisar que as despesas com saúde e educação **não** são pagas integralmente pelo FCDF, desse modo, quando essas crescem e ultrapassam o limite orçamentário do FCDF ou quando o orçamento do FCDF apresenta uma redução acompanhando a queda da RCL da União, elas passam a ser custeadas pelo OFSS, ou seja, os orçamentos funcionam como vasos comunicantes, o excesso de um lado transborda para o outro.

Esse é outro ponto de vulnerabilidade da gestão fiscal, pois as despesas que são custeadas pelo FCDF não são claramente definidas, gerando insegurança jurídica que causa instabilidade e imprevisibilidade, tal como foi mencionado na subseção 4.1.1 na análise dos choques externos expondo a gestão fiscal ao risco.

No que tange à evolução das despesas do tesouro e do FCDF, verificamos que a soma das despesas de grupo 1 (pessoal) e grupo 3 (ODC) cresceram continuamente desde 2003 até 2015 e depois foram reduzindo até 2018. Por outro lado, os investimentos se mantiveram praticamente no patamar, contudo, após 2013, houve uma redução acentuada do orçamento destinado a investimentos o que coincide com o período em que se iniciou a crise econômica.

Percebe-se ainda que a fatia destinada aos gastos com o grupo 1 (pessoal) aumentou percentualmente durante a recessão econômica (2014 a 2016), as despesas de pessoal não acompanharam o declínio das receitas, já que são mais rígidas e consideradas por alguns estudiosos como despesas não gerenciáveis e incompressíveis.

Os três últimos exercícios da análise (2016 a 2018) merecem destaque, para tanto, trouxemos o percentual das despesas por GND tanto do FCDF (Tabela 2) como do tesouro distrital (Tabela 3).

Ao se examinar os números, verificamos que foi realizado um grande esforço fiscal no sentido de diminuir as despesas de pessoal e encargos sociais, assim como as ODCs. Ademais, observamos que, apesar da crise, houve um crescimento do percentual destinado a investimentos que foi um movimento incomum do DF perante os demais estados brasileiros.

Contudo, os gastos obrigatórios merecem uma atenção contínua, pois ainda consomem um percentual muito elevado, tanto do FCDF como do OFSS.

Tabela 2 – Evolução das despesas do Fundo Constitucional do DF, 2016 a 2018.

Grupo de Despesa / Ano	2016	2017	2018
Investimentos	0,4%	0,6%	0,7%
Outras Desp. Correntes	9,3%	10,8%	11,0%
Pessoal e Encargos sociais	90,4%	88,6%	88,3%

Fonte: SIGA BRASIL, elaboração própria.

Tabela 3 – Evolução das Despesas do Tesouro DF, 2016 a 2018.

Grupo de Despesa / Ano	2016	2017	2018
Amortização da Dívida	1,1%	1,1%	1,3%
Inversões Financeiras	0,4%	0,8%	0,8%
Investimentos	2,8%	3,3%	4,3%
Juros e Encargos da Dívida	1,0%	1,1%	1,1%
Outras Despesas Correntes	32,3%	32,2%	35,7%
Pessoal e Encargos	62,4%	61,5%	56,7%

Fonte: RREO, SEFP, elaboração própria.

Nota: Elaborada com base nos valores correntes.

As despesas de pessoal e outros encargos sociais são despesas rígidas e de difícil redução devido ao arcabouço jurídico que protege as reduções de salários e benefícios de servidores públicos. São temas delicados para serem debatidos no Poder Legislativo e, frequentemente, o Poder Executivo amarga derrotas quando se busca aprovar leis que cerceiam esses direitos.

Utilizando a metodologia de apuração dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, do Poder Executivo, quais sejam, limites de alerta (44,10%), prudencial (46,55%) e máximo (49%). Também percebemos que foi realizado um grande esforço fiscal no sentido de readequar as despesas de pessoal, tanto que, em 2018, esse importe do poder executivo retorna aos patamares de 2010.

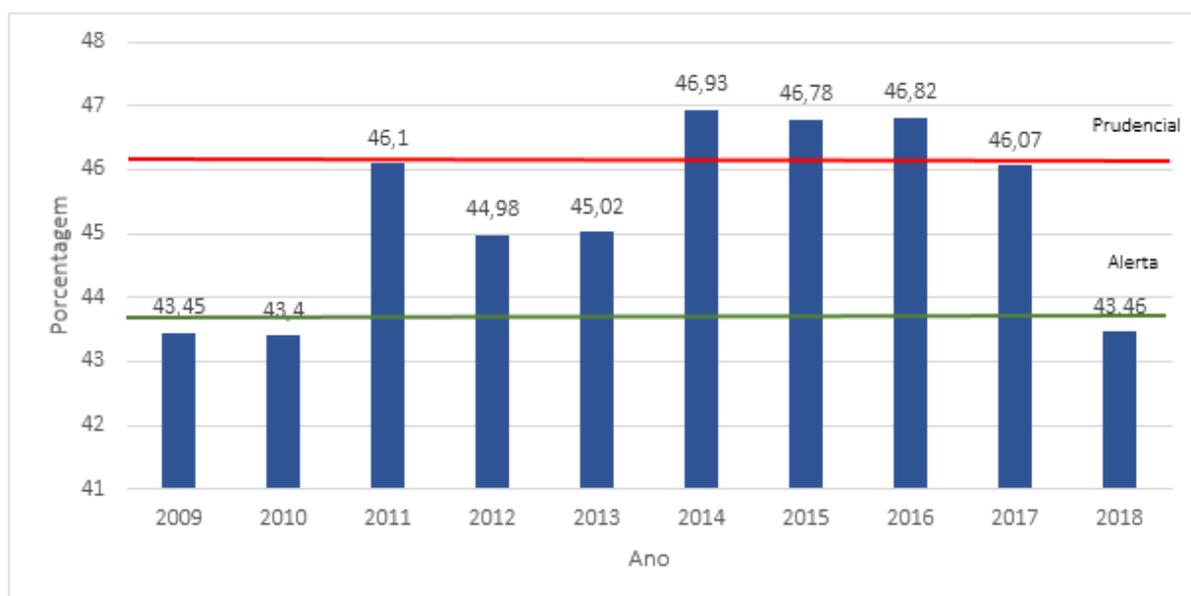


Gráfico 5 – Evolução percentual das despesas de pessoal ante a RCL do DF, 2009 a 2018.

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre, SEFP.

Nota: Elaboração própria.

As *outras despesas correntes* (ODC) são despesas destinadas ao custeio e manutenção do GDF e, também, são de difícil redução. Não obstante, possibilitam alguma margem de negociação, apesar de pequena, ao contrário das despesas com investimentos que, em crise fiscal, são os primeiros a serem adiados ou reduzidos.

Demonstrado este panorama da situação fiscal do DF, nas seções seguintes detalharemos a análise em aspectos referentes às vulnerabilidades fiscais à luz do que foi levantado no marco teórico.

4.3 Vulnerabilidades Fiscais e Capacidade de Resiliência

Sob esse novo olhar que visa tornar as contas públicas resilientes, a análise da vulnerabilidade e da capacidade de resiliência objetiva fazer um diagnóstico das finanças do Distrito Federal, que será o arcabouço para construção das alternativas visando aumentar a resiliência da gestão fiscal perante a às crises econômicas.

Faremos a análise da vulnerabilidade e da capacidade de resiliência em conjunto, já que muitos dos argumentos de uma são aproveitados pela outra.

A fim de recordar, enquanto a vulnerabilidade refere-se à exposição ao choque ou ameaça, a resiliência fiscal refere-se à capacidade dos governos de lidar com choques financeiros e dificuldades, ou seja, são ferramentas e habilidades organizacionais que a gestão fiscal dispõe para antecipar, absorver e reagir a choques que afetam suas finanças.

A vulnerabilidade é inerente ou quase permanente, já a capacidade de resiliência é nutrida e desenvolvida pela ação humana para absorver, lidar e se recuperar dos choques (BRIGUGLIO et al. (2009).

É natural que o estudo de caso seja específico e exclusivo, desse modo, as alternativas apresentadas serão adequadas a este caso, não podendo ser generalizadas ou mesmo utilizadas em outros entes subnacionais, cada caso demandará novos diagnósticos, análises e proposição de alternativas.

Baseando-se no marco teórico, agrupamos os temas e formulamos perguntas para direcionar o estudo, ao respondê-las trataremos consigo a análise da vulnerabilidade e da capacidade de resiliência.

Seguem abaixo as perguntas e as análises realizadas.

4.3.1 Houve desequilíbrio fiscal nos últimos estágios da expansão econômica?⁷

Sim, percebemos que o equilíbrio fiscal iniciou seu descompasso em 2012, antes do início da crise econômica de 2014. Para justificar a afirmação, apresentamos uma análise comparativa entre o Comunicado do CODACE⁸ e os demonstrativos da gestão fiscal: Balanço Orçamentário, Disponibilidades de Caixa e Resultado Primário.

A despeito do 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 SEEC do DF também utiliza o PIB BR em suas estimativas de receita (ver DISTRITO FEDERAL, 2019) ademais, ao analisar a existência de correlação entre o PIB BR e o PIB DF pelo método Mínimos Quadrados (MMQ), usando uma regressão linear simples, a análise do diagrama de dispersão (plotagem de probabilidade) sugere uma 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. Os resultados da regressão linear podem ser analisados no Apêndice - A.

O Gráfico 6, elaborado pelo CODACE, nos informa sobre os ciclos econômicos (ciclos de negócios), as áreas sombreadas referem-se a períodos de recessão. O Comunicado de 30/10/2017 traz consigo a cronologia dos ciclos de negócios brasileiros de onde destacamos apenas o período estudado na Tabela 4.

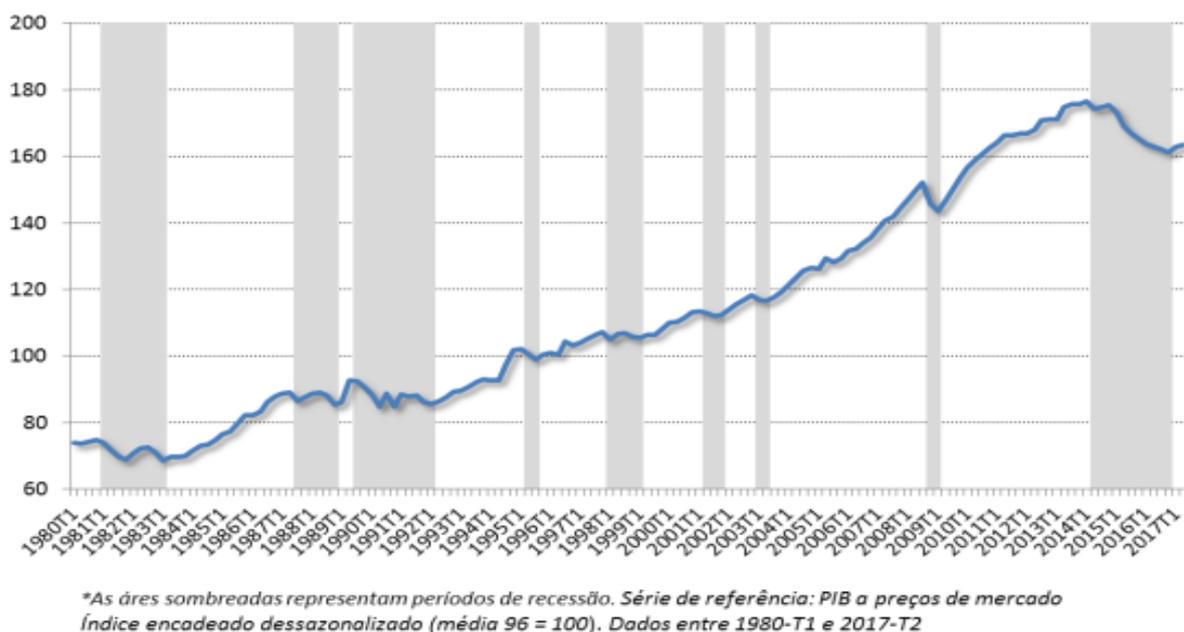


Gráfico 6 – Ciclos de negócios brasileiros, 1980 a 2017.

⁷ Indagação utilizou com referência bibliográfica o Relatório de Petek (2016).

⁸ (CODACE, 2017)

Extraído de CODACE (2017).

Tabela 4 – Cronologia trimestral dos ciclos de negócios do Brasil, 2003 a 2017.

RECESSÃO			EXPANSÃO		
Período	Duração em trimestres	Variação % acumulada de pico a vale	Período	Duração em trimestres	Variação % acumulada de vale a pico.
Do 1º trimestre de 2003	2	-1,6%	Do 3º trimestre de 2003	21	30,5%
Ao 2º trimestre de 2003			Ao 3º trimestre de 2008		
Do 4º trimestre de 2008	2	-5,5%	Do 2º trimestre de 2009	20	23%
Ao 1º trimestre de 2009			Ao 1º trimestre de 2014		
Do 2º trimestre de 2014	11	-8,6%	Do 1º trimestre de 2017	-	-
Ao 4º trimestre de 2016			Até os dias atuais.		

Fonte: CODACE (2017).

De 2003 a 2018, tivemos três recessões datadas pelo CODACE. Dessas, a última e mais recente foi a mais severa, com duração de 11 meses e queda da atividade produtiva em 8,6%.

Também merece evidência o fato de que, apesar das crises, no total do período houve maior crescimento econômico do que contração, isso se constata ao examinar a variação percentual acumulada de vale a pico (expansão), que foi maior do que a variação acumulada de pico a vale (recessão).

Balanço Orçamentário

O Balanço Orçamentário é importante, porque demonstra as receitas e despesas **previstas** em confronto com as **realizadas** (Lei 4.320, art. 102).

O Gráfico 7 traz a série histórica do resultado do Balanço Orçamentário, considerando a receita em regime de caixa (realizadas) e as despesas em regime de competência (empenhadas). Ao analisar este demonstrativo contábil, percebe-se que desde 2012 ele já apresentava resultado negativo, houve uma fraca recuperação em 2014, mas em 2015 o DF registrou um déficit orçamentário de mais de 3,5 bilhões, coincidindo com o início da recessão econômica.

A crise foi tão severa que, mesmo com o fim do período de recessão no quarto trimestre de 2016, o Balanço Orçamentário continuou a apresentar déficits até 2018.

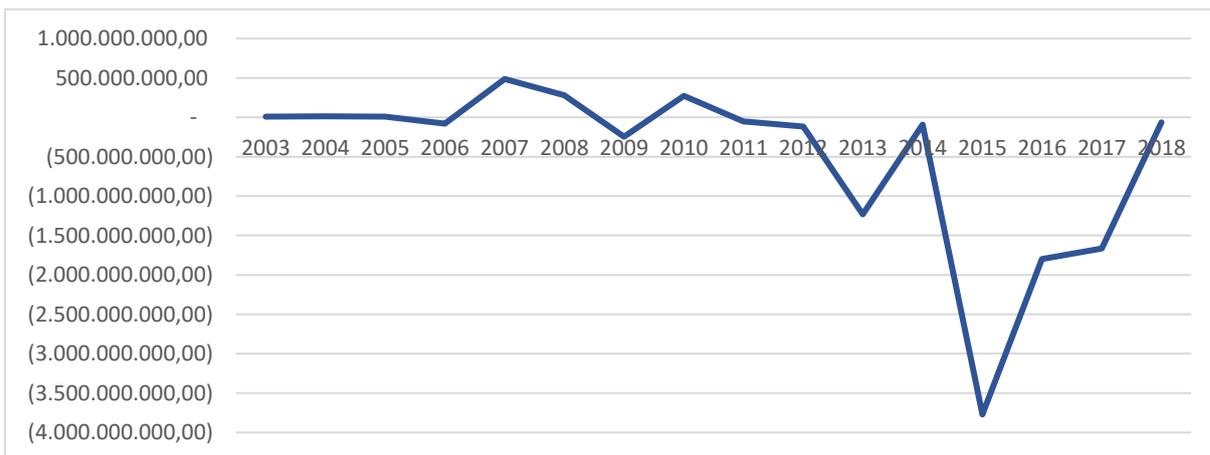


Gráfico 7 – Série histórica do Resultado do Balanço Orçamentário do orçamento fiscal do DF, 2003 a 2018.

Fonte: SEFP, Balanços Orçamentários, elaboração própria.

Nota 1: Valores correntes.

Nota 2: Em 2015 houve o pagamento de quatorze folhas de pagamento de pessoal, dado que a folha de dezembro de 2014 foi “pedalada” para janeiro de 2015.

Merece destaque o esforço fiscal realizado de 2015 a 2018 que, diante da pior recessão da série histórica, conseguiu zerar o déficit orçamentário ao final da série. Isso foi reconhecido, inclusive, pelo órgão responsável por julgar as contas de 2018.

O Tribunal de Contas do DF, responsável por julgar as tais contas de 2018, destacou que a gestão fiscal de 2015 se iniciou com o limite prudencial de gasto de pessoal acima do definido na LRF, recebeu as finanças do governo anterior com escassos recursos disponíveis em caixa, além de pendências no pagamento das folhas de pagamento das Secretarias de Saúde e de Educação da competência de dezembro de 2014, somente contabilizadas em 2015. Aduz que a partir de 2015, a gestão fiscal procurou adotar uma série de medidas com vistas ao adimplemento de tais gastos e de outras despesas correntes, a exemplo de reprogramações orçamentárias, redução de despesas, remanejamentos entre despesas e entre unidades, medidas legislativas de aumento de arrecadação e adiamento da implementação de aumentos remuneratórios concedidos em 2013 e 2014 (DISTRITO FEDERAL, 2018).

Como será comentado na seção destinada à análise das vulnerabilidades, item 4.3, não foi somente a recessão que tornou a gestão fiscal vulnerável à reversão econômica, o desequilíbrio das contas públicas nos últimos estágios da expansão econômica corroborou para a baixa resiliência, especialmente quando analisamos o resultado orçamentário de 2015. Nesse caso, houve o impacto da implantação dos aumentos remuneratórios concedidos a muitas carreiras nos oito últimos meses de 2014 e nos quatro primeiros meses de 2015, além da “pedalada” da folha de pagamentos de pessoal do mês de dezembro para janeiro de 2015, esses impactos recaíram sobre o orçamento de 2015 e contribuíram com o déficit orçamentário.

Disponibilidade de Caixa

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal e visa a dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa, bem como ao equilíbrio entre a inscrição em restos a pagar não processados e a disponibilidade de caixa (BRASIL, 2019).

Ao analisar a série histórica do resultado do Demonstrativo de Disponibilidades de Caixa e Restos a Pagar (Gráfico 8), percebemos que, após 2012, o DF teve uma redução drástica da sua disponibilidade de caixa, cujos déficits duraram todo período recessivo e, mesmo com o início do período de expansão, o déficit financeiro ainda perdurou.

Os déficits gerados, por ato reflexo, provocaram aumento da dívida pública, já que faltaram recursos financeiros para liquidar todas as despesas, conforme será detalhado a seguir na subseção 4.3.7, onde analisamos o nível de endividamento do GDF.

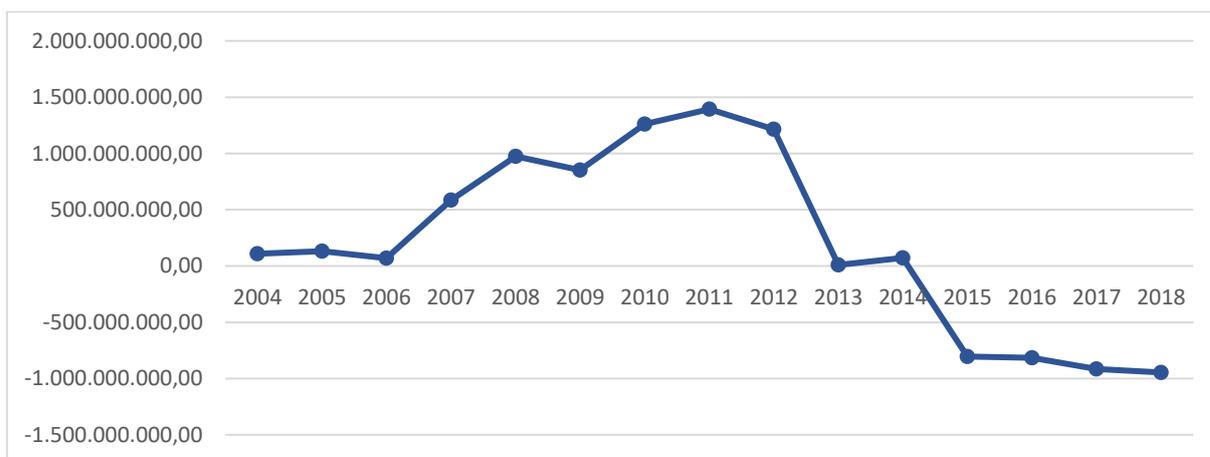


Gráfico 8 – Série histórica com a evolução da disponibilidade de caixa do DF, 2004 a 2018.

