

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

Copyright © 2023 Fipecafi. Todos os direitos reservados.

DOI: <https://doi.org/10.53826/2763-7069.v2n4.2021.id57>

José Alexandre Magrini Pigatto

Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)
pigatto71@gmail.com

Ricardo Rocha de Azevedo

Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia (FACIC - UFU)

ricardo.azevedo@ufu.br

Ricardo Lopes Cardoso

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV EBAPE)
ricardo.cardoso@fgv.br

Bernardo de Abreu Guelber Fajardo

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV EBAPE)
bernardo.fajardo@fgv.br

Armando Santos Moreira da Cunha

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV EBAPE)
armando.cunha@fgv.br

Resumo

Este ensaio tem por objetivo discutir o arranjo de algumas das instituições orçamentárias do Brasil e como elas afetam as respostas aos efeitos da pandemia de COVID-19. Essas instituições compreendem o ambiente externo ao orçamento, as regras estáveis, as regras de metas numéricas e regras de procedimentos. Por um lado, diferentes configurações em diferentes regras criaram ao longo do tempo limitações significativas de resposta às crises, sobretudo aquelas imprevisíveis. Por outro, as respostas orçamentárias dos governos, como o do Brasil à emergência da Pandemia de COVID-19, concentraram-se nos auxílios diretos às pessoas; assistência a empresas; assistência a governos subnacionais e medidas para manutenção dos empregos. Tradicionalmente, a atuação da Administração Pública brasileira frente às crises é de respostas de curto prazo em detrimento de ajustes estruturais. A discussão

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

se apropria de exemplos de conflitos e contradições entre princípios clássicos e demais regras orçamentárias no Brasil e no exterior, bem como da literatura sobre resiliência, para refletir sobre a necessidade de mudanças e de construção de capacidades de respostas mais duradouras às crises futuras bem como sobre o seu alcance. Nesse sentido, o quadro de enfrentamento à pandemia no Brasil valeu-se de um orçamento especial, sem qualquer ferramenta de enfrentamento antecipatória. A maior capacidade antecipatória extinta em 2018 no Brasil, o Fundo Soberano, daria conta de apenas 5% do suporte orçamentário à pandemia pago em 2020. Diante dessa magnitude, a resposta por meio de déficits torna-se inevitável. O ensaio conclui também que além do ambiente orçamentário pré-pandêmico desfavorável no contexto nacional, quatro outros fatores contribuem para a fragilidade da resposta governamental no Brasil frente à crises, ou seja, a relativização de regras orçamentárias frente aos princípios tradicionais com prejuízos à criação de capacidades de enfrentamento, os frágeis mecanismos anticíclicos, os débeis instrumentos de carregamento de recursos intertemporais e o alto grau de especificação das despesas orçamentárias.

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

Abstract

This essay aims to discuss the arrangement of some of Brazil's budget institutions and how they affect responses to the effects of the COVID-19 pandemic. These institutions comprise the external budget environment, stable rules, numerical target rules and procedural rules. On the one hand, different configurations in different rules created, over time, significant limitations in responding to crises, especially unpredictable ones. On the other hand, the budgetary responses of governments, such as Brazil's to the emergence of the COVID-19 Pandemic, focused on direct aid to people; business assistance; assistance to subnational governments and measures to maintain jobs. Traditionally, the role of the Brazilian Public Administration in the face of crises is short-term responses to the detriment of structural adjustments. The discussion uses examples of conflicts and contradictions between classical principles and other budgetary rules in Brazil and abroad, as well as the literature on resilience, to reflect on the need for changes and for building capacities for longer-lasting responses to well-known future crises. how about your reach. In this sense, the framework for coping with the pandemic in Brazil made use of a special budget, without any anticipatory coping tool. The largest anticipatory capacity extinguished in 2018 in Brazil, the Sovereign Fund, would account for only 5% of the budget support for the pandemic paid in 2020. Given this magnitude, the response through deficits becomes inevitable. The essay also concludes that in addition to the unfavorable pre-pandemic budgetary environment in the national context, four other factors contribute to the fragility of the government response in Brazil in the face of crises, that is, the relativization of budget rules in the face of traditional principles with damages to the creation of coping capacities, the fragile countercyclical mechanisms, the weak instruments for loading

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

intertemporal resources and the high degree of specification of budgetary expenditures.