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal da SEFP, elaboração própria.

Nota: Valores nominais, após a inscrição dos restos a pagar.

Resultado Primário

O Resultado Primário avalia a **sustentabilidade da gestão fiscal** quanto à capacidade de gerar receitas primárias em volume suficiente para pagar suas despesas primárias sem comprometer a capacidade de pagar o serviço da dívida.

O Gráfico 9 traz a série histórica do período de 2003 a 2018. Com o decorrer dos anos, houve mudanças metodológicas para a elaboração dos Demonstrativos de Resultado Primário,

porém, com vistas a padronizar a série, utilizamos a metodologia utilizada nos exercícios de 2003 a 2005. Assim, temos o seguinte: as receitas primárias são as realizadas e as despesas primárias são as liquidadas, somadas àquelas com as inscrições em restos a pagar, excluídos os juros da dívida.

Em sua análise, verificamos que os déficits primários se iniciaram em 2012, o que significa que as receitas próprias deixaram de ser suficientes para a manutenção da máquina pública distrital desde 2012, conseqüentemente, os sucessivos déficits implicaram no descontrole das contas públicas, ratificando desequilíbrio fiscal no final do período de expansão econômica.

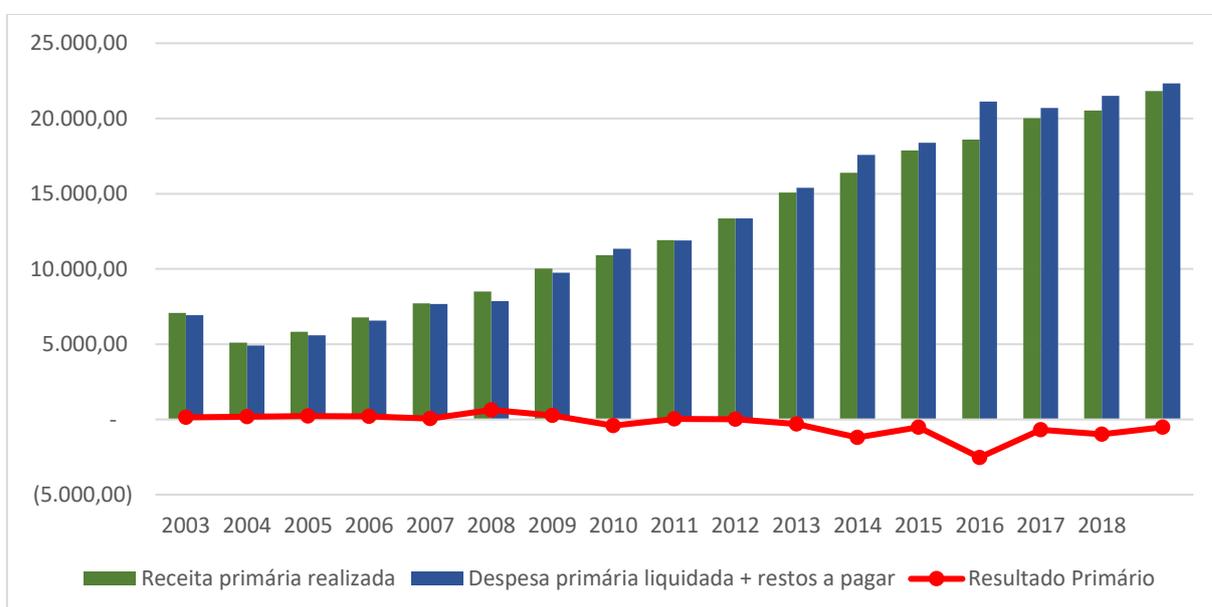


Gráfico 9 – Série histórica com o resultado primário do DF, 2003 a 2018.

Fonte: Dados extraídos dos Demonstrativos do Resultado Primário – RREO (DISTRITO FEDERAL, 2003 a 2018).

Nota 1: Valores em milhões.

Nota 2: Elaboração Própria.

Nota 3: Os repasses do FCDF para pagamento da folha de pessoal de educação e saúde realizados em 2015 e 2016 nos valores de R\$ 6.103.334.702,00 e R\$ 5.278.207.821, foram subtraídos tanto da receita como da despesa, dessa forma não influenciaram no resultado primário.

No que tange à exposição ao choque (recessão), esta será maior ou menor dependendo, neste caso, da capacidade antecipatória da gestão fiscal, ou seja:

- a) dos sistemas e ferramentas organizacionais para realizar a previsão, monitoramento, validação do ambiente econômico;
- b) do sistema de gestão de riscos; e
- c) da ligação entre esses indicadores as próprias reações e ajustes orçamentários diante da crise que se avizinhava.

Em análise do ciclo de negócio, dos demonstrativos orçamentários e financeiros, da Nota Técnica 04/2018 da Secretaria Executiva da Governança e do Relatório Analítico de Prestação de Contas do GDF de 2018 do TCDF, com referência a mais recente recessão que se iniciou no 2º trimestre de 2014, a capacidade antecipatória se mostrou incapaz de demonstrar prontidão aos sinais do ambiente, a nosso ver, duas falhas pesaram na baixa da capacidade antecipatória:

a) não havia, antes de 2016, um **sistema de gestão de riscos implantado e estruturado** no Distrito Federal⁹; e,

b) **não houve ligação entre os indicadores e as reações e ajustes**, longe disso, em 2013 e 2014, quando deveria haver um esforço no sentido de ajustar e reequilibrar as finanças distritais, o que se viu foi o inverso, foram publicadas diversas leis concedendo aumentos para mais de 30 carreiras de servidores públicos, além da “pedalada” da folha de pagamentos de dezembro de 2014 para janeiro de 2015. Este último expandiu o orçamento para a realização de mais despesas além do que o orçamento de 2014 suportaria se efetuassem o empenho da folha de pessoal em 2014.

O exercício de 2014 foi um ano eleitoral, no qual o governador da época tentou se reeleger. Desse modo, soa um alarme para anos eleitorais, pelo menos aqui no DF, pois mesmo com as leis e normas de responsabilidade fiscal já aprovadas, tanto em nível nacional como em nível distrital, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do DF se mostraram ineficazes para conter o ímpeto das políticas fiscais expansionistas, dado que o Poder Executivo não fez a conexão entre os indicadores e as reações e ajustes fiscais necessários perante a crise que se aproximava.

A “tempestade perfeita” aconteceu, sem ações preparatórias e antecipatórias, a gestão fiscal subsequente se viu com poucas ferramentas para o enfrentamento da crise.

Pelo exposto, a vulnerabilidade apontada por Petek (2016), referente ao desequilíbrio fiscal nos últimos estágios do ciclo de negócios, foi confirmada e a capacidade de resiliência à crise foi baixa, haja vista que os mecanismos antecipatórios não demonstraram êxito em dotar a gestão fiscal de capacidade de resiliência diante da crise econômica que se seguiu.

⁹ Em 29 de abril de 2016, foi publicado o Decreto n.º 37.302/2016, que estabelece os modelos de boas práticas gerenciais em Gestão de Riscos e Controle Interno a serem adotados no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal.

4.3.2 As receitas públicas e o orçamento do Fundo Constitucional são voláteis?¹⁰

Uma resposta binária não seria suficiente para trazer informações relevantes ao estudo, portanto, fez-se mister além de saber se as receitas correntes são voláteis, saber o quanto são, pois, esses números poderão ser utilizados para se suavizar a volatilidade.

Devido a elevada dependência do DF dos recursos do FCDF, também analisamos a volatilidade de seu orçamento, com vistas a dar subsídios para planos de contingência.

O orçamento do FCDF oscila porque ele é decorrente da variação da Receita Corrente Líquida do Governo Federal, nos termos do art. 2º, Lei 10.633/2002¹¹. Assim, a sua volatilidade acompanha a volatilidade da RCL da União.

Para estimar a volatilidade, utilizamos medidas de variabilidade estatísticas e escolhemos a amplitude e o desvio padrão, uma vez que a série histórica foi construída com dados reais e pretéritos.

A amplitude, que é a medida de variabilidade mais simples que existe, definida como o maior valor menos o menor (ANDERSON; SWEENEY; WILLIAMS, 2007, p. 81). A amplitude poderá nos informar a volatilidade quando as receitas fugirem do padrão, por exemplo, diante de crises econômicas.

Já o desvio padrão é definido como a raiz quadrada positiva da variância (ANDERSON; SWEENEY; WILLIAMS, 2007, p. 84). E variância é a medida da variabilidade que utiliza todos os dados. A variância baseia-se na diferença entre o valor de cada observação e a média (ANDERSON; SWEENEY; WILLIAMS, 2007, p. 82). Outra vantagem em se utilizar o desvio padrão, é porque ele é mais facilmente comparado à média do que outros dados estatísticos, pois o desvio padrão é medido na mesma unidade que os dados originais (ANDERSON; SWEENEY; WILLIAMS, 2007).

Esperamos com isso obter dois tipos de variabilidade, uma com referência ao padrão e outra referente às crises, isto é, utilizando as duas medidas de variabilidade poderemos inferir o desvio padrão perante a média da série e, com a amplitude, comparar a variabilidade nos períodos de grave crise fiscal.

¹⁰ Para a formulação do questionamento foi utilizada a seguinte base teórica: Barbera et al. (2018).

¹¹ In *verbis*: “Art. 2º A partir de 2003, inclusive, o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF será de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida – RCL da União. § 1º Para efeito do cálculo da variação de que trata o *caput* deste artigo, será considerada a razão entre a RCL realizada: I – no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao do repasse do aporte anual de recursos; e II – no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao referido no inciso I.”

Para os cálculos, levantamos os valores correntes da série histórica de 2004 a 2018, os valores correntes foram **deflacionados** pelo índice do IPCA, daí trouxemos os valores ao ano base de 2018, em seguida foi calculada a variação percentual dos valores reais ano a ano, como a variação foi calculada de um ano para com o seguinte, tivemos que descartar o exercício de 2003, porque os repasses do FCDF se iniciaram em 2003, alterando o padrão metodológico das fontes dos dados.

Sobre a tabela com os valores deflacionados e sobre a variação percentual de um ano para o seguinte, calculamos o desvio padrão e a amplitude. Dessa forma, os resultados refletem a variação real, ou seja, descontados da inflação apurada pelo IPCA trazidos para o ano base 2018 (Apêndice - B), os resultados foram:

Tabela 5 – Análise da volatilidade da série das receitas do tesouro do DF e do orçamento do FCDF, 2004 a 2018.

	Tesouro	FCDF
AMPLITUDE	15%	23%
DESVIO PADRÃO	4 %	7 %

Fontes: IBGE, Siga Brasil, SEFP.

Nota 1: Elaboração própria

Nota 2: Dados e tabelas disponíveis no apêndice B.

Nota 2: Valores de 2015 e 2016 ajustados, ou seja, foram descontados os valores do repasse do FCDF para pagamento da folha da Saúde e da Educação.

Nota 3: Os cálculos foram realizados sobre os valores deflacionados pelo índice IPCA, ano base 2018.

Nota 4: Tanto a amplitude como o desvio padrão foram calculados considerando os valores de toda a série 2004 a 2018, com dados anuais do encerramento do exercício.

O Gráfico 10 traz a variação percentual real das receitas do tesouro e do orçamento do FCDF do Distrito Federal entre os exercícios de 2004 a 2018, o gráfico apresenta a variação percentual de um dado exercício para com o imediatamente seguinte.

Destaca-se a amplitude da queda da arrecadação durante as recessões que, segundo o CODACE¹², ocorreram em dois momentos: o primeiro, entre o 4º trimestre de 2008 ao 1º trimestre de 2009, e o segundo, entre 2º trimestre de 2014 ao 4º trimestre de 2016 (ver Gráfico 6).

¹² (CODACE, 2017)

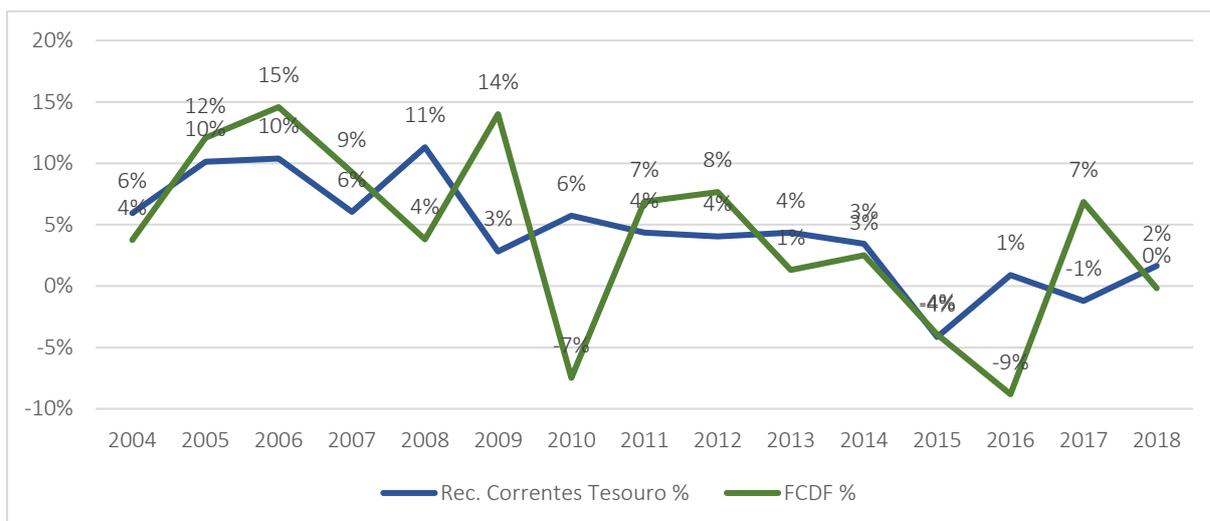


Gráfico 10 – Comparativo entre a receita total do tesouro DF e o orçamento do FCDF, 2004 – 2018.

Fonte: IBGE, Siga Brasil, SEFP.

Nota: Variação percentual dos valores deflacionados pelo índice do IPCA, ano base 2018.

Note que, enquanto o desvio padrão da série apresentou uma variabilidade de 4 % para a receita distrital e de 7 % para o FCDF, nas crises econômicas amplitude da queda arrecadação real medida superou o desvio padrão.

Na primeira recessão de 2008-2009, as receitas distritais tiveram uma variação de 8% (o dobro do padrão); contudo para interpretarmos corretamente a volatilidade do FCDF, devemos lembrar que para efeito do cálculo do orçamento apura-se a variação da RCL no período de 12 meses, contados de junho a junho (mês encerrado), do exercício anterior ao do início dos repasses (art. 2º, § 1º, I, Lei 10.633/2002), por isso, o orçamento do FCDF de 2009 não havia refletido a crise, mas esse impacto foi sentido no orçamento seguinte de 2010 cuja amplitude de queda da arrecadação chegou a 21% (três vezes o padrão).

Na recessão de 2014-2016, a amplitude da queda da arrecadação foi de 8% de 2014 para 2015 para as receitas correntes distritais e de 11 % para o orçamento do FCDF.

A análise demonstra que durante as duas crises econômicas brasileiras o impacto da queda da arrecadação na gestão fiscal foi mais severo do que o desvio padrão e muito superior às reservas de contingência, conforme veremos na subseção 4.3.8.

Outra questão que merece ser levantada é que o FCDF aumenta a volatilidade das receitas do GDF, uma vez que tanto o desvio padrão como a amplitude trazem números maiores que os do tesouro distrital, tal fato também pode ser observado ao analisar o Gráfico 10 onde verificamos que tanto os picos quanto os vales estão em pontos mais extremos do que os da receita corrente distrital.

Neste tema, a análise da capacidade de resiliência é voltada para três aspectos: a) diminuir a dependência do GDF dos recursos do FCDF; b) a existência de estabilizadores automáticos do lado da despesa pública para que a despesa fosse reduzida acompanhando a volatilidade das receitas; c) recomposição das receitas correntes nas quedas da arrecadação.

Quanto à alínea a, verificamos que existe uma tendência do GDF em ampliar o volume de recursos decorrentes de arrecadação própria (ver Gráfico 1), no entanto, o GDF ainda permanece muito dependente dos recursos do FCDF, já que em 2018, o FCDF representava 35,6% e o orçamento do tesouro 64,4% do total, desse modo, visando aumentar a resiliência fiscal o GDF deveria intensificar o seu esforço fiscal visando aumentar a sua independência dos recursos advindos da União.

Quanto à alínea b, em nossas pesquisas não encontramos estabilizadores automáticos na despesa para acompanhar a volatilidade da receita, em especial, no maior grupo de despesas do governo que é o Grupo 1 (pessoal).

Quanto à alínea c, também não encontramos fundos destinados à recomposição da receita corrente. Uma alternativa seria adotar um sistema que também atuaria como um estabilizador automático visando salvaguardar recursos financeiros durante as expansões econômicas para serem utilizados na recomposição das receitas quando houver contração econômica.

Por fim, a inclusão de estabilizadores automáticos nas despesas do grupo 1 e a ampliação de estabilizadores automáticos em fundos públicos e despesas correntes; a criação de um fundo público capitalizado nas expansões para recompor as receitas correntes nas recessões, junto com a diminuição da dependência do FCDF poderia aumentar a capacidade de resiliência da gestão fiscal perante a volatilidade das receitas correntes e do FCDF.

4.3.3 Há elevada dependência da arrecadação tributária de poucos e grandes contribuintes?¹³

Sim. Em análise ao exercício de 2018, verificamos que as receitas de origem tributária representaram 72% (15,8 bilhões) das receitas correntes do tesouro distrital¹⁴. Dentre elas, podemos verificamos que 59% (7,8 bilhões) da arrecadação tributária está concentrada em 960 contribuintes, os sete maiores contribuintes concentram 24% (R\$ 3,25 bilhões) do total da

¹³ Para a formulação do questionamento foi utilizada a seguinte base teórica: Petek (2016).

¹⁴ Fonte: Sistema Integrado de Tributação e Administração Fiscal. Painel de arrecadação tributária.

arrecadação tributária, destacando-se as seguintes atividades econômicas: combustíveis; energia elétrica; telecomunicações; e bebidas e refrigerantes.

O impacto da queda de 10% da arrecadação no grupo dos 7 (sete) maiores contribuintes teria um impacto de R\$ 325 milhões (trezentos e vinte e cinco milhões de reais), o que certamente contribuiria para aumentar o estresse fiscal, já que o DF não possui fluxos alternativos e sustentáveis de receita corrente.

Porém, não é só a queda da arrecadação que pode trazer dificuldades financeiras à gestão fiscal, os atrasos de pagamentos de tributos e/ou pedidos de parcelamento diante de um fluxo de caixa apertado podem complicar a gestão financeira causando atrasos nos pagamentos.

Esse risco é duplicado se a empresa em questão for uma empresa pública que contribui para a receita corrente de duas formas, a primeira com a regularidade dos pagamentos dos impostos, a segunda com a regularidade no pagamento de seus dividendos ao GDF.

Sobre esse assunto, citamos o caso da Companhia Energética de Brasília - CEB, que é um grande contribuinte distrital e uma sociedade de economia mista controlada pelo GDF. Recentemente, foi noticiado pela imprensa que os passivos da CEB já ultrapassam R\$ 1 bilhão (COSTA, 2019)¹⁵. A empresa, em dificuldades financeiras em 2018 e 2019, estava atrasando diversos pagamentos a seus fornecedores e, nestes atrasos, se incluíram diversos pagamentos de tributos. A dificuldade financeira da empresa diminuiu os lucros e o pagamento dos dividendos.

Também neste ponto, verifica-se uma vulnerabilidade devida pela dependência desse pequeno e concentrado grupo de contribuintes, a vulnerabilidade se duplica quando encontramos empresas públicas incluídas nesse rol de grandes contribuintes.

Nesse caso, a análise da capacidade de resiliência se torna lógica, pois o GDF deveria atuar no sentido oposto ao que leva à vulnerabilidade, levando o debate para: a) analisar a composição da base da arrecadação tributária; b) ampliar a existência de fluxos de rendas alternativos às receitas tributárias e transferências governamentais.

Quanto à alínea a, a pesquisa demonstrou concentração da arrecadação em grandes e poucos contribuintes, visando aumentar a resiliência, a arrecadação poderia diversificar a base da arrecadação tributária, diminuindo a dependência dos contribuintes de ICMS e ampliando a base de arrecadação tributária entre os impostos de sua competência, principalmente o ISS. Além disso, seria prudente, dentro do grupo do ICMS diversificar a arrecadação entre as

¹⁵ COSTA, Luciano. Elétrica CEB busca levantar R\$ 500 mi em meio a discussões sobre privatização, diz CEO. 2019. Disponível em: <<https://www.dci.com.br/neg%C3%B3cios/eletrica-ceb-busca-levantar-r-500-mi-em-meio-a-discuss-es-sobre-privatizac-o-diz-ceo-1.808232>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

categorias de contribuintes (Microempresas, Empresas de Pequeno Porte, Média e Grandes empresas) diminuindo a dependência das grandes empresas.

Quanto à alínea b, ao se analisar a existência de fluxos de rendas alternativos as receitas tributárias e transferência governamentais, verificamos que as receitas patrimoniais e as receitas de serviços tiveram baixa participação nas receitas correntes.

As receitas patrimoniais¹⁶ oscilaram entre 1 e 4 % das receitas correntes (ver Tabela 1). Percebemos um aumento da participação nas receitas correntes de 2003 a 2018, mas dentre as empresas públicas, somente o Banco Regional de Brasília - BRB manteve a regularidade dos pagamentos dos dividendos; a Companhia Energética de Brasília – CEB, durante a crise, além atrasar os dividendos atrasou o pagamento de alguns impostos; a TERRACAP, a mesma coisa, já não paga dividendos e atualmente atrasa o pagamento dos impostos referentes ao IPTU de seus imóveis.

Portanto, com exceção das empresas citadas, as demais já não contribuem para incrementar a receita corrente com o pagamento de dividendos e, para piorar, muitas necessitaram de aportes financeiros do tesouro para pagar suas despesas com folha de pagamentos e custeio.

As receitas de serviços¹⁷ mantiveram o patamar durante toda a série oscilando, entre 2 e 4% da receita corrente (ver Tabela 1), contudo, nos últimos anos verificamos uma queda neste percentual que oscilou entre 2 e 3%.

Diante desta vulnerabilidade, seriam alternativas para aumentar a capacidade de resiliência: a) melhor gestão das empresas públicas e sociedades de economia mista; b) gerar receitas vendendo as empresas públicas e sociedades de economia mista deficitárias; c) reajustar as receitas públicas de serviços; d) diversificar as fontes das receitas tributárias ampliando o leque também para os pequenos e médios contribuintes; e) ampliar a arrecadação tributária em outros tributos, diminuindo a dependência do ICMS.

¹⁶ As receitas patrimoniais são constituídas da fruição de patrimônio pertencente ao ente público, tais como as decorrentes de aluguéis, dividendos, compensações financeiras/royalties, concessões, entre outras (BRASIL, 2016, p. 21).

¹⁷ As receitas de serviços que decorrem da prestação de serviços por parte do ente público, tais como comércio, transporte, comunicação, serviços hospitalares, armazenagem, serviços recreativos, culturais etc. Tais serviços são remunerados mediante preço público, também chamado de tarifa (BRASIL, 2016, p. 21).

4.3.4 Há constante crescimento das despesas primárias em nível superior ao das receitas primárias?¹⁸

O Gráfico 9, já apresentado acima no item 4.3.1 apresenta uma série histórica dos resultados primários ano a ano, ao se analisá-lo verificamos:

a) antes da crise de 2008, o governo apresentava superávits primários, quando a crise chegou, o déficit foi pequeno e, já no ano seguinte, o governo conseguiu retornar ao equilíbrio;

b) o cenário anterior à crise de 2014 já foi diferente do cenário da crise de 2008, o governo não conseguiu manter os superávits durante todo o período de expansão, o desequilíbrio no resultado primário já se iniciou em 2012, então, quando a crise de 2014 chegou, o governo apresentou baixíssima capacidade de resiliência e mergulhou em déficits sucessivos até 2018.

Os sucessivos déficits implicam no aumento do endividamento público e na incapacidade da gestão fiscal em manter a capacidade de pagamento do ente, esta tendência indica que a gestão fiscal não era sustentável.

Neste cenário de finanças deficitárias, a resiliência a choques financeiros é mínima, porque o governo fica sem folga fiscal. Dessa forma, inicia-se um processo de endividamento e atrasos de pagamentos de servidores e de seus fornecedores, os investimentos são reduzidos a níveis mínimos. Caso a crise se assevere, torna-se politicamente insustentável aumentar qualquer tributo, o governo não tem outra saída a não ser vender ativos e cortar gastos.

Vender ativos, diante do marco legal brasileiro é um processo lento e sujeito a debates na Câmara Legislativa, além de pedidos de esclarecimentos dos órgãos do controle externo e do Ministério Público, sem falar do processo licitatório que, muitas vezes, passa por diversas suspensões para explicações aos órgãos de controle e interrupções por Mandados de Segurança. Em resumo, é um processo moroso.

Inevitavelmente, para aumentar a capacidade de resiliência há de se limitar o crescimento das despesas correntes, em especial, dos dois maiores grupos das despesas correntes: o Grupo 1 (pessoal) e o Grupo 3 (ODC).

Importante ressaltar que mesmo com o marco legal de responsabilidade da gestão fiscal, verificamos que os limites de gastos da LRF foram ultrapassados, o que deixou o ente em situação fiscal fragilizada.

¹⁸ Para a formulação do questionamento foi utilizada a seguinte base teórica: Afonso, Salto e Ribeiro (2016); Mendes (2014, p. 37); Petek (2016) e Brasil (2019).

Diante disso, alguns entes governamentais optaram em instituir limites de gastos globais para o crescimento da despesa corrente, a União optou em instituir o teto de gastos vinculado ao IPCA, enquanto outros entes subnacionais optaram em vincular o teto de gastos à variação da RCL. Em nossa opinião, a segunda opção seria mais evoluída, porque permite o aumento dos gastos públicos quando há o enriquecimento do ente, além de premiar a eficiência da gestão na arrecadação tributária e no controle de gastos.

4.3.5 O orçamento é muito rígido?¹⁹

O marco legal das despesas fiscais torna a gestão orçamentária do GDF rígida. A reduzida flexibilidade da gestão fiscal é resultado direto de algumas situações da realidade brasileira, dentre elas, citamos: a) a obrigatoriedade de gastar em decorrência de determinação legal ou constitucional; b) os regimes jurídicos dos servidores públicos e pensionistas; e c) a autonomia dos poderes.

a) A obrigatoriedade de gastar em decorrência de determinação legal ou constitucional

O princípio da legalidade administrativa (art. 37, CF/88) assenta que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal (MEIRELES, 2016, p. 93).

A lei orçamentária, dentro desse princípio, é autorizativa, assim sendo, ao administrador público é permitido realizar a despesa até o limite aprovado na Lei Orçamentária Anual - a LOA, além de determinar a valor da despesa, determina também os programas, projetos, ações e atividades da autorização legislativa da despesa. Note-se que, além da previsão orçamentária, o administrador público deverá atentar para a disponibilidade financeira do gasto.

Além da LOA, existem outros tipos de aplicações determinadas em lei tanto pela Constituição Federal (referentes a saúde e educação) como em leis distritais (referentes a fundos públicos e repasses a Fundações). Outra determinação legal envolve o FUNDEB, que vincula os recursos à remuneração dos profissionais do magistério.

¹⁹ Para a formulação do questionamento foi utilizada a seguinte base teórica: Fiksel (2003), Barbera, Jones e Stecollini (2015) e Petek (2016).

b) Os regimes jurídicos dos servidores públicos e pensionistas

A relação com o servidor em regime estatutário no DF rege-se pela Lei Complementar nº 840/2011, que disciplina os deveres e obrigações dos servidores ativos, dando direito à aposentadoria e, após a morte, pensão aos beneficiários que, por determinação constitucional são irredutíveis.

A porcentagem dos gastos com as despesas não gerenciáveis do grupo 1 (pessoal e encargos sociais) contribuem para a rigidez orçamentária. Vejamos:

Em 2018 (ver Tabelas 4 e 5), o FCDF tinha comprometido com essas despesas 88,3% do total do orçamento; e no orçamento fiscal do tesouro distrital 56,7%. Somam-se a elas as despesas do grupo 3 (ODC), em que o ente tem alguma flexibilidade, e representaram no FCDF 11% e no tesouro distrital 35,7%.

Por fim, as despesas do Grupo 1, junto com as despesas do Grupo 3, comprometem 99% do orçamento do Fundo Constitucional e 92% das despesas do tesouro.

A Tabela 6 apresenta em valores nominais do exercício de 2018, o total das despesas não gerenciáveis do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) do Distrito Federal com exceção dos gastos com a função legislativa que não foram incluídos e, em 2018, foram de R\$ 679.897.512,23.

Tabela 6 – Vinculações da despesa pública do orçamento do DF no ano de 2018.

DESPESAS	
MÍNIMOS CONSTITUCIONAIS, LEGAIS E EPI (A)	EMPENHADO
	2018
Mínimo com Educação - 25% da receita com impostos.	4.275.098.842
Mínimo com Saúde - (12% da Base Estadual + 15% da Base Municipal) da receita dos impostos.	3.253.531.621
FDCA - UO 51.901 - 0,3% da Receita Tributária Líquida	22.653.514
Fundação de apoio a pesquisa - FAP/DF - 1,4% em 2018 da Receita Corrente Líquida - RCL.	49.111.718
Fundo de apoio à cultura, 0,3% da RCL.	59.092.697
Emendas Parlamentares Individuais - Até 2% da RCL ¹	174.219.236
TOTAL (A)	7.833.707.627
DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO (B) ²	EMPENHADO
	2018
Restaurante Comunitário	29.454.405
Complementação do Programa Bolsa Família	92.145.617
Ações Complementares de Transferência de Renda	329.999
Fornecimento Continuado de Alimentos	0
Complementação de Aposentadoria de Ex-empregados de Empresas Estatais	17.266.405

Inativos e Pensionistas	95.479.424
Aumento Despesa Pessoal	0
Passe Livre (PNE + PLE)	393.190.530
Sentenças Judiciais	228.158.758
Concessão de Benefícios a servidores ³	642.181.753
Serviço da Dívida	522.364.032
PASEP	218.885.945
Pessoal e Encargos Sociais	4.106.235.078
TOTAL (B)	6.345.691.946

Fonte: SIGGO, elaborado pela Subsecretaria de Orçamento da SEFP.

c) Autonomia dos Poderes

Dessa forma, decorrente do art. 2º da Constituição Federal, a autonomia entre os poderes dá autonomia funcional e administrativa à Câmara Legislativa do DF, já que no DF o Poder Judiciário é custeado pela União.

Além da autonomia entre dos Poderes, existem outros órgãos que possuem autonomia funcional e administrativa, como é o caso do Tribunal de Contas do DF, da Defensoria Pública e das Fundações Públicas de direito privado, cujo repasse orçamentário e financeiro é obrigatório.

Pelo exposto, percebemos que a rigidez orçamentária é uma vulnerabilidade inerente à gestão fiscal e que, de modo geral, implica em baixa capacidade de enfrentamento às crises. Contudo, algumas ações poderiam contribuir no sentido de aumentar a flexibilidade orçamentária.

Uma medida recentemente implementada veio a dar um pouco de alívio à gestão fiscal: trata-se da promulgação da Emenda Constitucional nº 93 de 8 de setembro de 2016, que desvincula em até 30 % de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios e permitiu aos entes subnacionais alguma flexibilidade orçamentária e financeira.

Mesmo com a EC 93, visando contribuir com o aumento da flexibilidade orçamentária, trazemos as seguintes alternativas à gestão fiscal: a) aumentar o percentual destinado as reservas de contingência; b) incluir no SIGGO uma classificação nas das despesas como obrigatórias e discricionárias, porque ajudaria na priorização das despesas; c) aumentar o percentual destinado aos investimentos públicos; e d) realizar alteração legislativa diminuindo a vinculação da receita perante os diversos fundos especiais do OFSS.

4.3.6 Existe a prática de superestimar as receitas públicas?²⁰

Para avaliar se há a prática de superestimar a receita, discriminamos as receitas correntes das receitas de capital.

Os dados utilizados para a construção das Tabelas 9 e 10 foram extraídos do Balanço Orçamentário elaborado pela Subsecretaria de Contabilidade do DF, na linha, total das receitas correntes, dos campos da previsão inicial, previsão atualizada e receitas atualizadas até o bimestre, ou seja, compreendendo novembro e dezembro.

O período objeto da análise foi de 2005 a 2008, porque os Balanços Orçamentários de 2003 e 2004 não apresentam os dados da previsão e da realização da receita corrente.

A hipótese a ser testada é se a previsão inicial é maior do que a realização da receita apurada no encerramento do exercício.

A Tabela 7 confronta a previsão da **receita corrente** (A) com a realização da receita corrente (C), verifica-se que em 85% da amostra foi confirmada a superestimativa dessa. Apenas nos exercícios de 2006 e 2008, que representam 15% da amostra, é que a previsão da receita foi igual ou inferior à realização.

A superestimava da receita corrente também é percebida ao se comparar a previsão atualizada (B), com a realização (C), nesta comparação todos os exercícios da amostra apresentaram superestimativa.

Tabela 7 – Comparativo receitas correntes previstas x realizadas do DF, 2005 a 2018.

ANO	PREVISÃO INICIAL (A)	PREVISÃO ATUALIZADA (B)	REALIZADAS NO ANO (C)	(C / A) %	(C / B) %
2005	7.072.133.729,00	7.350.573.213,00	6.745.777.214,78	95%	92%
2006	7.688.966.856,00	8.444.962.436,00	7.680.316.360,56	100%	91%
2007	9.296.830.790,00	9.468.740.241,00	8.508.527.391,14	92%	90%
2008	9.161.064.522,00	10.201.132.350,00	10.029.624.286,99	109%	98%
2009	10.914.461.529,00	11.568.793.589,85	10.757.464.402,47	99%	93%
2010	12.207.100.982,00	12.597.581.697,00	12.047.042.780,82	99%	96%
2011	14.457.060.928,00	14.714.694.265,00	13.389.304.321,44	93%	91%
2012	15.456.217.473,00	15.968.715.356,00	14.744.817.521,34	95%	92%
2013	17.059.880.171,00	17.775.738.101,00	16.297.336.289,72	96%	92%
2014	18.188.589.793,00	19.171.588.295,78	17.938.522.534,92	99%	94%
2015	29.141.181.142,00	30.184.031.479,00	25.877.008.148,41	89%	86%
2016	30.798.686.537,00	31.542.298.054,63	26.260.519.658,37	85%	83%
2017	24.864.290.312,00	25.756.531.734,00	21.656.374.939,81	87%	84%

²⁰ Para a formulação do questionamento foi utilizada a seguinte base teórica: OCDE (2010), Fiess (2004) e Petek (2016).

2018 25.098.247.309,00 26.173.915.523,00 22.808.686.104,75 91% 87%

Fonte: Balanço Orçamentário dos RREOS (DISTRITO FEDERAL, 2005 a 2018).

Nota: Valores nominais do total das receitas correntes.

A Tabela 8 confronta a previsão da **receita de capital** (C) com a realização da receita de capital (F), verifica-se que em 100% da amostra foi confirmada a superestimativa da receita de capital.

É oportuno comentar que as estimativas das receitas com operações de crédito e alienações são frequentemente frustradas devido a necessidade de inseri-las no orçamento quando da elaboração da LOA, no entanto, em muitos casos acabam não realizando porque ou as vendas de imóveis são menores do que a expectativa ou, no caso de operações de crédito, as negociações ultrapassam mais de um exercício financeiro.

Tabela 8 – Comparativo receitas de capital previstas x realizadas do DF, 2005 a 2018

ANO	DOTAÇÃO INICIAL RECEITA DE CAPITAL (C)	RECEITA DE CAPITAL REALIZADAS (F)	(F / C) %
2005	651.044.486,00	116.854.186,25	18%
2006	480.912.419,00	201.796.780,31	42%
2007	601.208.998,00	123.335.247,03	21%
2008	527.595.535,00	338.648.145,64	64%
2009	1.082.985.804,00	701.560.452,21	65%
2010	1.234.793.587,00	497.270.695,99	40%
2011	1.661.050.992,00	470.046.664,53	28%
2012	1.401.548.039,00	954.651.600,57	68%
2013	1.918.118.712,00	604.179.859,95	31%
2014	3.262.530.842,00	977.554.887,57	30%
2015	3.392.267.250,00	744.508.113,23	22%
2016	2.940.928.414,00	577.075.266,03	20%
2017	2.709.477.261,00	901.777.450,95	33%
2018	2.548.766.325,00	920.790.037,54	36%

Fonte: Balanço Orçamentário dos RREOS (DISTRITO FEDERAL, 2005 a 2018).

Nota: Valores nominais do total das receitas correntes.

Posto isso, podemos concluir que a análise confirma a hipótese levantada no marco teórico apontado por Fiess (2004) e por Petek (2016) e trazida para análise quanto à superestimativa das receitas no DF.

Uma alternativa para conter a superestimativa das receitas seria adotar um sistema parecido com o que foi adotado no Chile, lá criaram um painel externo de especialistas que tem a atribuição de estimar as receitas e não está submetido ao governo central.

Outra alternativa seria fazer uma reestruturação na governança dessa atividade adotando um modelo com participação dos três poderes e da sociedade interessada, cujos membros estivessem protegidos por mandato, reforçando o *compliance* e a transparência de suas análises e decisões, tal como fez o governo do Ceará que criou um Conselho de Governança Fiscal do Estado composto pelos chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Tribunal de Contas, Ministério Público e da Defensoria Pública (CEARÁ, 2019).

4.3.7 O nível de endividamento público e elevado?²¹

Em análise da dívida líquida consolidada do DF, percebe-se que após um longo período de queda, ela voltou a crescer em 2013, coincidindo com o fim do período de expansão econômica e com políticas fiscais expansionistas adotadas no GDF em 2013 e 2014.

O Gráfico 11, em 2013 e 2014, aponta uma importante reversão de tendência de redução da dívida pública sendo um indicador para o Governo diante da crise que se avizinhava. Hoje, verificamos que o período de 2013 e 2014 registra o início do desequilíbrio orçamentário e financeiro do DF.

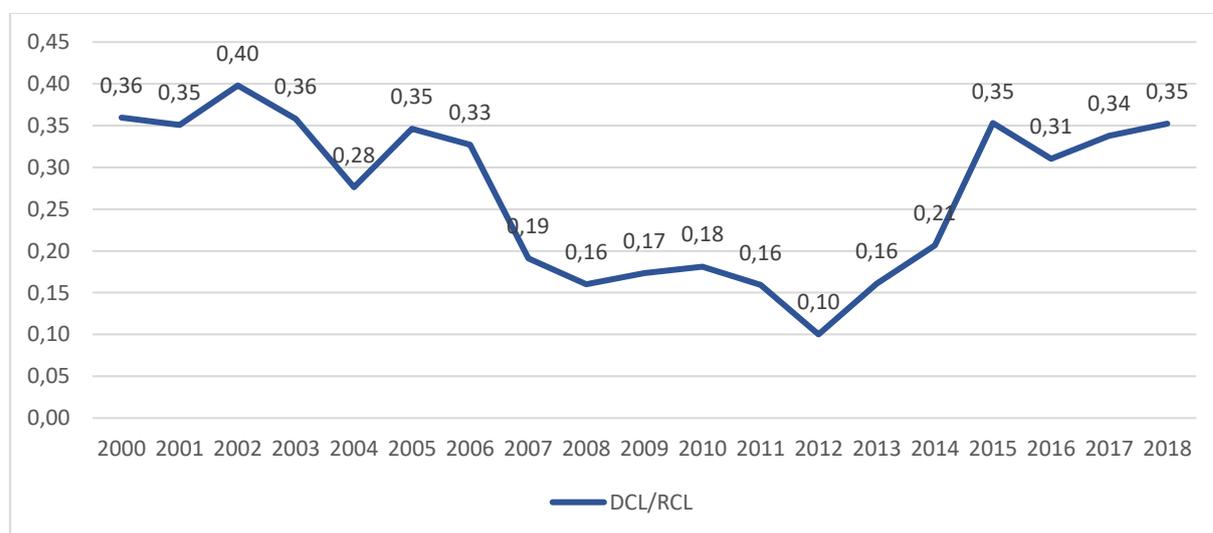


Gráfico 11 – Razão da dívida consolidada líquida pela receita corrente líquida do DF, 2002 a 2017.
Fonte: SEFP, elaboração própria.