Keywords: Financial Resilience; Pandemic; Budget Governance; Budget Institutions; Cyclical Budget.

1. Introdução

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

Existem crises que são resultado de um acúmulo de decisões equivocadas e, portanto, são previsíveis. Outras crises, no entanto, mudam determinando contexto de modo repentino. Se a crise for repentina e de grandes proporções, ela abre espaço para regimes de excepcionalidade, bem como altera o equilíbrio de questões como a da transparência *versus* opacidade orçamentária (MICHNER, CONTRERAS; NISKIER, 2018). Dessa maneira, os orçamentos públicos são afetados de acordo com o tipo, a extensão geográfica e a intensidade de cada crise. Por exemplo, a recessão entre 2014 e 2017 caracterizou uma das maiores crises financeiras da história do país (SPILIMBERGO; SRINIVASAN, 2019) até então, e afetou os orçamentos pelo lado das receitas (BARBOSA FILHO, 2017) com diferenças temporais e de intensidade entre os municípios brasileiros (AQUINO; CARDOSO, 2017). A pandemia de COVID-19, por sua vez, caracterizou-se como uma crise global, imprevisível que aumentou despesas (por exemplo, saúde e assistência social) e reduziu a arrecadação principalmente em função da contração da atividade econômica.

Crises exigem capacidades de resposta dos governos (AHRENS; FERRY, 2020; ARGENTO, KAARBØE; VAKKURI, 2020) quase sempre custeadas com suporte orçamentário. A literatura de resiliência financeira indica que essas respostas podem ser antecipatórias ou de enfrentamento (BARBERA *et al.*, 2017; PADOVANI, IACUZZI, JORGE; PIMENTEL 2021). As capacidades antecipatórias são ferramentas e recursos disponíveis para identificar e gerenciar vulnerabilidades. As capacidades de enfrentamento referem-se aos recursos e habilidades que permitam enfrentar os choques e podem ser de proteção — permitem absorver o impacto de um choque sem alterações nas estruturas ou na função; de adaptação — permitem implementar mudanças incrementais nas estruturas e funções existentes; e de transformação — permitem mudanças mais radicais, abrangendo estruturas, funções, objetivos e valores (BARBERA *et al.*, 2017). No entanto, a construção de capacidades antecipatórias subordina-se ao racionamento de capital financeiro e quanto pior for a situação fiscal do governo, menor a será a sua margem para tanto. Assim sendo, é possível afirmar que as capacidades de respostas às crises no Brasil não têm sido antecipatórias, mas sim, de enfrentamento, limitadas ao curto prazo e, de modo pontual, em detrimento de alterações mais sistemáticas e duradouras (AQUINO *et al.*, 2015).

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

Esse contexto de enfrentamento demanda recursos financeiros. A gestão financeira na Administração Pública opera por meio de instituições como a conformação do ambiente orçamentário e os princípios positivados que são mais estáveis, vis-à-vis com outras regras introduzidas por reformas. Desse modo, as regras fiscais compõem um segundo grupo institucional e dizem respeito às restrições impostas sobre os gastos públicos, tributação, déficit e dívida. O terceiro grupo de instituições orçamentárias são as regras do processo em que são definidas as competências dos atores e os procedimentos no ciclo orçamentário, ou seja, nas etapas de preparação, votação, execução e controle (VON HAGEN, 2007; SCHICK, 2013; RAUDLA, 2014). Portanto, é o desenho e operação dessas instituições que afetam as respostas dos governos em momentos de crise. Dado que a pandemia COVID-19 provocou a institucionalização de “orçamentos especiais” para lidar com as respostas na maioria dos países (GROSSI; HO; JOYCE, 2020), podemos assumir alguns paradoxos ou contradições entre instituições orçamentárias ordinárias e extraordinárias.