²¹ Para a formulação do questionamento foi utilizada a seguinte base teórica: Afonso, Salto e Ribeiro (2016), Barbera et al. (2018) e Brasil (2019).

Contudo, fazendo uma análise comparativa da situação do DF perante os demais estados brasileiros, verificamos que apesar da DCL ter crescido de 2013 até 2018, dívida do DF ainda não é crítica.

O Gráfico 12, abaixo, apresenta a relação entre a dívida consolidada e a receita corrente líquida dos Estados brasileiros de acordo com a metodologia de avaliação do CAPAG (de acordo com a Portaria MF nº 501/2017), os dados referem-se ao exercício de 2017.

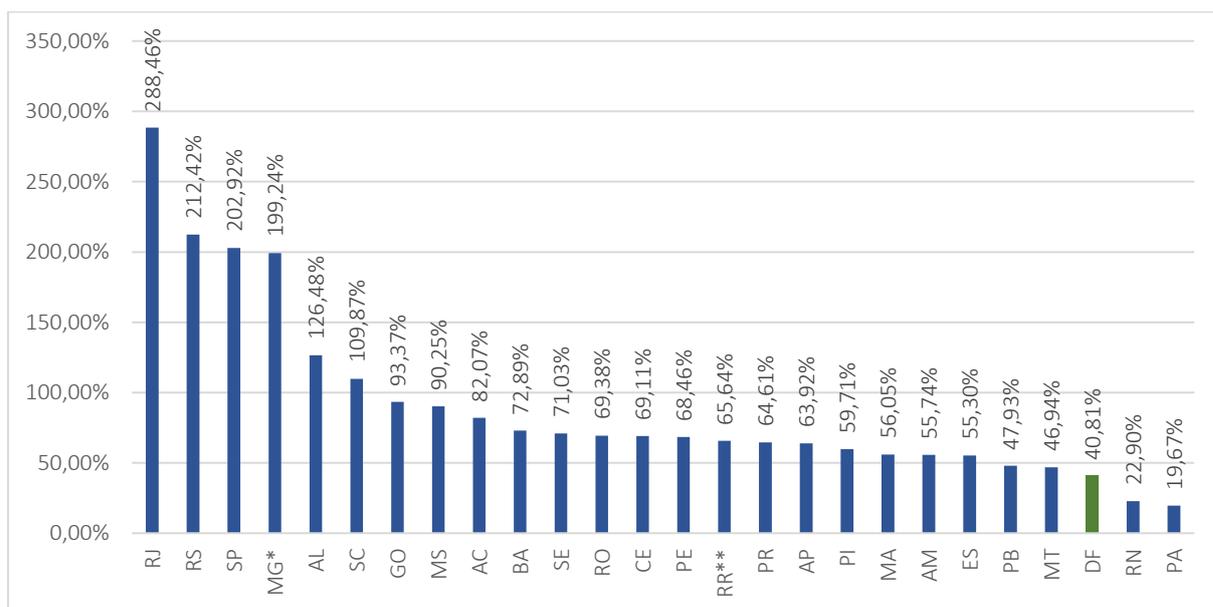


Gráfico 12 – Dívida Consolidada x Receita Corrente Líquida, 2017.

Fonte: Tesouro Nacional - 3ª Edição do Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais de 2018.

Notas: *Minas Gerais não apresenta a informação de disponibilidade de caixa.

**Roraima está com a análise da CAPAG em revisão por atrasos no pagamento dos servidores (art. 5º da Portaria MF nº 501/2017).

Não obstante, merecem atenção os compromissos financeiros destinados aos pagamentos de Precatórios²² e RPVs que têm crescido nos últimos anos. Em 2018, a dívida de Precatórios no âmbito da Administração Direta seria de R\$ 3.962 milhões e de RPVs, R\$ 341,5 milhões, totalizando R\$ 4,3 bilhões. (DISTRITO FEDERAL, 2018, p. 172).

Por fim, apesar de acender o sinal de alerta, o nível de endividamento do GDF ainda pode ser considerado baixo se utilizarmos como parâmetro os demais estados brasileiros pela metodologia de avaliação do CAPAG. Contudo, o GDF deveria manter sob monitoramento as dívidas com Precatórios e RPV cujos atrasos podem causar bloqueios de contas e sequestros de valores pelo poder judiciário.

²² Precatórios e RPVs são ofícios da justiça que requisitam a realização de pagamentos pela Fazenda Pública de débitos oriundos de decisões judiciais transitadas em julgado.

4.3.8 Existem reservas financeiras específicas para recompor as receitas correntes em caso de crise fiscal?²³

Em que pese exista no orçamento do DF o grupo de despesa reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, inclusive para a abertura de créditos adicionais, ela se mostrou incapaz de recompor as receitas correntes nas crises de 2008 e 2014.

A Tabela 9 nos traz um comparativo do total do OFSS com o percentual do orçamento destinado a reserva de contingência e o seu saldo ao final do exercício. Merece ser comentado que no período compreendido entre os exercícios de 2012 a 2018, caracterizado pela crise econômica, a reserva de contingência foi insuficiente para recompor as perdas das receitas públicas.

Tabela 9 – Percentual da reserva de contingência ante o orçamento do DF, 2003 a 2018.

ANO	Orçamento Total da Despesa	Reserva de Contingência	Contingência / Total da Despesa	Saldo da reserva de contingência ao final do exercício
2003	8.448.986.000,00	46.750.000,00	1%	-
2004	6.459.788.209,00	56.873.671,00	1%	-
2005	7.723.178.215,00	65.005.052,00	1%	65.005.052,00
2006	8.135.877.615,00	71.551.501,00	1%	65.915.699,00
2007	9.898.039.788,00	87.279.882,00	1%	87.279.882,00
2008	9.688.660.057,00	90.497.547,00	1%	18.218.723,65
2009	11.997.447.333,00	105.151.481,00	1%	89.371.481,00
2010	13.441.894.569,00	137.377.592,00	1%	103.870.785,00
2011	16.118.111.920,00	1.358.408.900,00	8%	247.618.857,00
2012	16.857.765.512,00	457.411.002,00	3%	307.184.868,00
2013	18.977.998.883,00	397.417.801,00	2%	230.047.724,00
2014	21.451.120.635,00	618.457.502,00	3%	441.688.691,00
2015	29.465.104.119,00*	895.067.483,00	3%	638.146.416,00
2016	32.605.928.893,00*	640.205.511,00	2%	675.051.059,00
2017	26.902.341.731,00	1.192.607.304,00	4%	789.447.006,00
2018	26.925.750.075,00	2.623.025.536,00	10%	52.341.807,00

Fonte: RREO, Balanço Orçamentário, Demonstrativo Consolidado da Despesa, SEFP.

Nota 1: Valores correntes.

Nota 2: * valores sem o desconto do repasse do FCDF para o orçamento do tesouro.

²³ Para a formulação do questionamento foi utilizada a seguinte base teórica: Fiess (2004), OCDE (2010), Petek (2016), Barbera et al. (2018), Barbera, Jones e Stecollini (2015) e Mendes (2014, p 37).

As medidas de variabilidade debatidas na subseção 4.3.2 são indicadores de quanto deveria ser o percentual mínimo de reserva de contingência para o tesouro e para o FCDF diante de uma crise econômica, apesar disso, considerando que no orçamento do FCDF não existe o grupo de despesa reserva de contingência e que as despesas de saúde e educação transitam entre os orçamentos, às vezes sendo pagas pelo tesouro, às vezes pelo FCDF, em uma abordagem voltada para a resiliência, o orçamento do tesouro teria que absorver parte da volatilidade do FCDF em sua reserva de contingência.

Também prejudica as finanças públicas a prática em se superestimar a receita pública, pois ao final do exercício faltarão recursos financeiros para cumprir com as despesas fixadas, o que pode desencadear falhas em todos processos de gestão orçamentária, incluído o percentual destinado a reserva de contingência.

Em suma, a capacidade de resiliência que a reserva de contingência poderia criar, na prática, se mostrou muito baixa, já que, por outros motivos, não conseguiu suprir a necessidade do governo em recompor a queda das receitas correntes.

Diante dessa realidade, reforçaria a capacidade de antecipação e enfrentamento às crises econômicas a existência de um fundo, apartado do OFSS, capitalizado durante as expansões econômicas para resgate e recomposição das receitas correntes durante as recessões econômicas, pois sem essa reserva financeira, o ente consome a reserva de contingência na execução orçamentária do exercício corrente e não consegue fazer uma poupança visando um autosseguro para se preservar de futuras crises.

5 SUGESTÕES DE INTERVENÇÃO NA GESTÃO FISCAL

Portanto, dado o objeto do estudo de caso, analisado seu ambiente externo, delimitado o ambiente e o choque externo, analisada a exposição do ente governamental a este choque por meio das vulnerabilidades e capacidades de resiliência antecipatórias e de enfrentamento, chegamos à etapa de apresentarmos uma seleção de intervenções adaptadas à realidade brasileira que oferecerá alternativas ao GDF para aumentar sua capacidade de resiliência fiscal.

A seleção de intervenções trata de medidas a serem implementadas tanto em nível de desenvolvimento organizacional como de políticas fiscais destinadas a aumentar a capacidade de resiliência da gestão fiscal do GDF.

As capacidades de resiliência foram divididas em capacidades antecipatórias e capacidades de enfrentamento, baseando-se nos conceitos e classificações utilizadas por Barbera et al. (2017) referenciados na subseção 2.2.4 desta obra.

Ao fazer a seleção de intervenções, também levamos em consideração o pensamento estratégico sugerido por Barbera et al. (2017) que consideram a melhor estratégia aumentar as capacidades antecipatórias para se evitar o enfrentamento, pois sem capacidades antecipatórias pouco haveria a se fazer além de se aumentar impostos, cortar gastos e vender ativos.

Dessa forma, a seleção de iniciativas foi estrategicamente pensada para se evitar aumento de alíquotas de impostos, corte de gastos e/ou venda de ativos, esses seriam os últimos recursos do ente diante da falha dos demais.

Ao final da análise, chegamos ao mesmo entendimento de Barbera, Jones e Stecollini (2015) cujo estudo identificou diferentes combinações de abordagens e capacidades de resiliência financeira voltadas ao enfrentamento de crises. Esse diferente *mix* de combinações leva a diferentes focos de resiliência financeira.

Em nosso estudo de caso, verificamos que, para mitigar as vulnerabilidades da gestão fiscal do DF, também deve-se combinar diversas capacidades, habilidades e reações voltadas para o incremento resiliência fiscal.

Antes de tudo, convém chamar a atenção para o papel da governança da gestão fiscal em nível mais elevado que, na realidade brasileira, sofre bastante interferência política. Via de regra, a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo é baseada em uma série de concessões mútuas. O Executivo oferece verbas orçamentárias ou cargos nos órgãos e empresas públicas do GDF em troca do apoio político do legislador. Este modelo de gestão transversal e

por meio de barganhas entre os poderes enfraquece a análise imparcial das proposições legislativas na CLDF.

Na parte atinente a este estudo, verificamos na subseção 4.3.6 que, em 85% dos exercícios analisados, as estimativas das receitas correntes foram superestimadas, aumentando para 100% quando analisamos as receitas de capital. Fazemos uma ressalva para o caso das receitas de capital, pois possuem algumas especificidades e obrigações contratuais que justificam a superestimativa, tais como a necessidade de previsão orçamentária antes da assinatura das operações de crédito e a frustração de venda de imóveis devido ao desaquecimento do mercado imobiliário provocado pela crise econômica.

Dessa forma, visando a proteção das políticas fiscais de interferências políticas, sugere-se que sejam realizadas por meio de implementação de políticas de Estado e não políticas de governo, que sejam inseridas na Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), dando um caráter de perenidade, cujas regras ultrapasassem os mandatos eleitorais, com debates e participações de diversos órgãos, entre os Poderes e entre a sociedade.

A política de Estado se faz necessária, porque a questão envolve decisões intertemporais e intergeracionais, uma vez que exige um esforço fiscal presente para garantir o bem-estar futuro e, na prática, são bastante difíceis de serem implementadas.

Ajuda a compreender esse comportamento a explicação de William e Herbert S. Jevons (1888; 1905), na qual os indivíduos vivem a utilidade imediata (o prazer presente). O comportamento pródigo é explicado pelo desconforto gerado pela negação do consumo presente. O comportamento previdente é explicado pelo prazer presente de antecipar o consumo futuro.

O comportamento pródigo foi percebido nas análises das vulnerabilidades, pois durante os anos de expansão econômica as decisões intertemporais priorizaram a utilidade imediata em prejuízo da situação fiscal futura. Desse modo, prevaleceram as superestimativas das receitas, orçamentos inflados, políticas fiscais expansionistas, aumentos constantes da folha pagamentos de pessoal, redução de investimentos, redução da poupança pública e aumento do endividamento.

Neste contexto, a adoção de políticas de Estado viria a frear esse comportamento pródigo, serviria para consolidar os fundamentos da gestão fiscal ao longo do tempo protegendo a sociedade de choques disruptivos futuros decorrentes da falta de preocupação com o impacto das decisões intertemporais.

Nesse sentido, as intervenções sugeridas estão em harmonia com as boas práticas levantadas durante a pesquisa bibliográfica que buscam a sustentabilidade fiscal e a resistência a choques externos.

O Quadro 3 apresenta o resultado das análises e traz a vulnerabilidade, a capacidade de resiliência por tipo, se antecipatória ou de enfrentamento; e as intervenções na gestão fiscal formam um *mix* de alternativas customizadas ao GDF abordando aspectos de desenvolvimento organizacional e de implementação de políticas fiscais.

Todas as propostas de intervenções apresentadas no Quadro 3 são importantes para robustecer a capacidade de resiliência fiscal do GDF, umas com maior grau de impacto do que outras, umas priorizam ações antecipatórias e de prontidão, enquanto outras, ações de enfrentamento de reação e de adaptação.

Contudo, em termos de políticas fiscais, selecionamos duas propostas com potencial de impactar diretamente as finanças distritais para testá-las em um cenário alternativo baseado nos dados pretéritos referentes às séries temporais de 2003 a 2018.

As duas políticas fiscais escolhidas para serem objeto da simulação são destinadas a combater as vulnerabilidades analisadas nas subseções 4.3.2, 4.3.4 e 4.3.8, ou seja, a volatilidade das receitas públicas, o crescimento desenfreado dos gastos correntes e falta de recursos financeiros para recompor a queda das receitas diante de choques externos advindos do ambiente econômico (recessão).

Já existem soluções para mitigar essas vulnerabilidades como foi levantado na pesquisa bibliográfica. Dessa forma trazemos esses modelos e os adaptamos a realidade brasileira.

As alternativas a serem testadas são conhecidas como: a) “teto de gastos” aqui no Brasil; e b) “fundo especial para incertezas econômicas” nos Estados Unidos.

O teste da aplicabilidade das duas políticas fiscais será realizado na subseção seguinte.

Quadro 3– Alternativas de iniciativas de gestão e de políticas fiscais para o DF aumentar a capacidade de resiliência fiscal.

Subseção	Vulnerabilidades	Tipo da capacidade de resiliência	Iniciativas de gestão e políticas fiscais
4.3.1	Desequilíbrio fiscal nos últimos estágios da expansão econômica.	Antecipatória	a) melhorar a capacidade de monitoramento e previsão do desempenho econômico; b) começar antecipadamente a reprogramação e os ajustes orçamentários assim que forem detectados os primeiros sinais da crise econômica. c) reforçar a gestão de riscos com monitoramento e validação contínuos; d) fortalecer a ligação entre a gestão de riscos, capacidades antecipatórias e reações.
4.3.2	Volatilidade das receitas corrente	Antecipatória e de enfrentamento	a) ampliar a base da arrecadação tributária aumentando a representatividade da arrecadação dos demais impostos perante o ICMS, em especial, dos impostos sobre o patrimônio; b) ampliar a existência de fluxos de rendas alternativos as receitas tributárias e transferências governamentais, melhorando a gestão de empresas públicas e/ou vendendo as deficitárias; e revisar as taxas dos serviços públicos. c) criar estabilizadores automáticos também para as despesas públicas, em especial, para os gastos de pessoal. d) criar um fundo especial para recompor as receitas correntes capitalizado nas expansões para uso nas recessões;
4.3.3	Dependência da arrecadação tributária de poucos e grandes contribuintes	Antecipatória	a) ampliar a base da arrecadação tributária aumentando a representatividade da arrecadação dos demais impostos perante o ICMS, em especial, dos impostos sobre o patrimônio; b) ampliar a base da arrecadação tributária entre as categorias de contribuintes do ICMS, mitigando a concentração dos esforços de arrecadação sobre o grupo dos grandes contribuintes entre os médios e pequenos contribuintes que são numerosos.
4.3.4	Crescimento constante das despesas primárias em nível superior ao das receitas primárias	Antecipatória	a) estabelecimento de limites globais para o crescimento da despesa corrente primária, "teto de gastos" vinculado a variação da RCL.
4.3.5	Rigidez orçamentária	Antecipatória e de enfrentamento	a) ampliar a flexibilidade orçamentária, diminuindo o percentual do orçamento comprometido com despesas do grupo 1 (pessoal e encargos sociais); c) aumentar o percentual do orçamento destinado a investimentos; d) criar no sistema SIGGO a classificação das despesas discricionárias ou obrigatórias; e) aumentar o percentual do orçamento destinado as despesas discricionárias e diminuir os gastos com despesas obrigatórias; f) aumentar o percentual de reservas de contingência para um percentual próximo da variabilidade padrão dos orçamentos do tesouro considerando neste cálculo a variabilidade padrão do FCDF.
4.3.6	Superestimativa das receitas públicas	Antecipatória	a) proteger a elaboração das estimativas das receitas do oportunismo político, reestruturando a governança do processo de elaboração da proposta orçamentária anual, com vistas a eliminar que a pressão pelo aumento das despesas contamine o processo de estimativa das receitas.
4.3.7	Endividamento público.	Antecipatória	a) manter a dívida pública baixa e reverter a tendência de alta atualmente existente.
4.3.8	Existência de reservas financeiras para recompor a queda das receitas correntes (poupança pública).	Enfrentamento	a) criar um fundo especial para recompor as receitas correntes capitalizado nas expansões para uso nas recessões;

Nota: Elaboração própria.

5.1 Cenários

Diante da quantidade de informações monetárias envolvidas e dos muitos demonstrativos contábeis existentes para se analisar a gestão fiscal, tivemos que adotar um indicador para servir de parâmetro de referência.

Dentre eles, escolhemos o Resultado Primário, porque serve para avaliar a sustentabilidade da gestão fiscal quanto a capacidade de gerar receitas primárias em volume suficiente para pagar suas despesas primárias sem comprometer a capacidade de pagar o serviço da dívida. Os valores utilizados no parâmetro de referência são nominais, apurados no último RREO de cada exercício, a série histórica terá a frequência anual.

Todavia, diante do lapso temporal relativamente longo, tornou-se necessário realizar alguns procedimentos de homogeneização metodológica:

- a) De todos os exercícios que compõem a série temporal, apenas em 2015 e 2016 houve repasses do FCDF para o orçamento distrital para o pagamento da folha de pessoal de servidores da saúde e educação. Para homogeneização, retiramos esses valores do orçamento distrital.
- b) O outro procedimento foi atinente ao exercício de 2018, em que houve mudança na forma de apuração do resultado primário. Em nossa simulação, a forma de apuração permaneceu a mesma de 2017, por isso o resultado primário referente ao exercício de 2018 será diferente do constante na nossa série temporal.

Com o objetivo de avaliar o impacto das propostas criamos três cenários hipotéticos, são eles.

Cenário 1: utiliza os recursos financeiros do “fundo especial para incertezas econômicas” para recompor o déficit do resultado primário o zerando, feito isso reestimamos o resultado primário diante desta regra e comparamos com o parâmetro de referência.

Cenário 2: compara as duas metodologias de “teto de gastos” mais utilizadas no Brasil, uma que limita o crescimento das despesas correntes primárias corrigidas ano a ano pela variação do IPCA; e a outra que limita o crescimento das despesas correntes pela variação de 90% da RCL. Após isso, reestimamos os resultados primários de cada metodologia e os comparamos com parâmetro de referência.

Cenário 3: é uma composição do “teto de gastos” de despesas correntes primárias vinculado à variação de 90% da RCL combinado com o Fundo para Incertezas Econômicas. Após, reestimamos o resultado primário e o comparamos com o parâmetro de referência.

5.1.1 Cenário 1 – Fundo para Incertezas Econômicas

Neste cenário, praticamos o seguinte exercício: **se tivéssemos implantado o fundo de incertezas econômicas em 2003, como ficariam os resultados primários até 2018, *ceteris paribus*?**

Para efeito desta simulação, as regras do fundo serão as quatro elencadas abaixo, vejamos:

- a) As fontes receitas do Fundo são as decorrentes do percentual de 1,8% das despesas correntes primárias desde 2003.
- b) O valor do máximo que o saldo do fundo pode acumular é de 15% das receitas primárias.
- c) Os recursos do Fundo só poderão ser utilizados para a recomposição dos déficits do resultado primário diante de recessões e/ou recuperações econômicas, apuradas por um órgão independente. Na nossa simulação, utilizamos como referência os dados do CODADE. Então, se houver déficits do resultado primário durante as expansões não é autorizado o uso dos recursos do fundo.
- d) Os recursos do fundo são aplicados no CDB que, em média, corresponde a 95% da CDI a.a. (FERNANDO TOSCANO, 2019).

O Gráfico 13 apresenta um comparativo entre o resultado primário real (parâmetro de referência) e a reestimativa do resultado primário utilizando os recursos do fundo de acordo com as regras acima.

As datas de início e fim das recessões econômicas constam na Tabela 4 na subseção 4.3.1.

Ao examinar o gráfico, verificamos que as regras do fundo foram eficientes ao acumular recursos financeiros durante as expansões econômicas e foram suficientes para recompor os déficits do Resultado Primário durante as recessões.

Importante notar que os déficits de 2012 e de 2013 também se projetaram na reestimativa do resultado primário, porque a regra não autoriza o uso dos recursos do fundo durante os períodos de expansão econômica. É fundamental que esta regra seja rígida e, de preferência, exarada na Lei Orgânica para não correr o risco de se desvirtuar o objetivo do fundo e premiar a má gestão.

Ressalta-se que a consciência da retaguarda financeira proporcionada pelos recursos acumulados no fundo poderia incentivar políticas fiscais expansionistas gerando desequilíbrio

no demonstrativo do resultado primário em pleno período de crescimento da atividade econômica.

A rigidez desta regra deixa claro que, diante de déficits primários em plena expansão econômica, o ente deve buscar o reequilíbrio orçamentário por outros meios antes que haja a reversão do ciclo econômico.

Em nossa simulação, o percentual de 1,8% das despesas correntes primárias foi suficiente para cobrir todos os déficits da série. Destaca-se que não é um percentual muito alto, de tal modo que não comprometeria a gestão do governo. O percentual é inferior ao da reserva de contingência, ademais, o fundo funcionaria como um autoseguro para as finanças distritais diante de choques externos.

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

Nesta simulação, o Fundo teria cumprido o seu papel de evitar déficits primários e teria proporcionado maior resiliência à gestão fiscal diante das crises econômicas.

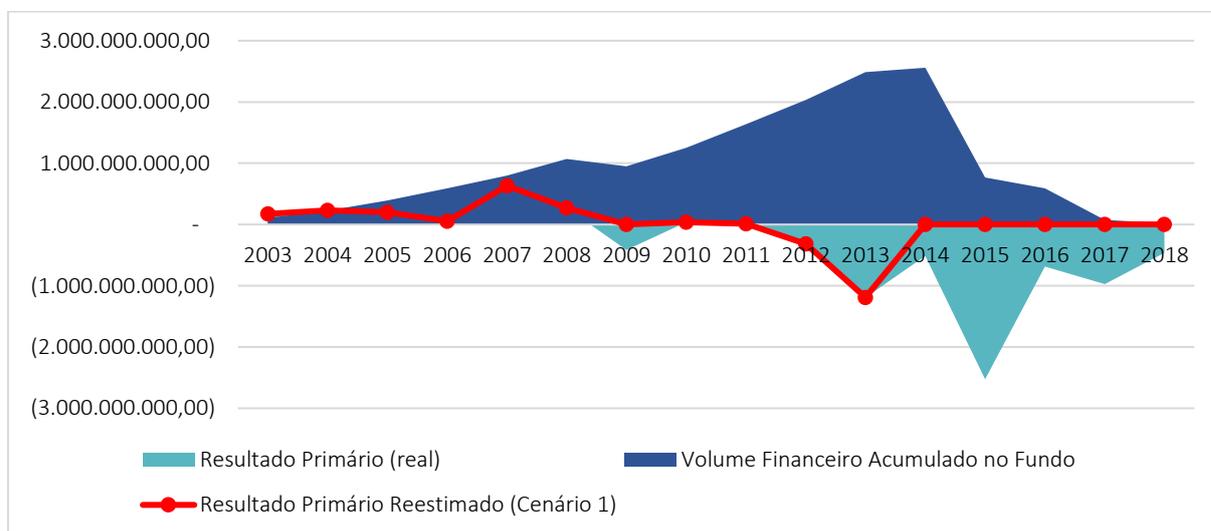


Gráfico 13 – Série histórica com dados reais do demonstrativo de Resultado Primário do DF de 2003 a 2018.

Fonte: SEEC, Demonstrativos de Resultado Primário.

Nota: Para analisar as tabelas e dados ver Apêndice - C.

5.1.2 Cenário 2 – Teto de gastos para despesas correntes primárias

Neste cenário, praticamos o seguinte exercício: **se tivéssemos 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 pela variação de 90% da RCL, quais seriam os resultados primários, *ceteris paribus*?

As regras para a implementação são:

- a) Os valores utilizados nas séries são valores nominais.
- b) O exercício que será utilizado como base é o de 2004, então as receitas correntes do exercício de 2004 são as reais e a partir de 2005 as decorrentes da correção pelos índices.
- c) No Resultado Primário, o único grupo de despesas que será alterado é o das despesas correntes primárias, para esta simulação teremos como premissa que todos os demais itens não sofreriam alteração.
- d) Serão reestimadas suas séries, uma corrigida pelo IPCA e outra por 90% da RCL, para comparação com o resultado primário real (parâmetro de referência).
- e) As séries compreendem o período de 2004 a 2018.

O Gráfico 13 apresenta um comparativo do Resultado Primário real com a reestimativa dos resultados primários corrigidos pelo IPCA e por 90% da RCL.

Verificamos que o “teto de gastos” pelo IPCA é a que obteve maiores resultados crescentes positivos, contudo, tais números destoam muito do parâmetro de referência, comprimindo demais as despesas o que, na prática, pode tornar a regra muito rígida criando muita dificuldade em sua implementação. Fiess, (2004) entende da mesma forma ao argumentar: “para que uma regra fiscal seja eficiente, deve ser: não é muito rígida, isto é, proporciona alguma flexibilidade para legitimar políticas contracíclicas...”.

A nosso ver, uma regra tão rígida teria um custo de implementação muito elevado e seria constantemente atacada diante dos elevados superávits primários.

Verificamos que o “teto de gastos” corrigido por 90% da RCL foi a que se manteve mais estável. Vê-se que ela está mais próxima do real, apresenta menores oscilações positivas e negativas e proporciona resultados primários próximos ao equilíbrio. Esta regra não inviabilizaria o crescimento do estado, permitindo a despesa crescer desde que houvesse crescimento da RCL, porém criaria uma restrição para o crescimento desenfreado das despesas correntes. Percebe-se que ela cumpre a função de suavizar as oscilações da receita.

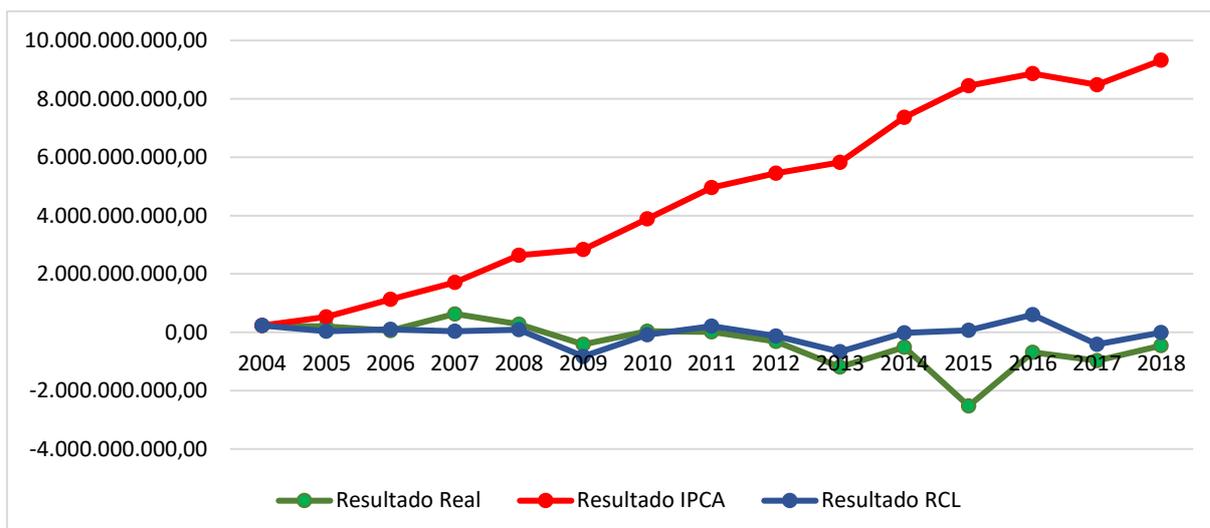


Gráfico 14 – Comparativo da evolução dos resultados primários real x com teto de gastos pelo IPCA x teto de gastos pela RCL.

Fonte: Demonstrativos de Resultado Primário, SEEC.

Nota 1: Valores nominais.

Nota 2: Para analisar tabelas e dados ver Apêndice -C.

5.1.3 Cenário 3 – Combinação do teto de gastos para despesa corrente primária corrigida pela variação de 90% da RCL e do Fundo para Incertezas Econômicas

Neste cenário praticamos o seguinte exercício: **se tivéssemos implantado uma política fiscal que instituísse um teto de gastos para as despesas primárias correntes desde 2003 corrigido pela variação de 90% da RCL combinado com o fundo especial para incertezas econômicas, como ficariam os resultados primários até 2018, *ceteris paribus*?**

As regras para a implementação da composição desta política fiscal se diferenciam um pouco da aplicação dos cenários 1 e 2, por quê?

No cenário 1, não existe “teto de gastos”, portanto, está presente o risco de haver um comportamento pródigo do Poder Executivo. É por isso que não se pode permitir que os recursos do fundo sejam utilizados durante as expansões econômicas, sob o risco de se incentivara a má gestão. Porém, no cenário 3, este risco foi mitigado pela regra de “teto de gastos”. Dessa forma, as despesas correntes serão as decorrentes do esforço fiscal do ano anterior para aumentar a RCL, ou seja, se premia a boa gestão.

Contudo, como o “teto de gastos” é vinculado à variação da RCL do ano anterior e não do ano vigente, há um *delay* que provoca uma pressão orçamentária no ano seguinte caso não se mantenha a taxa de crescimento da RCL. O fundo vem no sentido de suavizar esta pressão

coabrindo os *déficits*, desse modo, a regra teve que ser adaptada para permitir o uso dos recursos financeiros após o período de recessões, ou seja, nos períodos de recuperação econômica.

Posto isto as regras para este cenário são:

Para o Fundo:

- a) As fontes receitas do Fundo são as decorrentes do percentual de 1,21% das despesas correntes primárias desde 2003 (atentar que nesta simulação o percentual é inferior ao do cenário 1).
- b) O valor do máximo que o saldo do fundo pode alcançar é de 7% das receitas primárias (atentar que nesta simulação o percentual é do teto do fundo também é inferior ao do cenário 1).
- c) Os recursos do Fundo se destinam à recomposição dos déficits do Resultado Primário simulado.
- d) Os recursos do fundo são aplicados no CDB que, em média, corresponde a 95% da CDI a.a. (FERNANDO TOSCANO, 2019).

Para o teto de gastos as regras são as mesmas do cenário 2:

- a) O exercício que será utilizado como base é o de 2004, então as receitas correntes do exercício de 2004 são reais e, a partir de 2005, as decorrentes da correção pelo índice.
- b) No Resultado Primário, o único grupo de despesas que será alterado é o das despesas correntes primárias. Para esta simulação, teremos como premissa que todos os demais itens não teriam alteração.
- c) Após a alteração da despesa corrente com os valores corrigidos pelo índice, 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 para 2004 foi utilizado como início da série para apuração da variabilidade da RCL, uma vez que antes desse período não existia o FCDF.

O Gráfico 14 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.

Dos três cenários, este nos parece ser o que mais se adapta à dinâmica dos ciclos econômicos, pois o valor do repasse de recursos das despesas correntes para o fundo é de 1,21% e o volume financeiro necessário para se manter no fundo também é menor (7%) exigindo menos poupança.

Os dois aspectos unidos proporcionam melhor acomodação da política fiscal à dinâmica dos ciclos econômicos e conseqüentemente da volatilidade das receitas públicas, ou seja, a conjunção das duas políticas fiscais tem grande potencial de aumentar a capacidade de resiliência fiscal com menos efeitos colaterais do que os cenários anteriores.

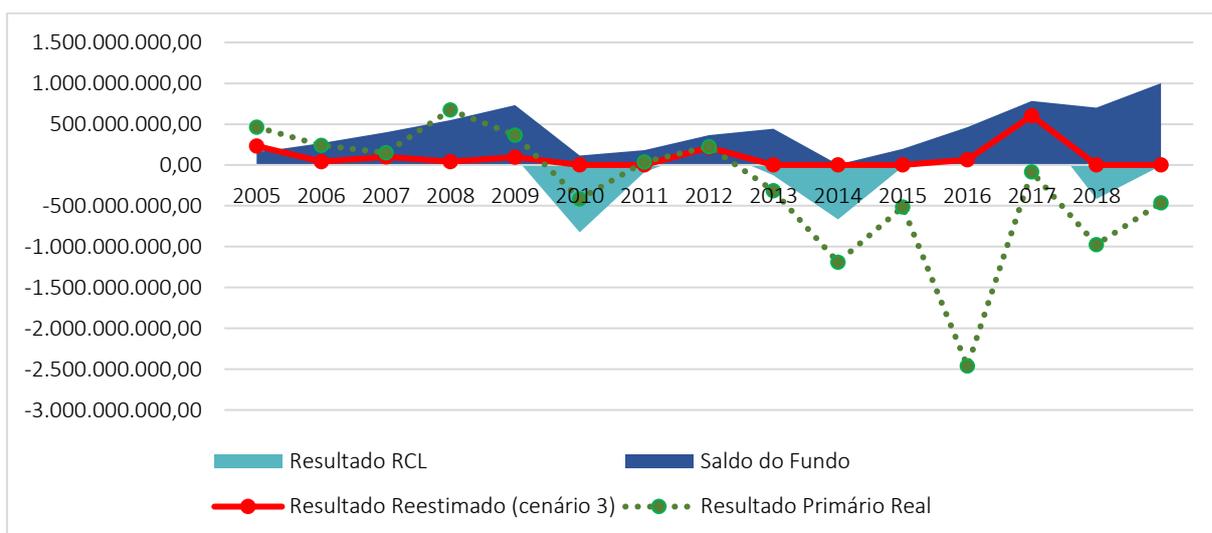


Gráfico 15 – Comparativo entre a evolução do Resultado Primário Real x evolução do Resultado Primário simulado, utilizando o fundo para incertezas econômicas e o teto de gastos vinculado a 90% da RCL, 2005 A 2018. Fonte: Demonstrativos de Resultado Primário, SEEC.

Nota 1: Valores nominais.

Nota 2: Para analisar tabelas e dados ver Apêndice -C.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo se propôs a estudar fatores explicativos para a resiliência fiscal em um contexto comparado, com vistas a apresentar alternativas à gestão fiscal do Distrito Federal para aumentar sua resiliência ante as crises econômicas oriundas das reversões dos ciclos econômicos dos períodos de expansão para os de recessão.

Para atingir o objetivo proposto, realizamos uma pesquisa exploratória visando levantar bibliografia referente à resiliência fiscal; uma análise do contexto das crises fiscais do GDF, da evolução das receitas, despesas e dívida públicas, suas vulnerabilidades e capacidades de resiliência fiscal para elencar uma seleção de alternativas de intervenções na gestão fiscal, customizadas a realidade brasiliense, voltadas para aumentar a capacidade de resiliência fiscal; e selecionamos duas políticas fiscais do rol de intervenções sugeridas para simular em cenários o impacto financeiro de tais ações.

Distinguimos resiliência fiscal de sustentabilidade fiscal, uma vez que esta permitiria a manutenção do equilíbrio das contas públicas por um determinado prazo como forma de viabilizar o atendimento das demandas por bens e serviços públicos (PARANÁ, 2017); aquela aborda a capacidade da gestão fiscal de resistir à desordem e desenvolve pesquisas de crise (BARBERA et al., 2017).

Na visão da literatura, resiliência fiscal é entendida como a capacidade dos governos de antecipar, absorver e reagir aos choques que afetam suas finanças ao longo do tempo (BARBERA et al., 2017). Na mesma linha, Barbera, Jones e Stecollini (2015) definem resiliência fiscal como a capacidade dos governos de lidar com choques financeiros e dificuldades.

Há várias formas de abordar o tema, Briguglio et al. (2009) entendem o termo num panorama relacionado à gestão de riscos e consideram que a vulnerabilidade é característica inerente, permanente ou quase permanente, enquanto a resiliência é associada com medidas feitas pelo homem, que permitem suportar ou recuperar-se dos efeitos negativos dos choques externos.

Da revisão dos choques externos, destacaram-se: a) no ambiente intergovernamental, o impacto dos repasses do governo central para os governos locais; b) no ambiente econômico, a importância do fenômeno das crises econômicas e financeiras; c) no ambiente social-demográfico, a importância de se analisar as taxas de crescimento populacional global; e d) em

fenômenos da natureza, o impacto dos desastres naturais tais como um sismo, desabamento, furacão, inundação, incêndio etc.

A revisão da literatura trouxe, quanto ao impacto das crises econômicas nas finanças públicas, a necessidade de se analisar as vulnerabilidades fiscais quanto: a autonomia financeira, as reservas financeiras, ao nível de endividamento, a volatilidade dos recursos de receitas próprias, ao desequilíbrio orçamentário durante as expansões econômicas, a dependência das receitas de grandes e poucos contribuintes, a elevação constante dos custos fixos, a prática de superestimar as receitas, a rigidez orçamentária e financeira, aos impasses políticos entre os poderes legislativo e executivo.

A pesquisa referente a boas práticas nacionais e internacionais de políticas 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. As boas práticas convergiram para a implementação de estabilizadores automáticos, do resultado orçamentário estrutural, do fundo de estabilização econômica e teto de gastos públicos

Dessa feita, a revisão bibliográfica forneceu o arcabouço necessário para se realizar a segunda fase da pesquisa, o estudo de caso.

O Distrito Federal foi o ente governamental escolhido para ser objeto do estudo de caso. Sua análise nos forneceu um diagnóstico dos choques externos que o ente está sujeito e, diante das reversões dos ciclos econômicos, foram identificadas as vulnerabilidades e as capacidades de resiliência da gestão fiscal do ente.

O estudo de caso analisou oito temas financeiros: o desequilíbrio fiscal nos últimos estágios da expansão econômica; a volatilidade das receitas correntes; a dependência da arrecadação de grandes e poucos contribuintes; o crescimento constante das despesas primárias em nível superior ao das despesas primárias; a rigidez orçamentária; a superestimativa das receitas; o endividamento público e a existência de reservas financeiras para recompor a queda das receitas correntes. Concluindo que apenas o nível de endividamento não representa uma vulnerabilidade fiscal imediata.