Ao mesmo tempo em que buscam disciplinar os gastos, as instituições orçamentárias ordinárias limitam as respostas dos governos em contextos que exigem respostas rápidas. As diversas instituições orçamentárias em operação no país foram construídas para operar em períodos de estabilidade, e é necessária uma discussão sobre o papel das práticas contábeis e orçamentárias no “novo normal” (LEONI *et al.*, 2021, p. 1.310). No Brasil, poucas regras criadas no ciclo de gestão de finanças públicas possuem válvulas de escape para situações excepcionais tal como aquela prevista no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal que possibilita suspender limitações de gastos e metas fiscais em períodos de calamidade (AFONSO, 2016). Por um lado, o contexto da COVID-19 desencadeou uma reflexão específica para crises que ameaçam a vida das pessoas, na medida em que o princípio de proteção à vida dos cidadãos entrou em conflito com o princípio da legalidade (artigos 1º e 5º da Constituição Federal de 1988) como, por exemplo, na decretação do *lockdown*. Várias das ações de respostas à crise, no entanto, encontram-se dentro de um arcabouço institucional que estabelece as condições de mobilização de recursos públicos governamentais.

Nesse sentido, o presente ensaio procura responder a seguinte questão: analisando o caso dos efeitos da Pandemia Covid-19 no Brasil, como as instituições orçamentárias vigentes impactam a capacidade de resposta brasileira em um contexto de crise?

Os questionamentos da literatura sobre os conflitos e contradições presentes nas instituições orçamentárias em uso nos países não são novos (WILDAVSKY, 1978; POTERBA, 1984; SCHICK, 2013), e essas têm se mostrado extremamente resilientes às tentativas de mudanças. Porém, o foco da literatura anterior estava em analisar crises financeiras (POTERBA, 1984; SCHICK, 2013; PADOVANI *et al.*, 2021), em geral, criadas silenciosamente ao longo do tempo, diferente da pandemia, que exigiu respostas imediatas. O aparecimento de crises exógenas traz sempre a oportunidade de rediscutir regras e práticas que eram até então “tidas como certas”, favorecendo mudanças transformacionais mais amplas (TOLBERT; ZUCKER, 1996). Isso ocorre porque esses eventos exógenos inesperados favorecem uma maior atenção em ambiguidades existentes, que passavam até então despercebidas (ANDREWS,

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

2011). Assim, o presente ensaio foca nos *trade-offs* existentes nas instituições orçamentárias vigentes no país, procurando contribuir com o debate e eventual necessidade de mudanças, alinhando-se com pesquisas recentes que vêm questionando as instituições orçamentárias em operação e os desafios futuros associados (ANESSI-PESSINA *et al.*, 2020; GROSSI; HO; JOYCE, 2020; LEONI *et al.*, 2021).

2. Impacto das instituições orçamentárias nas respostas à pandemia

Os governos centrais da maior parte dos países responderam à crise de Covid-19 com quatro medidas principais: assistência às pessoas e trabalhadores, assistência a empresas, assistência aos governos subnacionais e manutenção dos empregos (WILLOUGHBY *et al.*, 2020). Todas essas respostas dependeram de suporte financeiro e foram afetadas pela configuração das instituições orçamentárias de curto e longo prazos em operação (OMS, 2020). As instituições orçamentárias são todas as regras e regulamentos segundo os quais os orçamentos são elaborados, aprovados e executados.

Como essas instituições variam entre os países e, em menor grau, ao longo do tempo, essas podem ser usadas como explicação das diferenças na política fiscal entre países (ALESINA; PEROTTI, 1999). Por outro lado, a expressão “governança orçamentária” refere-se aos processos, leis, estruturas e instituições em vigor para garantir que o sistema orçamentário atenda aos seus objetivos de maneira sustentável e duradoura (PATTARO, 2016). Se as instituições orçamentárias não forem capazes de gerar previamente o acúmulo de reservas financeiras e induzir a construção de infraestrutura adequadamente dimensionada à população para uso durante uma crise, restarão poucas respostas no curto prazo, como as reprogramações de gastos e aberturas de créditos extraordinários (GROSSI; HO; JOYCE, 2020). Seguindo essa lógica, no longo prazo a consequência da insuficiência de capacidades antecipatórias será o estabelecimento de instituições orçamentárias de redução de despesas e de geração de receitas extraordinárias.