Com o diagnóstico em mãos, tivemos possibilidade de apresentar um rol de alternativas de intervenção na gestão fiscal, passando por ações de desenvolvimento organizacional até a proposição de políticas fiscais.

Deste rol de alternativas destacamos duas políticas fiscais, pela importância e capacidade de impacto nas finanças, para serem testadas em cenários hipotéticos. Assim construímos três cenários de implementação do **teto de gastos** e do **fundo especial para**

incertezas econômicas. O período escolhido foi de 2003 a 2008 e o parâmetro de referência foi o Demonstrativo de Resultado Primário.

O cenário 1 simulou a aplicabilidade do fundo especial para incertezas econômicas, cujo objetivo é recompor os déficits do resultado primário e funciona como um autossseguro da gestão fiscal. O fundo pretende aumentar a capacidade de enfrentamento das crises fiscais funcionando como um colchão financeiro ao amortecer a queda da arrecadação decorrente da queda da atividade econômica e permite 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 mais elevado, ou seja, limita o crescimento de todas as despesas correntes primárias, independentemente da função, incluindo-se também as despesas de saúde e educação. O estabelecimento desse teto não conflita com outros limites impostos pela LRF o que caracteriza uma melhoria da gestão de caráter incremental.

Foram reestimados os resultados primários adotando as duas metodologias mais comuns no Brasil, a que utiliza como índice de correção o IPCA e a que utiliza o índice de correção a variação positiva de 90% da receita corrente líquida. Cada metodologia possui prós e contras que merecem ser avaliados.

No caso do “teto de gastos” pelo IPCA verificamos que obteve maiores resultados crescentes positivos, contudo, tais números destoam muito do parâmetro de referência, comprimindo demais as despesas o que, na prática, pode tornar a regra muito rígida criando muita dificuldade em sua implementação e daria oportunidade para ser constantemente atacada diante dos elevados superávits primários.

No caso do “teto de gastos” corrigido por 90% da RCL verificamos que se manteve mais estável, apresentando menores oscilações positivas e negativas cujos resultados primários mantiveram-se próximos ao equilíbrio. Esta regra não inviabilizaria o crescimento do estado, permitindo a despesa crescer desde que houvesse crescimento da RCL, porém criaria uma restrição para o crescimento desenfreado das despesas correntes

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

Concluimos que o modelo combinado se mostrou mais eficiente, porque exigiu aportes financeiros em percentuais menores para capitalizar o fundo e exigiu um volume de reservas financeiras menor do que o cenário em que o fundo atua isoladamente. Quanto ao teto de gastos, também se mostrou mais eficiente, pois no modelo cobriu todos os déficits, mantendo todo o período ou em equilíbrio ou com superávit.

Por fim, este estudo não buscou exaurir o tema, pelo contrário, ao final sugere-se aprofundar os estudos nas propostas de intervenção na gestão fiscal. Não obstante, podemos concluir que a pesquisa entregou o que foi proposto. Dessa forma, o Quadro 3 traz uma seleção de alternativas de intervenção na gestão fiscal voltadas para mitigar as vulnerabilidades fiscais e aumentar a capacidade de resiliência, e os cenários e simulações trazem informações relevantes para a tomada de decisão dos gestores acerca das vantagens e desvantagens de cada modelo, sendo que, em nossa opinião, o cenário 3 se mostrou mais adaptado e eficiente a realidade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto; SALTO, Felipe; RIBEIRO, Leonardo. **A PEC do teto e o resto do mundo**. 2016. Disponível em: <<https://www.conass.org.br/pec-do-teto-e-o-resto-do-mundo/>>. Acesso em: 14 maio 2019.

ANDERSON, David R. **Estatística Aplicada a Administração e Economia**. Ed. São Paulo. 2011.

BARBERA, Carmela 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, 15 ago. 2017. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/padm.12350>.

BARBERA, C., JONES, M. and STECOLLINI, I., 2015, 2015. **Governmental financial resilience under austerity: the case of English local authorities**. London: Chartered Institute of Management Accountants / SDA Bocconi School of Management.

BARBERA, C., JONES, M., KORAC, S., SALITERER, I. and STECCOLINI, I., 2018. **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, 17-18 January 2018.

BASSI, Camilo de Moraes. Implicações dos novos regimes fiscais no financiamento da educação pública. **Textos para Discussão**. Ipea, 2018.

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, 15 set. 2011. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/00207543.2011.563826>.

BORGES, André. **CEB pede carência de 2 anos para pagar dívida**. 2016. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ceb-pede-carencia-de-2anos-para-pagar-divida,10000076308>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

BRASIL. Fundação Capes. Ministério da Educação (Org.). **Áreas de Avaliação da Capes**. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/avaliacao/sobre-as-areas-de-avaliacao>>. Acesso em: 02 mai. 2019.

_____. **Lei n.º 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.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Edição 2017. Brasília, 2016. 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 de set. 2019.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais**: Versão Final: dezembro de 2017. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-2017>>. Acesso em: 24 jun. 2019.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais**: Versão Final: novembro de 2018. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+financas+dos+entes+subnacionais+versao+final+2/635d1169-777c-46bf-9e98-dab987e9f6f7>>. Acesso em: 01 dez. 2019.

_____. Senado Federal (Org.). **SIGA Brasil**. 2019. SIGA BRASIL PAINÉIS. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 07 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.

_____. Tesouro Nacional. Ministério da Economia. **04.05.00 ANEXO 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar**. 2019. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/582951/CPU_Item+1.1+Demonstrativo+da+Disponibilidade+de+Caixa+e+dos+Restos+a+Pagar.pdf/1e4b8cb4-2aaf-4fc7-8ff9-26091f06b8a5>. Acesso em: 12 ago. 2019.

_____. Fundação Capes. Ministério da Educação (Org.). **Áreas de Avaliação da Capes**. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/avaliacao/sobre-as-areas-de-avaliacao>>. Acesso em: 02 maio 2019.

BRIGUGLIO, Lino & Cordina, Gordon & Farrugia, Nadia & Vella, Stephanie. (2009). **Economic Vulnerability and Resilience: Concepts and Measurements**. Oxford Development Studies. 37. 229-247. 10.1080/13600810903089893.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará. Governo do Ceará (Org.). **Primeira Reunião do Conselho de Governança Fiscal do Estado**: Cenário da Gestão Fiscal do Ceará. 2019. Disponível em: <<https://www.cge.ce.gov.br/2019/10/10/primeira-reuniao-do-conselho-de-governanca-fiscal-do-estado-apresenta-o-cenario-da-gestao-fiscal-do-ceara/>>. Acesso em: 03 nov. 2019.

CHICOLI, Rai da Silva. Sustentabilidade da dívida pública brasileira: uma análise sob diversos conceitos de superávit primário e endividamento. **Catálogo de Teses da Usp**, [s.l.], v. 1, n. 1, p.1-106, 18 set. 2015. Universidade de Sao Paulo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBiUSP. <http://dx.doi.org/10.11606/d.12.2015.tde-25112015-121849>.

COMFORT, L.K., et al., 2001. **Complex systems in crisis: anticipation and resilience in dynamic environments**. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 9 (3), 144–158.

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: 09 maio 2019.

CONGRESSO USP, CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 15., 2015, São Paulo. **Eficiência de Gestão e a Capacidade De Resiliência dos Municípios do Vale do Itajaí/SC Frente a Eventos Climáticos Adversos.** São Paulo: Usp, 2015. 16 p. Disponível em: <<https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos152015/223.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

COSTA, Rubens Vaz, **A Teoria do Desenvolvimento Econômico de Joseph Shumpeter**, Introdução à tradução em português, 1982.

DAIANE COSTA (São Paulo). O Globo. **Recessão faz economia de 12 estados e do DF retroceder seis anos.** 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/recessao-faz-economia-de-12-estados-do-df-retroceder-seis-anos-20878713>>. Acesso em: 24 jun. 2019.

DALZIELL, E.P. and McManus, S.T., 2004. **Resilience, vulnerability, and adaptive capacity: implications for system performance.** International Forum for Engineering Decision Making (IFED), University of Canterbury, Christchurch.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Fazenda. Governo do Distrito Federal (Ed.). **Contas Públicas: Relatórios de Gestão Fiscal.** 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/area.cfm?id_area=1512>. Acesso em: 17 jul. 2019.

_____. Antonio Renato Alves Rainha. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Relatório Analítico sobre as Contas do Distrito Federal de 2018.** Brasília - Df: Tcdf, 2018. Disponível em: <<file:///C:/Users/usuario/Downloads/RAPP2018completo.pdf>>. Acesso em: 31 nov. 2018.

_____. Barão Mello da Silva. Secretaria Executiva da Governança. **NOTA TÉCNICA nº 04/2018.** Brasília: Gdf, 2018. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b357cbaa7313482ca03f0e8b55561941/Nota_T_cnica_4_31_12_2018.html>. Acesso em: 30 nov. 2019.

EKERMAN, Raul; ZERKOWSKI, Ralph M.. **A análise teórica schumpeteriana do ciclo econômico.** Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 205-228, jul. 1984. ISSN 1806-9134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/325/6901>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

FERNANDO TOSCANO (Brasil) (Ed.). **Certificado de Depósito Interbancário: CDI.** 2019. Disponível em: <https://www.portalbrasil.net/indices_cdi.htm>. Acesso em: 05 nov. 2019.

FIKSEL, J., 2003. **Designing resilient, sustainable systems.** *Environmental Science and Technology*, 37 (23), 5330–5339.

FIGUEIREDO, Lorena et al. Indicators for Resilient Cities. **Oecd Regional Development Working Papers**, [s.l.], p.1-67, 20 mar. 2018. Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD). <http://dx.doi.org/10.1787/6f1f6065-en>.

FILHO, Dalson Britto Figueiredo e JUNIOR, José Alexandre da Silva. **Revista Política Hoje**, Vol. 18, n. 1, 2009, pg 119.

FIESS, Norbert. (2004). **Chile's Fiscal Rule.** Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/4897513_Chile's_Fiscal_Rule

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. Política fiscal anticíclica, crise financeira internacional e crescimento econômico no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 5, p.794-812, jun. 2011. Trimestral. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/125-6.PDF>>. Acesso em: 14 maio 2019.

GALLOPÍN, Gilberto. (2006). **Linkages between vulnerability, resilience, and adaptive capacity. Global Environmental Change**. 16. 293-303.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana. **Finanças Públicas: Teoria e prática no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. (ISBN 85-224-3169-8).

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOBETTI, Sérgio Wulff; GOUVÊA, Rafael Rocha; SCHETTINI, Bernardo Patta. Estrutura fiscal do resultado: Para uma institucionalização de políticas anticíclicas no Brasil. **Texto Para Discussão**, Brasília, n. 1515, p.1-50, dez. 2010. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91222/1/642917957.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2019.

GUTIÉRREZ, M.; REVILLA, J. **Building countercyclical fiscal policies in Latin America: the international experience**. Policy Research. Washington: World Bank, Feb. 2010 (Working Paper, n. 5211).

HENDRICK, R. M. (2011), **Managing the fiscal metropolis: The financial policies, practices, and health of suburban municipalities**, Georgetown University Press.

HOLLING, C.s. (1973). Holling CS. **Resilience and stability of ecological systems**. Ann Rev Ecol Syst 4: 1-23. Annual Review of Ecology and Systematics. 4. 1-23. 10.1146/annurev.es.04.110173.000245.

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.

KNOOP, T. A. (2010). **Recessions and depressions: understanding business cycle (2nd ed.)**. California: Praeger.

KOROTAYEV, Andrey V; TSIREL, Sergy V.. A Spectral Analysis of World GDP Dynamics: Kondratieff Waves, Kuznets Swings, Juglar and Kitchin Cycles in Global Economic Development, and the 2008–2009 Economic Crisis. **Structure And Dynamics**. Irvine, p. 1-56. 01 jul. 2010. Disponível em: <<https://escholarship.org/uc/item/9jv108xp#page-1>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin. **Macroeconomia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. 573 p. Tradução de Regina Célia Simille de Macedo.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 77 p.

LIMA, Izabel Cristina de. **Ciclos econômicos e previsão cíclica**: Um estudo de indicadores antecedentes para a economia brasileira. 2005. 228 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/MCCR-6W8LZW>>. Acesso em: 10 maio 2019.

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, fev. 2014. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.emj.2012.11.007>.

LINNENLUECKE, M. K. (2017). **Resilience in business and management research**: A review of influential publications and a research agenda. *International Journal of Management Reviews*, 19, 4–30.

LJUNGMAN, Gösta. **Expenditure Ceilings**: A Survey. Washington, D.c: Fmi, 2008. 55 p. (WP/08/282). International Monetary Fund.

MAFRA, Rubem; RAPINI, Marcia Siqueira; CHIARINI, Tulio. A tensão permanente entre expansão e crise do capitalismo: As Revoluções Tecnológicas e as bolhas Financeiras. **Textos de Economia**, [s.l.], v. 20, n. 2, p.71-96, 10 jan. 2018. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8085.2017v20n2p71>.

MANDEL, Ernest. **Las Ondas Largas del desarrollo capitalista**. Siglo XXI de España Editores, Madri, 1986, p. 25.

MANKIW, N. Gregory, **Macroeconomia**. Tradução Ana Beatriz Rodrigues. 8. ed. – Rio de Janeiro: LTC, 2015. ISBN 978-85-216-27005.

MCMANUS, S., Seville, E., Brunsden, D., and Vargo, J. (2007). **Resilience management: a framework for assessing and improving the resilience of organizations**. Resilient Organizations Research Report 2007/01. Resilient Organizations Programme: New Zealand.

MEIRELES, Hely Lopes et al. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 68.

MENDES, Marcos José. **Por que o Brasil cresce pouco?** Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B.. **Finanças Públicas Teoria e Prática**. 2. ed. São Paulo: Campus, 1980. p. 85.

THE NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH (Cambridge) (Org.). **Information on Recessions and Recoveries, the NBER Business Cycle Dating Committee, and related topics**. 2019. Disponível em: <<https://www.nber.org/cycles/main.html>>. Acesso em: 04 dez. 2019.

NERI, Marcelo. Qual foi o Impacto da Crise sobre Pobreza e Distribuição de Renda. 2018. Fundação Getúlio Vargas - Centro de Políticas Sociais. 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.

OECD (2010), OECD Economic Surveys: Chile 2010, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2010-en.

OLIVE, Lúcia Lippi (Rio de Janeiro). Fundação Getúlio Vargas (Org.). **O Brasil de JK: Brasília, a meta-síntese**. 2017. CPDOC/FGV. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Brasilia/Meta-sintese>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

OLIVEIRA, Dália de Andrade. Das Políticas de Governo à Política de Estado: Reflexões sobre a Atual Agenda Educacional Brasileira. Educação & Sociedade, São Paulo, v. 32, n. 115, p.323-333, 01 abr. 2011. Trimestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a05.pdf>>. Acesso em: 09 maio 2019.

PEREZ, Carlota. **Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages**. Cheltenham: Edward Egar, 2002. 198 p.

PETEK, Gabriel J. (Estados Unidos da América). 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, 2016. 21 p.

PIKE, A.; DAWLEY, S.; TOMANEY, J.. Resilience, adaptation and adaptability. Cambridge Journal Of Regions, Economy And Society, [s.l.], v. 3, n. 1, p.59-70, 4 fev. 2010. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/cjres/rsq001>.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. (ISBN 978-85-7717-158-3).

RAMIREZ, Luis Sandoval. Los Ciclos Económicos Largos de Kondratief. 2004, disponível em: <<http://ru.iiec.unam.mx/126/1/LosCiclosEconomicosLargosKondratiev.pdf>>.

REZENDE, Fernando Antonio. *Finanças Públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

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.

SILVA, Marcia Zanievich 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., 2015, São Paulo. **Anais**. São Paulo: Fipecafi, 2015. p. 1 - 16. Disponível em: <<https://congressosp.fipecafi.org/anais/artigos152015/223.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

SIMONSEN, Mario Henrique; CYSNE, Rubens Penha. **Macroeconomia**. São Paulo. 4ª ed. São Paulo. Atlas. 2009.

STARR, R., Newfrock, J., and Delurey, M., 2003. **Enterprise resilience: managing risk in the networked economy**. *Strategy and Business*, 30, 70–79.

SUZART, Janilson. (2017). **Novo Regime Fiscal: uma análise sobre o impacto nos gastos sociais**.

TREVISAN, Rosana (Brasil) (Ed.). Michaelis: **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. São Paulo: Editora Melhoramentos Ltda., 2015. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/resili%C3%Aancia/>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

WILHER, Vitor. **Como deflacionar uma série?** 2017. Disponível em: <<https://analisemacro.com.br/economia/inflacao/como-deflacionar-uma-serie/>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

TURNER II., B.L., Kasperson, R.E., Matson, P.A., McCarthy, J.J., Corell, R.W., Christensen, L., Eckley, N., Kasperson, J.X., Luers, A., Martello, M.L., Polsky, C., Pulsipher, A., Schiller, A., 2003. **A framework for vulnerability analysis in sustainability science**. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 100 (14), 8074–8079.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. São Paulo: Penso, 2016.

ZEBROWSKI, Chris. The nature of resilience. **Resilience**, [s.l.], v. 1, n. 3, p.159-173, dez. 2013. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/21693293.2013.804672>.

APÊNDICE A - Análise da correlação linear entre o PIB Brasil e o PIB DF

Objetivo

Avaliar a relação linear entre o PIB BR e o PIB DF.

Método

Mínimos Quadrados (MMQ) ou Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) usando uma regressão linear simples, que pode ser definida pela econometria com a seguinte premissa: y e x são duas variáveis representando alguma população, e estamos interessados em “explicar y em termos de x ” ou em estudar como y varia com variações em x ”. (Wooldridge²⁴, 2006, p. 20)

Por quê?

Porque é o método mais utilizado na Econometria, porque é o método utilizado pela Secretaria de Estado de Economia do DF nos cálculos de estimativa da receita tributária e também foi utilizado pela Instituição Fiscal Independente nos seus estudos de cálculo da elasticidade da receita tributária federal frente o PIB nacional.

O que consiste?

É uma técnica de otimização matemática que procura encontrar o melhor ajuste para um conjunto de dados tentando minimizar a soma dos quadrados das diferenças entre o valor estimado e os dados observados. Pois relaciona duas variáveis x e y intercambiáveis onde y é chamada de variável dependente (explicada) e x é a variável independente (explicativa).

Requisitos

- Imprevisibilidade: o fator imprevisível (erro) seja distribuído aleatoriamente e essa distribuição seja normal.
- Modelo Linear: Outro requisito é que o modelo é linear nos parâmetros, ou seja, as variáveis apresentam uma relação linear entre si.

Método log-log

Considerando que as variáveis são unidades monetárias e que a diferença entre elas (PIB e Impostos) é muito grande, recomenda-se usar o logaritmo natural também chamado de neperiano das variáveis porque eles “estreitam a amplitude dos valores das variáveis, em alguns casos em quantidade considerável. Isso torna as estimativas menos sensíveis a observações díspares (ou extremas) na variável dependente ou nas variáveis independentes.” (Wooldridge²⁵, 2006, p. 181)

Ainda, conforme argumenta Wooldridge, existem algumas regras padronizadas para o uso de logs, por exemplo, quando o valor é monetário positivo, ele frequentemente é transformado em log.

²⁴ Wooldridge, Jeffrey M.. Introdução à Econometria - uma abordagem moderna. Thomson, 2006. Pág. 181.

²⁵ Wooldridge, Jeffrey M.. Introdução à Econometria - uma abordagem moderna. Thomson, 2006. Pág. 181.

Por fim, para o nosso estudo, Woodridge ainda destaca que podemos ignorar o fato de as unidades de medida das variáveis aparecerem em forma logarítmica, pois os coeficientes de inclinação são invariantes em relação a redimensionamentos.

Coleta de Dados Quantitativos

Os dados quantitativos foram coletados das fontes primárias, ou seja, os dados referentes ao PIB BR e PIB DF foram coletados do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)²⁶ e da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN).²⁷

Os dados foram coletados em valores correntes.

Posto isto, vamos aos resultados da análise:

Síntese da Elasticidade por MQO para PIB BR e PIB DF

Quantidade	Janela	Coefficiente	p-valor	R ² Ajustado
1	2003-2016	1,02018371128276	0,0000004712111410063	0,992349061994842

Conclusões (Análise dos Resultados)

A análise do diagrama de dispersão (plotagem de probabilidade) sugere uma relação linear positiva.