O alcance normativo limitado das leis de finanças públicas contrasta com os princípios que padronizam a sua natureza e que foram gradualmente teorizados no século XIX (CARDONI, 2010). Sundelson (1935) tentou criar uma ponte entre os princípios orçamentários da universalidade, não-afetação, unidade, clareza, especificação e anualidade, positivados em países da Europa Continental, com as regras observadas nos Estados Unidos e outras jurisdições sujeitas ao contexto *Common law*. No entanto, a incompatibilidade dos sistemas jurídicos não permitiu essa conexão e a consequência é que autores referenciais como Von Hagen (2007), Alesina e Perotti (1999) e Schick (2013) utilizam a expressão “regras” mesmo quando elas equivalem aos “princípios” abrangendo três tipos de instituições orçamentárias: as que moldam o ambiente do processo orçamentário (baseadas em princípios gerais), as regras orientadas para resultados e as regras procedimentais. A conclusão dessa divisão é que a governança orçamentária de uma jurisdição depende do quanto as regras e procedimentos convergem ou contradizem o ambiente e os princípios mais

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

estáveis. Desse modo, a governança orçamentária gera consequências marginais à capacidade de enfrentamento a crises em cada jurisdição.

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

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

O orçamento público opera com regras gerais que delimitam o comportamento dos governos sobre seus gastos e receitas (SHAH, 2007; von hagen, 2007). Alguns princípios orçamentários têm implicações diretas sobre a capacidade de resposta a crises, enquanto outros têm impacto indireto, pela criação de incentivos. Os princípios afetam de maneira diferente a capacidade de resposta dos governos. De um lado, a utilização cerimonial de alguns princípios e o conflito com algumas legislações (universalidade, equilíbrio e não-afetação das receitas) gera fragilidades em capacidades antecipatórias, e de outro lado, são os próprios princípios que contribuem para essas fragilidades (anualidade e especificação). Sob condições extremas, um princípio (unidade) pode ser violado para que se construam capacidades imediatas de enfrentamento.

Uma das taxonomias de princípios orçamentários apresentada por Sundelson (1935) divide os princípios entre aqueles relacionados à estática daqueles afeitos à dinâmica orçamentária. A estática apresenta dois pontos de vista. Primeiro, o material onde se incluem a universalidade e não-afetação e, segundo, o formal onde se encaixam a unidade e clareza. Já a dinâmica orçamentária na fase de aprovação deveria observar a exatidão e a autorização prévia, na execução a especificação e a publicidade ao longo de todas as fases do ciclo. Nesse sentido, o equilíbrio e a anualidade podem ser entendidos como princípios dinâmicos também.

Equilíbrio e anualidade estão em constante tensão no processo orçamentário. O princípio da anualidade representa o período de um ano para o qual o orçamento é projetado e no qual suas autorizações são válidas. Já o princípio do equilíbrio estabelece a “regra de ouro”, onde a realização de operação de crédito não pode exceder as despesas de capital (CF, art. 167, III). É importante registrar que regras rígidas de equilíbrio usualmente são violadas (SCHICK, 2013). A violação ou reinterpretção constante das regras de resultado fiscal colidem contra o princípio do equilíbrio enquanto a excessiva inscrição de restos a pagar afronta o princípio da anualidade (AQUINO; AZEVEDO, 2017).

Essas instituições superpostas aos demais princípios acabam por comprometer a capacidade de respostas às crises. Primeiro, em condições “normais” e legitimados pelos princípios da anualidade e equilíbrio, os gestores públicos tendem a gastar os excessos de arrecadação dentro do ano, dada a ausência de instituições (regras e princípios) que incentivem a operação de mecanismos cíclicos como a poupança. A ausência de poupança pública restringe as capacidades antecipatórias às crises. Segundo, gera incentivos para utilização de mecanismos de transferências de passivos para o orçamento seguinte.

Contudo, se o transporte de passivos é uma violação indesejada ao princípio da anualidade, a previsibilidade é uma característica desejável que se operacionaliza por meio de instituições orçamentárias plurianuais. Tais instrumentos servem de

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

parâmetro para ajustes frente a desequilíbrios futuros e para a avaliação dos programas em andamento. A execução eficiente e eficaz de políticas e programas da entidade requer, portanto, o confronto entre o curto e o longo prazo por meio de uma abordagem de médio prazo (PATTARO, 2016). No sentido inverso, quanto menor o eleitorado conhece e entende o processo orçamentário, mais os políticos podem agir estrategicamente e usar déficits fiscais e gastos excessivos para atingir metas oportunistas (ALESINA; PEROTTI, 1999) reduzindo as capacidades de enfrentamento às crises.

O princípio da universalidade demanda a inclusão de todas as receitas e despesas no orçamento de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo. Este é complementado pela regra do orçamento bruto, que impede qualquer dedução ou compensação entre receitas e despesas. Porém, uma violação desse princípio ocorre pela dedução da receita na forma de gastos tributários (ou outros tipos de transações *off-budgeting*), amplamente utilizadas no país e diminuem a capacidade de enfrentamento às crises.

Por sua vez, o princípio da especificação prevê que o orçamento seja discriminado com todas as receitas e despesas autorizadas pelo legislativo, não havendo autorizações em bloco. O orçamento se torna detalhado e rígido, prejudicando a capacidade de prover respostas rápidas, tendo em vista que eventuais alterações do orçamento dependem do poder legislativo no seu nível mais detalhado (classificação em elementos de despesa no Brasil).

O princípio da unidade apresenta uma dupla conotação: a da unidade de caixa (consagrada no artigo 56 da Lei 4.320) e, o que nos interessa neste artigo, a da unidade formal do documento orçamentário, ou seja, toda a programação deve estar contida em um único diploma legal (artigo 165, § 3º da Constituição Federal do Brasil). A violação desse princípio parece ser recorrente ao longo da história. Leon Say *apud* Delmas (2010) narrou o abuso de orçamentos extraordinários em 1870 na França. Cruz, Lima e Miranda (2020) chamam a atenção para a sua violação recente por meio da Emenda Constitucional 106.

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

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

Primeiro, os princípios orçamentários coexistem com regras legais orientadas para resultados que estabelecem alvos numéricos *ex-ante* a partir de parâmetros orçamentários financeiros (VON HAGEN, 2007), tais como a receita realizada ou o produto real. As regras de resultados se baseiam em restrições permanentes nos principais agregados, como o resultado orçamentário, limites de despesas e empréstimos. Além disso, fornecem indicações sobre monitoramento, aplicação e sanção, caso não sejam cumpridas (PATTARO, 2016). Essas regras têm como objetivos fortalecer o princípio do equilíbrio e restringir o gasto.

No Brasil, diversas instituições compõem o regime fiscal ordinário (MARTYNYCHEN, 2020) perseguindo o objetivo do equilíbrio orçamentário, dentre as quais a regra de ouro, a necessidade de compensação pela perda de arrecadação, os

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

tetos de gastos e as metas de resultado fiscal. Essas regras relacionadas ao princípio do equilíbrio podem se caracterizar como restrições rígidas ou suaves. Regras rígidas tendem a ser permanentes. Contudo, a rigidez do princípio do equilíbrio e suas regras numéricas são violados e poucos governos nacionais mantêm seus gastos dentro da receita durante uma guerra, recessão e em alguns casos, como no Brasil, durante tempos de normalidade (SCHICK, 2013). Legislações e reinterpretções da legislação, que deveriam estar alinhadas aos princípios gerais, são suavizadas por meio de “puxadinhos” casuísticos. Por exemplo, a flexibilização do controle de metas de resultado primário pela métrica de pagamentos (e não pela despesa liquidada); a aceitação do reconhecimento de alienação de bens como receita primária (que não representa “esforço fiscal”); e a possibilidade do uso de recursos de operações de crédito para pagamento de juros e encargos. Os dois primeiros, flexibilizados por mudanças recentes de entendimentos, e o último, por uma mudança constitucional (Emenda Constitucional 106/2020) (MARTYNYCHEN, 2020). Essas mudanças colidem conceitualmente com a regra de ouro e com o princípio geral do equilíbrio, gerando contradições.