Medida de Confiança: O coeficiente de relação R² sugere que 99% da variação do PIB DF está relacionado linearmente com a variação do PIB-DF.

Análise dos Resíduos: visa verificar se o Y previsto e o Y real estão muito distantes ou não. Essa diferença entre o real e o previsto é justamente o resíduo, como podemos verificar no gráfico o Y previsto está praticamente em cima do Y real o que nos diz que os resíduos aumentam conforme o X aumenta o que é uma boa correlação.

Análise do p-Valor: a análise do p-valor nos diz que a correlação entre as duas variáveis é significativa.

Os resultados indicam para uma elasticidade de 1,02018371128276 o que significa dizer que para uma variação de 100 no PIB-DF haverá uma variação de 102 na arrecadação de impostos.

O resultado foi próximo do esperado, haja vista que nem toda a composição dos PIB DF é dependente do PIB BR.

²⁶ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasil/panorama>

²⁷ Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/produto-interno-bruto-do-df-pib/>

Tabelas

* VALORES CORRENTES POR 1.000.000			LOGARÍTIMO NATURAL OU NEPERIANO	
ANO	PIB BR	PIB DF	PIB BR(x)	PIB DF (y)
2003	R\$ 1.717.950,39	R\$ 58.456,12	14,36	10,98
2004	R\$ 1.957.751,22	R\$ 67.076,51	14,49	11,11
2005	R\$ 2.170.584,50	R\$ 75.732,68	14,59	11,23
2006	R\$ 2.409.449,92	R\$ 84.661,41	14,69	11,35
2007	R\$ 2.720.262,95	R\$ 93.404,00	14,82	11,44
2008	R\$ 3.109.803,10	R\$ 110.299,56	14,95	11,61
2009	R\$ 3.333.039,34	R\$ 124.323,75	15,02	11,73
2010	R\$ 3.885.847,00	R\$ 144.174,10	15,17	11,88
2011	R\$ 4.376.382,00	R\$ 154.568,95	15,29	11,95
2012	R\$ 4.814.760,00	R\$ 164.101,34	15,39	12,01
2013	R\$ 5.331.618,96	R\$ 175.906,73	15,49	12,08
2014	R\$ 5.778.952,78	R\$ 197.432,06	15,57	12,19
2015	R\$ 5.995.787,00	R\$ 215.613,02	15,61	12,28
2016	R\$ 6.267.205,00	R\$ 235.497,11	15,65	12,37

Fontes: IBGE²⁸; CODEPLAN²⁹.

Nota:

x variável independente;

y variável dependente

Regressão Linear com auxílio de software (Excel)

<i>Estatística de regressão</i>	
R múltiplo	0,996462541
R-Quadrado	0,992937596
R-quadrado ajustado	0,992349062
Erro padrão	0,039354792
Observações	14

²⁸ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasil/panorama>

²⁹ Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/produto-interno-bruto-do-df-pib/>

ANOVA

	<i>gl</i>	<i>SQ</i>	<i>MQ</i>	<i>F</i>	<i>F de significação</i>
Regressão	1	2,61303888	2,61303888	1687,138065	2,80767E-14
Resíduo	12	0,018585596	0,0015488		
Total	13	2,631624476			

	<i>Coefficientes</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Stat t</i>	<i>valor-P</i>	<i>95% inferiores</i>	<i>95% superiores</i>	<i>Inferior 95,0%</i>	<i>Superior 95,0%</i>
Interseção	-	0,374627674	-	0,0000004712111410063	-	-	-	-2,835852449
	3,652096032		9,748601835		4,468339615	2,835852449	4,468339615	
	1,020183711	0,024837225	41,07478625	0,0000000000000280767	0,966068047	1,074299376	0,966068047	1,074299376
Variável X 1								

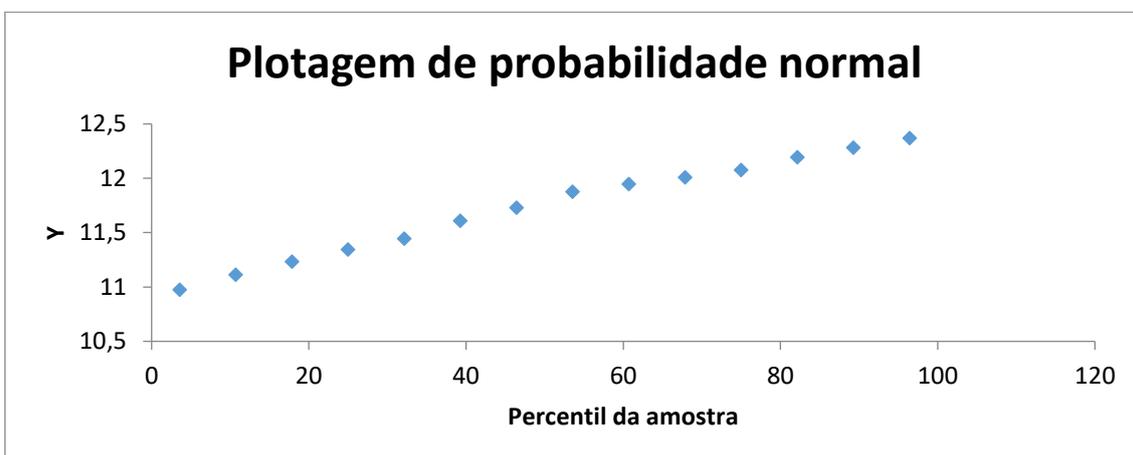
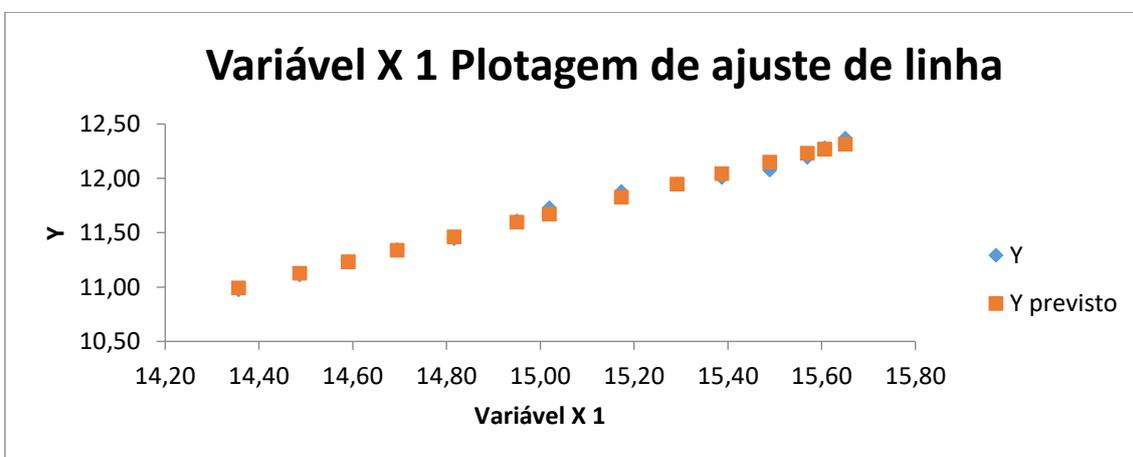
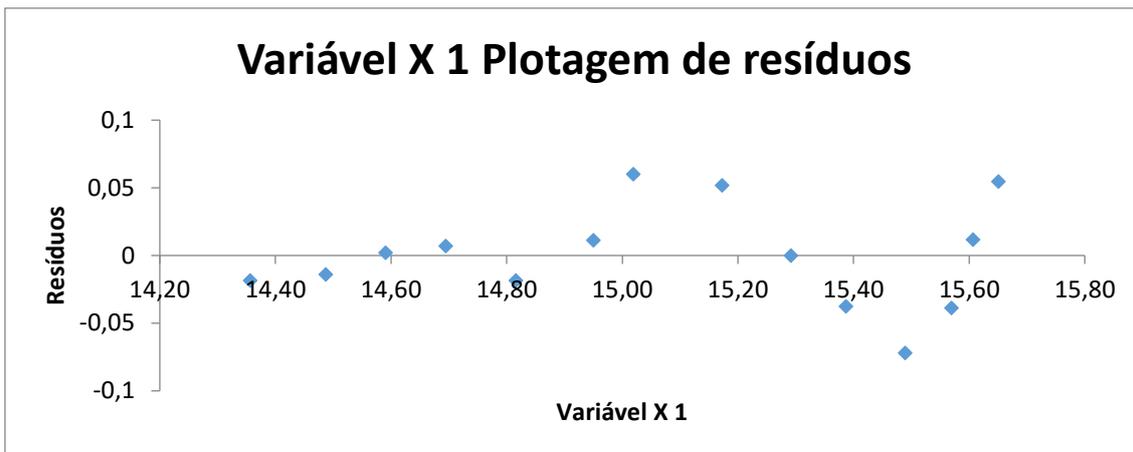
RESULTADOS
DE RESÍDUOS

<i>Observação</i>	<i>Y previsto</i>	<i>Resíduos</i>
		-
1	10,9943168	0,018285057
		-
2	11,12761863	0,014029513
3	11,2329016	0,002063471
4	11,3394108	0,007004318
		-
5	11,46318977	0,018500309
6	11,59972183	0,011233357
7	11,67044626	0,06019809
8	11,82699996	0,051776928
9	11,9482808	0,000114776
		-
10	12,04567146	0,037432041
		-
11	12,14969831	0,071989142
		-
12	12,23189201	0,038742212
13	12,26947004	0,011770491
14	12,31463706	0,054816842

RESULTADOS DE PROBABILIDADE

<i>Percentil</i>	<i>Y</i>
3,571428571	10,97603174
10,71428571	11,11358912
17,85714286	11,23496507
25	11,34641512
32,14285714	11,44468946
39,28571429	11,61095519
46,42857143	11,73064435
53,57142857	11,87877689
60,71428571	11,94839558
67,85714286	12,00823942
75	12,07770916
82,14285714	12,1931498
89,28571429	12,28124053
96,42857143	12,36945391

Gráficos:



APÊNDICE B – Cálculo do Desvio Padrão, da Amplitude e do Deflacionamento Referente a Volatilidade das Receitas e do FCDF.

Desvio Padrão

Os cálculos foram realizados com o auxílio do software Excel, foram utilizadas as seguintes fórmulas:

- DESVPAD.P usa a seguinte fórmula:

$$\sqrt{\frac{\sum (x - \bar{x})^2}{n}}$$

Onde \bar{x} é a média de amostra MÉDIA (núm1,núm2,...) e n é o tamanho da amostra.

- DESVPAD.A usa a seguinte fórmula:

$$\sqrt{\frac{\sum (x - \bar{x})^2}{(n-1)}}$$

Onde \bar{x} é média de amostra MÉDIA (núm1;núm2;...) e n é o tamanho da amostra.

Deflacionamento

Com a série nominal em mãos, obtivemos o número índice do IPCA no site do IBGE (BRASIL, 2019)³⁰ e aplicamos a fórmula abaixo:

$$V_r = V_t * \frac{I_k}{I_t}$$

Equação 2 - Deflacionamento.

Fonte: Wilher (2017)³¹

Onde o valor real será obtido multiplicando o valor nominal pela razão entre o índice de preço no período (utilizamos a base 2018) e no período que se deseja encontrar o deflator, daí multiplicamos pelo valor nominal ou corrente.

³⁰ BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA. 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 07 out. 2019.

³¹ WILHER, Vitor. **Como deflacionar uma série?** 2017. Disponível em: <<https://analisemacro.com.br/economia/inflacao/como-deflacionar-uma-serie/>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

Tabela 10 – Cálculo do deflacionamento e conversão dos valores nominais do DF, em reais, trazidos ao ano base 2018.

Ano	Receitas Correntes	FCDF	Índice Fonte IBGE	Deflator	Rec. Correntes Ano Base 2018	FCDF Ano Base 2018	Rec. Correntes Tesouro %	FCDF %
2002	7.040.227.549,91		2039,78	2,50	17.604.572.573,19	-		
2003	5.084.206.721,80	3.364.040.212,00	2229,49	2,29	11.631.608.864,48	7.696.225.211,03		
2004	5.795.355.768,46	3.755.715.900,00	2398,92	2,13	12.322.148.961,27	7.985.444.315,23	6%	4%
2005	6.745.777.214,78	4.448.859.076,00	2535,40	2,01	13.570.867.996,95	8.950.025.673,12	10%	12%
2006	7.680.316.360,56	5.257.655.452,00	2615,05	1,95	14.980.324.824,32	10.254.966.434,69	10%	15%
2007	8.508.527.391,14	6.001.414.136,00	2731,62	1,87	15.887.524.581,21	11.206.124.188,66	6%	9%
2008	10.029.624.286,99	6.597.284.327,00	2892,86	1,76	17.683.953.573,44	11.632.147.567,16	11%	4%
2009	10.757.464.402,47	7.844.958.082,00	3017,59	1,69	18.183.262.307,30	13.260.274.471,56	3%	14%
2010	12.047.042.780,82	7.686.171.324,00	3195,89	1,60	19.226.965.533,32	12.267.056.224,37	6%	-7%
2011	13.389.304.321,44	8.748.271.757,00	3403,73	1,50	20.064.346.912,06	13.109.595.181,31	4%	7%
2012	14.744.817.521,34	9.967.887.188,00	3602,46	1,42	20.876.724.154,47	14.113.218.486,81	4%	8%
2013	16.297.336.289,72	10.694.936.470,00	3815,39	1,34	21.787.119.128,77	14.297.542.297,97	4%	1%
2014	17.938.522.534,92	11.664.812.281,00	4059,86	1,26	22.537.084.388,83	14.655.100.956,34	3%	3%
2015	19.029.165.333,18	12.399.541.239,00	4493,17	1,14	21.601.753.548,18	14.075.858.255,77	-4%	-4%
2016	20.405.236.571,34	12.018.201.127,00	4775,70	1,07	21.793.486.548,18	12.835.847.488,41	1%	-9%
2017	20.754.597.488,86	13.218.604.133,00	4916,46	1,04	21.531.977.784,35	13.713.717.680,37	-1%	7%
2018	21.887.896.067,21	13.691.017.785,00	5100,61	1,00	21.887.896.067,21	13.691.017.785,00	2%	0%

Fontes: Brasil (2019)³²; Brasil (2019)³³; e Distrito Federal (2018)³⁴.

Nota 1: Valores de 2015 e 2016 ajustados, foram subtraídos os repasses para pagamento da folha de pessoal do FCDF que em 2015 foram de 6.103.334.702,00 e 2016 foram de 6.103.334.702,00.

³² BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA. 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 07 out. 2019.

³³ BRASIL. Senado Federal (Org.). SIGA Brasil. 2019. SIGA BRASIL PAINÉIS. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 07 jul. 2019.

³⁴ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Fazenda. Governo do Distrito Federal (Ed.). Contas Públicas: Relatórios de Gestão Fiscal. 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/area.cfm?id_area=1512>. Acesso em: 17 jul. 2019.

Tabela 11 – Fórmulas da análise da volatilidade.

MEDIDAS DE VARIABILIDADE	FÓRMULA	TESOURO%	FCDF%
Desvio padrão	=DESVPAD.P	4%	7%
Amplitude da série	=MAIOR - MENOR	15%	23%
Amplitude 2008-2010	=MAIOR - MENOR	8%	21%
Amplitude 2014-2016	=MAIOR - MENOR	8%	11%

Fonte: Tabela 10

Nota: Cálculos realizados com auxílio do software Excel.

APÊNDICE C – Tabelas Utilizadas para a Construção dos Cenários.

Cenário 1 - Fundo para Incertezas Econômicas

Tabela 12 – Série histórica com dados reais dos Demonstrativos de Resultado Primário do DF, 2003 a 2018.

Ano	Receitas Fiscais	Receitas Correntes	Receitas de Capital	Despesas Fiscais	Despesas Correntes	Despesas de Capital	Resultado Primário Real	Resultado Primário Reestimado (cenário 1)
2003	5.097.319.878,11	5.086.867.985,99	106.785.936,94	4.923.420.338,89	4.670.484.806,79	510.211.500,09	173.899.539,22	173.899.539,22
2004	5.828.609.167,82	6.232.032.721,97	119.465.618,92	5.596.740.706,24	5.163.217.204,02	738.825.848,12	231.868.461,58	231.868.461,58
2005	6.770.712.076,98	6.710.957.043,23	59.755.033,75	6.571.632.745,74	5.880.610.142,27	691.022.603,47	199.079.331,24	199.079.331,24
2006	7.717.993.566,65	7.648.489.036,81	69.504.529,84	7.664.874.870,92	6.943.771.092,73	721.103.778,19	53.118.695,73	53.118.695,73
2007	8.492.827.476,44	8.423.865.799,57	68.961.676,87	7.861.223.816,92	7.136.189.257,79	725.034.559,13	631.603.659,52	631.603.659,52
2008	10.021.267.327,23	9.856.653.683,94	164.613.643,29	9.748.205.288,81	8.697.227.947,43	1.050.977.341,38	273.062.038,42	273.062.038,42
2009	10.921.787.064,27	10.586.718.964,83	335.068.099,44	11.336.799.338,18	9.946.756.093,62	1.390.043.244,56	-415.012.273,91	0,00
2010	11.922.241.867,91	11.797.177.143,66	125.064.724,25	11.886.622.101,77	10.842.430.424,81	1.044.191.676,96	35.619.766,14	35.619.766,14
2011	13.358.920.058,04	13.075.918.900,78	283.001.157,26	13.347.126.766,14	12.349.251.284,31	997.875.481,83	11.793.291,90	11.793.291,90
2012	15.083.907.266,34	14.374.922.593,52	708.984.672,82	15.398.025.905,39	13.644.083.668,34	1.753.942.237,05	-314.118.639,05	-314.118.639,05
2013	16.381.375.923,39	16.037.643.636,15	343.732.287,24	17.570.858.123,45	15.350.247.743,32	2.220.610.380,13	-1.189.482.200,06	-1.189.482.200,06
2014	17.872.517.142,78	17.478.881.765,99	393.635.376,79	18.386.667.675,83	16.714.543.433,77	1.672.124.242,06	-514.150.533,05	0,00
2015	18.602.369.262,14	18.490.341.959,93	112.027.302,21	21.127.595.178,91	20.375.054.669,23	752.540.509,68	-2.525.225.916,77	0,00
2016	20.020.336.102,46	19.698.131.268,20	322.204.834,26	20.706.521.069,87	19.950.992.326,75	755.528.743,12	-686.184.967,41	0,00
2017	20.522.768.323,86	20.182.018.246,15	340.750.077,71	21.497.584.833,89	20.511.177.752,46	986.407.081,43	-974.816.510,03	0,00
2018	21.793.651.601,41	21.455.934.214,95	337.717.386,46	22.255.164.867,58	21.162.301.421,64	1.092.863.445,94	-461.513.266,17	0,00

Fontes: Distrito Federal (2018)³⁵.

Notas: * 2015 foram subtraídos das receitas e despesas correntes os valores dos repasses do FCDF para o orçamento distrital para pagamento da folha de saúde e educação no valor de R\$ 6.103.334.702,00.

** 2016 foram subtraídos das receitas e despesas correntes os valores dos repasses do FCDF para o orçamento distrital para pagamento da folha de saúde e educação no valor de R\$ 5.278.207.821,00.

*** 2018 – Houve mudança metodológica para a apuração do Resultado Primário, portanto, usamos a mesma regra de 2017 para 2018, o nosso resultado está diferente do constante no RREO por esse motivo.

Nota 2: Valores correntes.

³⁵ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Fazenda. Governo do Distrito Federal (Ed.). Contas Públicas: Relatórios de Gestão Fiscal. 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/area.cfm?id_area=1512>. Acesso em: 17 jul. 2019.

Nota 3: Elaboração própria.

Tabela 13 – Simulação do fundo para incertezas econômicas período de capitalização para o DF, 2003 a 2018.