Segundo, o país enfrenta um efeito aqui intitulado como “miopia anticíclica”. Ela ocorre pela existência de regras de equilíbrio aplicadas sob a anualidade, que em geral, desconsideram o efeito dos ciclos econômicos, que não coincidem com o exercício financeiro e redundam em hiatos entre o produto potencial e o real. À medida que a receita excede o seu potencial (excessos de arrecadação), o percentual estrutural da regra orientada para resultados (*outputs* diretos da ação governamental) diminui e induz ao aumento de gastos ou redução de receitas (GOBETTI *et al.*, 2017). Agravado pela falta de correspondência entre receitas e despesas do exercício financeiro (AQUINO; AZEVEDO, 2017), a falta da segregação dos itens estruturais no orçamento gera uma miopia anticíclica que conduz a impulsos duradouros lastreados em componentes sazonais. Por exemplo, em momentos favoráveis de arrecadação pública, como receitas de royalties de petróleo em momento favorável, recebidas em valores acima das expectativas iniciais, ou o momento atual de superávits orçamentários decorrentes de aumento da inflação, que favorecem a arrecadação dos governos, pelo “efeito bacha” (BACHA, 1994), não resultam em poupança. Ao contrário, aumentam as pressões dos governos para a ampliação dos gastos, pois os limites são estabelecidos em relação à arrecadação, como aplicações mínimas em educação e saúde.

Essa miopia anticíclica constrange as capacidades de enfrentamento e traz consequências diretas para as respostas dos governos, pois tende a diminuir os incentivos para a criação de capacidades de proteção e prevenção às vulnerabilidades (BARBERA *et al.*, 2017; PADOVANI *et al.*, 2021). Com isso, como as crises demandam respostas rápidas, os governos são incentivados a buscar respostas de curto prazo, como cortes lineares de serviços públicos não protegidos por despesas obrigatórias ou por vinculações, cortes de serviços de zeladorias das cidades, atraso no pagamento a fornecedores, aumento do endividamento, alienação de ativos ou realização de operações de crédito (AQUINO *et al.*, 2015; AFONSO; RIBEIRO, 2019).

Terceiro, modelos orçamentários fortemente ancorados em procedimentos que dependam de autorização legal contam com pouca flexibilidade para alterações em suas dotações, visto que seu foco está na conformidade (*compliance*) do gasto. Em

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

outro extremo encontra-se o orçamento por desempenho, como no caso do Reino Unido onde o Poder Executivo exerce iniciativa fiscal com restrições legislativas substantivas mínimas (HEALD; HODGES, 2020). O orçamento por desempenho representa alternativa às regras de equilíbrio por limitação de gasto por meio de destinação de dotações globais fixas aos órgãos públicos. Essa medida viola o princípio da especificação e muda o foco do controle das entradas para os produtos ou serviços entregues (SAVAGE; SCHWARTZ, 1999). Por um lado, as unidades orçamentárias passam a ser “donas” da sua fatia do orçamento e tendem a gastar integralmente os créditos recebidos (DI FRANCESCO; ALFORD, 2016). Por outro lado, a abordagem permitiria que esses órgãos fossem mais rápidos nas respostas às crises até o limite de suas dotações.

Contudo, a rigidez excessiva (SPILIMBERGO; SRINIVASAN, 2019) e o vasto detalhamento do orçamento público (BLÖNDAL; KRISTENSEN; GORETTI, 2003) dificultam a prática do orçamento por desempenho (HELMUTH, 2010) que pouco avançou no Brasil (AZEVEDO; AQUINO, 2022). Se por um lado a rigidez orçamentária procura cumprir o objetivo de limitar as alterações do orçamento sem autorização legislativa (ANESSI-PESSINA *et al.*, 2020), minimizando arroubos de gestão pelos governantes, por outro tal inflexibilidade foi apontada como uma das dificuldades dos governos nas respostas à pandemia (OMS, 2020), não obstante o fato de que o detalhamento possa ser um contra freio à flexibilização de gastos em tempos de crise.

Quarto, a criação de um regime fiscal extraordinário (MARTYNYCHEN, 2020) corresponde a uma violação ao princípio da unidade. A Emenda Constitucional 106 instituiu o orçamento de guerra e por meio dela foi possível a abertura de créditos extraordinários, a flexibilização da regra de ouro, bem como a concessão de benefícios tributários.

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

De acordo com Heald e Hodges (2020), a primazia do orçamento e das estatísticas econômicas sobre a contabilidade governamental tornou-se mais evidente. As estatísticas apresentam rapidez na evidenciação e comparabilidade internacional. A estrutura de financiamento e de apoio do governo central aos governos locais no contexto da COVID-19 não contou com informação confiável para apoiar as decisões de resposta a demandas específicas e os recursos foram distribuídos praticamente ao acaso (CARDOSO *et al.*, 2022). Essa estrutura de apoio não levou em conta as necessidades, a escassez de recursos e as reservas

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

financeiras dos governos locais, bem como sua demografia, dentre outros aspectos importantes (AHRENS; FERRY, 2020; CARDOSO *et al.*, 2022).

Finalmente, resultados numéricos de gastos e outros limites fiscais deveriam ser estabelecidos a partir de amplas discussões em um processo legislativo. Porém, existem evidências de baixo escrutínio desses valores: orçamentos são aprovados com a utilização recorrente de estratégias de super ou subestimação orçamentária (PEREIRA; MUELLER, 2004); e os governos gastam os recursos orçamentários ao final do exercício para “não perder” os créditos orçamentários (KORAC *et al.*, 2019; AZEVEDO; LEROY; PIGATTO, 2020). No Brasil, a Comissão de Orçamento e Finanças do Legislativo não realiza uma discussão madura sobre os projetos orçamentários (DOMINGOS; AQUINO, 2019; DOMINGOS; AQUINO; LIMA, 2022) e a imprecisão do orçamento diminui cada vez mais sua credibilidade (REZENDE; CUNHA, 2013). Essas características diminuem a vigilância e críticas a processos realizados fora do orçamento, como é o caso das renúncias de receitas, que, apesar de sua expressiva proporção, permanecem como transações *off-budgeting* (AZEVEDO; CABELLO, 2020).

(iii) Capacidade de resposta e instituições de procedimentos

As regras de procedimentos se aplicam nas fases de planejamento, votação, execução e controle do orçamento. Essas regras definem os processos sob os quais as decisões orçamentárias são tomadas e se subdividem em regras que focam os tomadores de decisão e regras que focam o conteúdo (VON HAGEN, 2007).

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

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

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

de transparência, facilitando assim a *accountability* externa *ex-post* (SEIWALD; POLZER, 2020).