Ano	Repasso para o Fundo (1,8% da D. Corrente)	Saldo do Fundo antes dos Juros	CDB (95% DA CDI)	Juros	Retirada do Fundo para zerar déficit primário	Total do Fundo acumulado	% Total do Fundo / Receitas Fiscais
2003	84.068.726,52	84.068.726,52	23,26	19.554.385,79	0,00	103.623.112,31	2%
2004	92.937.909,67	196.561.021,98	15,34	30.157.374,80	0,00	226.718.396,78	4%
2005	105.850.982,56	332.569.379,34	18,04	59.997.178,88	0,00	392.566.558,22	6%
2006	124.987.879,67	517.554.437,89	14,28	73.899.010,41	0,00	591.453.448,31	8%
2007	128.451.406,64	719.904.854,95	11,22	80.769.725,20	0,00	800.674.580,15	10%
2008	156.550.103,05	957.224.683,20	11,76	112.564.645,18	0,00	1.069.789.328,38	11%
2009	179.041.609,69	1.248.830.938,06	9,38	117.169.002,66	-415.012.273,91	950.987.666,81	9%
2010	195.163.747,65	1.146.151.414,46	9,26	106.165.541,30	0,00	1.252.316.955,75	11%
2011	222.286.523,12	1.474.603.478,87	11,01	162.424.255,34	0,00	1.637.027.734,21	13%
2012	245.593.506,03	1.882.621.240,24	7,98	150.177.731,78	0,00	2.032.798.972,02	14%
2013	276.304.459,38	2.309.103.431,40	7,66	176.891.408,38	0,00	2.485.994.839,77	16%
2014	300.861.781,81	2.786.856.621,58	10,27	286.286.256,22	-514.150.533,05	2.558.992.344,75	15%
2015	366.750.984,05	2.925.743.328,80	12,58	367.961.083,51	-2.525.225.916,77	768.478.495,54	4%
2016	359.117.861,88	1.127.596.357,42	13,30	149.951.033,64	-686.184.967,41	591.362.423,65	3%
2017	369.201.199,54	960.563.623,20	9,43	90.569.142,62	-974.816.510,03	76.316.255,79	0%
2018	380.921.425,59	457.237.681,38	6,10	27.890.835,57	-461.513.266,17	23.615.250,78	0%

Fontes: Tabela 12 e Fernando Toscano (2019)³⁶.

Nota: Elaboração própria.

³⁶ FERNANDO TOSCANO (Brasil) (Ed.). Certificado de Depósito Interbancário: CDI. 2019. Disponível em: <https://www.portalbrasil.net/indices_cdi.htm>. Acesso em: 05 nov. 2019.

Cenário 2 - Teto de gastos para despesas correntes primárias

Tabela 14 – Série histórica com dados reais dos Demonstrativos de Resultado Primário do DF, 2003 a 2018.

Ano	Receitas Fiscais	Receitas Correntes	Receitas de Capital	Despesas Fiscais	Despesas Correntes	Despesas de Capital	Resultado Primário Real
2003	5.097.319.878,11	5.086.867.985,99	106.785.936,94	4.923.420.338,89	4.670.484.806,79	510.211.500,09	173.899.539,22
2004	5.828.609.167,82	6.232.032.721,97	119.465.618,92	5.596.740.706,24	5.163.217.204,02	738.825.848,12	231.868.461,58
2005	6.770.712.076,98	6.710.957.043,23	59.755.033,75	6.571.632.745,74	5.880.610.142,27	691.022.603,47	199.079.331,24
2006	7.717.993.566,65	7.648.489.036,81	69.504.529,84	7.664.874.870,92	6.943.771.092,73	721.103.778,19	53.118.695,73
2007	8.492.827.476,44	8.423.865.799,57	68.961.676,87	7.861.223.816,92	7.136.189.257,79	725.034.559,13	631.603.659,52
2008	10.021.267.327,23	9.856.653.683,94	164.613.643,29	9.748.205.288,81	8.697.227.947,43	1.050.977.341,38	273.062.038,42
2009	10.921.787.064,27	10.586.718.964,83	335.068.099,44	11.336.799.338,18	9.946.756.093,62	1.390.043.244,56	-415.012.273,91
2010	11.922.241.867,91	11.797.177.143,66	125.064.724,25	11.886.622.101,77	10.842.430.424,81	1.044.191.676,96	35.619.766,14
2011	13.358.920.058,04	13.075.918.900,78	283.001.157,26	13.347.126.766,14	12.349.251.284,31	997.875.481,83	11.793.291,90
2012	15.083.907.266,34	14.374.922.593,52	708.984.672,82	15.398.025.905,39	13.644.083.668,34	1.753.942.237,05	-314.118.639,05
2013	16.381.375.923,39	16.037.643.636,15	343.732.287,24	17.570.858.123,45	15.350.247.743,32	2.220.610.380,13	-1.189.482.200,06
2014	17.872.517.142,78	17.478.881.765,99	393.635.376,79	18.386.667.675,83	16.714.543.433,77	1.672.124.242,06	-514.150.533,05
2015	18.602.369.262,14	18.490.341.959,93	112.027.302,21	21.127.595.178,91	20.375.054.669,23	752.540.509,68	-2.525.225.916,77
2016	20.020.336.102,46	19.698.131.268,20	322.204.834,26	20.706.521.069,87	19.950.992.326,75	755.528.743,12	-686.184.967,41
2017	20.522.768.323,86	20.182.018.246,15	340.750.077,71	21.497.584.833,89	20.511.177.752,46	986.407.081,43	-974.816.510,03
2018	21.793.651.601,41	21.455.934.214,95	337.717.386,46	22.255.164.867,58	21.162.301.421,64	1.092.863.445,94	-461.513.266,17

Fontes: Distrito Federal (2018)³⁷.

Notas: Em 2015 foram subtraídos das receitas e despesas correntes os valores dos repasses do FCDF para o orçamento distrital para pagamento da folha de saúde e educação no valor de R\$ 6.103.334.702,00.

Em 2016 foram subtraídos das receitas e despesas correntes os valores dos repasses do FCDF para o orçamento distrital para pagamento da folha de saúde e educação no valor de R\$ 5.278.207.821,00.

Em 2018 – Houve mudança metodológica para a apuração do Resultado Primário, portanto, usamos a mesma regra de 2017 para 2018, o nosso resultado está diferente do constante no RREO por esse motivo.

Nota 2: Valores correntes.

Nota 3: Elaboração própria.

³⁷ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Fazenda. Governo do Distrito Federal (Ed.). Contas Públicas: Relatórios de Gestão Fiscal. 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/area.cfm?id_area=1512>. Acesso em: 17 jul. 2019.

Tabela 15 – Série histórica simulada para o DF com despesas correntes corrigidas pela variação do IPCA, 2004 a 2018.

	RECEITAS FISCAIS	Receitas Correntes	Receitas de Capital	DESPESAS FISCAIS	Despesas Correntes	Despesas de Capital	Resultado Primário Simulado (IPCA)
2003							
2004	5.828.609.167,82	6.232.032.721,97	119.465.618,92	5.596.740.706,24	5.163.217.204,02	738.825.848,12	231.868.461,58
2005	6.770.712.076,98	6.710.957.043,23	59.755.033,75	6.246.644.315,00	5.555.621.711,53	691.022.603,47	524.067.761,98
2006	7.717.993.566,65	7.648.489.036,81	69.504.529,84	6.592.840.365,10	5.871.736.586,91	721.103.778,19	1.125.153.201,55
2007	8.492.827.476,44	8.423.865.799,57	68.961.676,87	6.781.143.674,87	6.056.109.115,74	725.034.559,13	1.711.683.801,57
2008	10.021.267.327,23	9.856.653.683,94	164.613.643,29	7.376.583.312,77	6.325.605.971,39	1.050.977.341,38	2.644.684.014,46
2009	10.921.787.064,27	10.586.718.964,83	335.068.099,44	8.088.859.968,26	6.698.816.723,70	1.390.043.244,56	2.832.927.096,01
2010	11.922.241.867,91	11.797.177.143,66	125.064.724,25	8.031.727.401,45	6.987.535.724,49	1.044.191.676,96	3.890.514.466,46
2011	13.358.920.058,04	13.075.918.900,78	283.001.157,26	8.397.675.814,07	7.399.800.332,24	997.875.481,83	4.961.244.243,97
2012	15.083.907.266,34	14.374.922.593,52	708.984.672,82	9.634.729.590,89	7.880.787.353,84	1.753.942.237,05	5.449.177.675,45
2013	16.381.375.923,39	16.037.643.636,15	343.732.287,24	10.560.847.636,69	8.340.237.256,56	2.220.610.380,13	5.820.528.286,70
2014	17.872.517.142,78	17.478.881.765,99	393.635.376,79	10.505.269.520,49	8.833.145.278,43	1.672.124.242,06	7.367.247.622,29
2015	18.602.369.262,14	18.490.341.959,93	112.027.302,21	10.151.007.085,93	9.398.466.576,25	752.540.509,68	8.451.362.176,21
2016	20.020.336.102,46	19.698.131.268,20	322.204.834,26	11.156.811.703,05	10.401.282.959,93	755.528.743,12	8.863.524.399,41
2017	20.522.768.323,86	20.182.018.246,15	340.750.077,71	12.040.890.611,25	11.054.483.529,82	986.407.081,43	8.481.877.712,61
2018	21.793.651.601,41	21.455.934.214,95	337.717.386,46	12.472.348.791,53	11.379.485.345,59	1.092.863.445,94	9.321.302.809,88

Fontes: Distrito Federal (2018)³⁸ e Tabela 14.

Notas: * 2015 foram subtraídos das receitas e despesas correntes os valores dos repasses do FCDF para o orçamento distrital para pagamento da folha de saúde e educação no valor de R\$ 6.103.334.702,00.

** 2016 foram subtraídos das receitas e despesas correntes os valores dos repasses do FCDF para o orçamento distrital para pagamento da folha de saúde e educação no valor de R\$ 5.278.207.821,00.

Nota 2: Valores correntes.

Nota 3: Elaboração própria.

³⁸ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Fazenda. Governo do Distrito Federal (Ed.). Contas Públicas: Relatórios de Gestão Fiscal. 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/area.cfm?id_area=1512>. Acesso em: 17 jul. 2019.

Tabela 16 – Série histórica simulada para o DF com despesas correntes corrigidas pela variação de 90% da RCL, 2004 a 2018.

	RECEITAS FISCAIS	Receitas Correntes	Receitas de Capital	DESPESAS FISCAIS	Despesas Correntes	Despesas de Capital	Resultado Primário (90% da RCL)
2003							
2004	5.828.609.167,82	6.232.032.721,97	119.465.618,92	5.596.740.706,24	5.163.217.204,02	738.825.848,12	231.868.461,58
2005	6.770.712.076,98	6.710.957.043,23	59.755.033,75	6.729.615.272,22	6.038.592.668,75	691.022.603,47	41.096.804,76
2006	7.717.993.566,65	7.648.489.036,81	69.504.529,84	7.620.150.528,01	6.899.046.749,82	721.103.778,19	97.843.038,64
2007	8.492.827.476,44	8.423.865.799,57	68.961.676,87	8.452.209.174,65	7.727.174.615,52	725.034.559,13	40.618.301,79
2008	10.021.267.327,23	9.856.653.683,94	164.613.643,29	9.927.494.134,10	8.876.516.792,72	1.050.977.341,38	93.773.193,13
2009	10.921.787.064,27	10.586.718.964,83	335.068.099,44	11.746.740.917,71	10.356.697.673,15	1.390.043.244,56	-824.953.853,44
2010	11.922.241.867,91	11.797.177.143,66	125.064.724,25	12.009.469.314,63	10.965.277.637,67	1.044.191.676,96	-87.227.446,72
2011	13.358.920.058,04	13.075.918.900,78	283.001.157,26	13.146.969.206,52	12.149.093.724,69	997.875.481,83	211.950.851,52
2012	15.083.907.266,34	14.374.922.593,52	708.984.672,82	15.211.688.162,43	13.457.745.925,38	1.753.942.237,05	-127.780.896,09
2013	16.381.375.923,39	16.037.643.636,15	343.732.287,24	17.046.578.784,89	14.825.968.404,76	2.220.610.380,13	-665.202.861,50
2014	17.872.517.142,78	17.478.881.765,99	393.635.376,79	17.896.035.807,31	16.223.911.565,25	1.672.124.242,06	-23.518.664,53
2015	18.602.369.262,14	18.490.341.959,93	112.027.302,21	18.539.268.325,50	17.786.727.815,82	752.540.509,68	63.100.936,64
2016	20.020.336.102,46	19.698.131.268,20	322.204.834,26	19.417.647.900,97	18.662.119.157,85	755.528.743,12	602.688.201,49
2017	20.522.768.323,86	20.182.018.246,15	340.750.077,71	20.940.187.040,48	19.953.779.959,05	986.407.081,43	-417.418.716,62
2018	21.793.651.601,41	21.455.934.214,95	337.717.386,46	21.804.136.827,97	20.711.273.382,03	1.092.863.445,94	-10.485.226,56

Fontes: Distrito Federal (2018)³⁹ e Tabela 14.

Notas: * 2015 foram subtraídos das receitas e despesas correntes os valores dos repasses do FCDF para o orçamento distrital para pagamento da folha de saúde e educação no valor de R\$ 6.103.334.702,00.

** 2016 foram subtraídos das receitas e despesas correntes os valores dos repasses do FCDF para o orçamento distrital para pagamento da folha de saúde e educação no valor de R\$ 5.278.207.821,00.

Nota 2: Valores correntes.

Nota 3: Elaboração própria.

³⁹ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Fazenda. Governo do Distrito Federal (Ed.). Contas Públicas: Relatórios de Gestão Fiscal. 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/area.cfm?id_area=1512>. Acesso em: 17 jul. 2019.

Cenário 3 - Combinação do teto de gastos para despesa corrente primária corrigida pela variação de 90% da RCL e do Fundo para Incertezas Econômicas.

Tabela 17 – Série histórica simulada para o DF com despesas correntes corrigidas pela variação de 90% da RCL, 2004 a 2018.

	RECEITAS FISCAIS	Receitas Correntes	Receitas de Capital	DESPESAS FISCAIS	Despesas Correntes	Despesas de Capital	Resultado Primário (90% da RCL)
2003	5.097.319.878,11	5.086.867.985,99	106.785.936,94	4.923.420.338,89	4.670.484.806,79	510.211.500,09	173.899.539,22
2004	5.828.609.167,82	6.232.032.721,97	119.465.618,92	5.596.740.706,24	5.163.217.204,02	738.825.848,12	231.868.461,58
2005	6.770.712.076,98	6.710.957.043,23	59.755.033,75	6.729.615.272,22	6.038.592.668,75	691.022.603,47	41.096.804,76
2006	7.717.993.566,65	7.648.489.036,81	69.504.529,84	7.620.150.528,01	6.899.046.749,82	721.103.778,19	97.843.038,64
2007	8.492.827.476,44	8.423.865.799,57	68.961.676,87	8.452.209.174,65	7.727.174.615,52	725.034.559,13	40.618.301,79
2008	10.021.267.327,23	9.856.653.683,94	164.613.643,29	9.927.494.134,10	8.876.516.792,72	1.050.977.341,38	93.773.193,13
2009	10.921.787.064,27	10.586.718.964,83	335.068.099,44	11.746.740.917,71	10.356.697.673,15	1.390.043.244,56	-824.953.853,44
2010	11.922.241.867,91	11.797.177.143,66	125.064.724,25	12.009.469.314,63	10.965.277.637,67	1.044.191.676,96	-87.227.446,72
2011	13.358.920.058,04	13.075.918.900,78	283.001.157,26	13.146.969.206,52	12.149.093.724,69	997.875.481,83	211.950.851,52
2012	15.083.907.266,34	14.374.922.593,52	708.984.672,82	15.211.688.162,43	13.457.745.925,38	1.753.942.237,05	-127.780.896,09
2013	16.381.375.923,39	16.037.643.636,15	343.732.287,24	17.046.578.784,89	14.825.968.404,76	2.220.610.380,13	-665.202.861,50
2014	17.872.517.142,78	17.478.881.765,99	393.635.376,79	17.896.035.807,31	16.223.911.565,25	1.672.124.242,06	-23.518.664,53
2015	18.602.369.262,14	18.490.341.959,93	112.027.302,21	18.539.268.325,50	17.786.727.815,82	752.540.509,68	63.100.936,64
2016	20.020.336.102,46	19.698.131.268,20	322.204.834,26	19.417.647.900,97	18.662.119.157,85	755.528.743,12	602.688.201,49
2017	20.522.768.323,86	20.182.018.246,15	340.750.077,71	20.940.187.040,48	19.953.779.959,05	986.407.081,43	-417.418.716,62
2018	21.793.651.601,41	21.455.934.214,95	337.717.386,46	21.804.136.827,97	20.711.273.382,03	1.092.863.445,94	-10.485.226,56

Fontes: Distrito Federal (2018)⁴⁰ e Tabela 16 e Tabela 20.

Notas: * 2015 foram subtraídos das receitas e despesas correntes os valores dos repasses do FCDF para o orçamento distrital para pagamento da folha de saúde e educação no valor de R\$ 6.103.334.702,00.

** 2016 foram subtraídos das receitas e despesas correntes os valores dos repasses do FCDF para o orçamento distrital para pagamento da folha de saúde e educação no valor de R\$ 5.278.207.821,00.

Nota 2: Valores correntes.

Nota 3: Elaboração própria.

⁴⁰ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Fazenda. Governo do Distrito Federal (Ed.). Contas Públicas: Relatórios de Gestão Fiscal. 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/area.cfm?id_area=1512>. Acesso em: 17 jul. 2019.

Tabela 18 – Simulação do Fundo para incertezas econômicas período de capitalização, 2003 a 2018.

Ano	Repasso de 1,21% da Desp. Corrente (RCL)	Total do Fundo Antes do Juros	Percentual médio do rendimento CDB (95% DA CDI)	Juros da Aplicação a.a.	Retirada do Fundo para cobrir o Déficit do Resultado Primário Reestimado	Saldo do Fundo após as retiradas	FUNDO / RECEITAS FISCAIS
2003	56.512.866,16	56.512.866,16	23,26	13.144.892,67	-	69.657.758,83	1%
2004	62.474.928,17	132.132.687,00	15,3425	20.272.457,50	-	152.405.144,50	3%
2005	73.066.971,29	225.472.115,80	18,0405	40.676.297,05	-	266.148.412,85	4%
2006	83.478.465,67	349.626.878,52	14,2785	49.921.473,85	-	399.548.352,37	5%
2007	93.498.812,85	493.047.165,21	11,2195	55.317.426,70	-	548.364.591,92	6%
2008	107.405.853,19	655.770.445,11	11,75948	77.115.194,34	-	732.885.639,45	7%
2009	125.316.041,85	858.201.681,29	9,382295	80.519.013,43	- 824.953.853,44	113.766.841,28	1%
2010	132.679.859,42	246.446.700,70	9,262785	22.827.828,03	- 87.227.446,72	182.047.082,00	2%
2011	147.004.034,07	329.051.116,07	11,014775	36.244.240,07	-	365.295.356,14	3%
2012	162.838.725,70	528.134.081,84	7,977055	42.129.546,18	- 127.780.896,09	442.482.731,93	3%
2013	179.394.217,70	621.876.949,63	7,66061	47.639.567,79	- 665.202.861,50	4.313.655,92	0%
2014	196.309.329,94	200.622.985,86	10,27273	20.609.457,65	- 23.518.664,53	197.713.778,98	1%
2015	215.219.406,57	412.933.185,55	12,57667	51.933.244,07	-	464.866.429,62	2%
2016	225.811.641,81	690.678.071,43	13,29829	91.848.372,91	-	782.526.444,33	4%
2017	241.440.737,50	1.023.967.181,84	9,42875	96.547.305,66	- 417.418.716,62	703.095.770,88	3%
2018	250.606.407,92	953.702.178,80	6,099855	58.174.450,04	- 10.485.226,56	1.001.391.402,28	5%

Fontes: Distrito Federal (2018)⁴¹ e Tabela 16 e Tabela 19.

Notas: * 2015 foram subtraídos das receitas e despesas correntes os valores dos repasses do FCDF para o orçamento distrital para pagamento da folha de saúde e educação no valor de R\$ 6.103.334.702,00.

** 2016 foram subtraídos das receitas e despesas correntes os valores dos repasses do FCDF para o orçamento distrital para pagamento da folha de saúde e educação no valor de R\$ 5.278.207.821,00.

Nota 2: Valores correntes.

Nota 3: Elaboração própria

⁴¹ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Fazenda. Governo do Distrito Federal (Ed.). Contas Públicas: Relatórios de Gestão Fiscal. 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/area.cfm?id_area=1512>. Acesso em: 17 jul. 2019.