No Brasil, a flexibilidade *ex-ante* que cria capacidade de enfrentamento à crise comumente ocorre pela abertura de créditos extraordinários. A flexibilidade está ligada à ideia de mover as decisões até o momento em que todas as informações relevantes estejam disponíveis (PATTARO, 2016). No entanto, esse artifício colide com o princípio do equilíbrio porque desobriga a indicação das respectivas fontes de recursos, tendo como consequência o aumento do endividamento, podendo, inclusive, ser utilizado para fins não legítimos (ROCHA *et al.*, 2013). Como o orçamento é extremamente detalhado, na abertura dos créditos deve-se indicar a programação orçamentária na qual o crédito será alocado, o que dificulta a operacionalização das respostas. Desse modo os governos empregam um mecanismo conhecido como “janela orçamentária” (STN, 2021), ou seja, abrem diversos créditos genéricos com baixa dotação (*i.e.*, créditos simbólicos, abaixo de R\$ 1.000), que são aprovados devido à baixa reflexividade do Poder Legislativo no processo, seja pela inoperância das Comissões de Orçamento e Finanças (DOMINGOS; AQUINO, 2019; DOMINGOS; AQUINO; LIMA, 2022), seja pela preponderância de fatores políticos, como estratégias orçamentárias incentivadas pelo alinhamento entre Executivo e Legislativo (AZEVEDO, 2014). Nesse contexto, as dotações genéricas são respostas comuns de ganho de flexibilidade no orçamento, dada a facilidade posterior de remanejamentos por decreto, sem a necessidade de lei específica.

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

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

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

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

Finalmente, a rigidez orçamentária talvez seja a mais flagrante restrição à capacidade de resposta do governo. Ela é definida como as “restrições institucionais que limitam a capacidade de modificar o nível ou a estrutura do orçamento do governo dentro de certo período” (HERRERA; OLABERRIA, 2020, p. 1) e se caracteriza tanto pelas vinculações entre receitas e despesas, quanto pelo alto volume de gastos obrigatórios. Os principais procedimentos de afetações da receita são a partilha de impostos, as contribuições e os fundos. No lado da despesa, a rigidez é institucionalizada pelos gastos de natureza obrigatória e, em menor escala, pelo caráter essencial de alguns gastos discricionários. O argumento em favor das vinculações é que elas deslocam o momento da barganha para fora da arena orçamentária (WB, 2017), buscando proteger determinadas áreas de gastos específicos considerados prioritários.

(iv) Resiliência das instituições orçamentárias e mudanças necessárias

Rubin (2014) questionou a ausência de debates recentes sobre a estrutura do processo orçamentário, cuja literatura ainda tem se limitado a reproduzir pensamentos tradicionais dos autores clássicos Wildavsky, Schick, Lewis e Levine. Um elemento comum à literatura orçamentária clássica é a “teoria da não mudança”, que discute que a dificuldade de alteração nas instituições orçamentárias decorre de o orçamento refletir a distribuição de poder na sociedade, o que o torna resiliente às mudanças.

Argumentamos que a falta de mudanças mais profundas nas instituições orçamentárias pode estar associada aos incentivos políticos para a manutenção do *status quo* das regras vigentes. Os agentes políticos preferem autorizar gastos para emergências após seu fato gerador ocorrer em vez de incluí-los na barganha por dotações no processo orçamentário regular, ou criar mecanismos que incentivem a criação de capacidades antecipatórias, como a gestão de riscos, presente na LRF, mas ainda em uso cerimonial (Azevedo *et al.*, 2019). O incentivo está na postergação da autorização até que uma calamidade ocorra e que o executivo emita o respectivo decreto, recebendo assim, ampla flexibilização de direcionamento dos recursos. Assim, a calamidade não se sujeita aos limites de gastos do orçamento anual, e os políticos não precisam indicar a origem dos recursos que descontinuariam outras despesas. Portanto, capacidades antecipatórias na forma de fundos de prevenção e preparação para emergências são mais difíceis de aprovar que recursos de resposta e recuperação, dado o interesse político em respostas “salvadoras”. A criação de um “orçamento de guerra” (EC 106/2020) é um exemplo desse tipo de expediente, o qual não propõe respostas de adaptação ou transformação, mas apenas de proteção (Barbera *et al.*, 2017).

A maior parte das respostas dos governos frente à pandemia de COVID-19, como transferências financeiras às pessoas em vulnerabilidades e apoio financeiro aos governos locais (Cardoso *et al.*, 2022), envolve transações que necessitam de recursos orçamentários. Poucas respostas, como a simplificação de normas, transitam à parte do orçamento, seja no lado da receita ou da despesa. No Brasil, as principais ações de resposta em volume de recursos são os programas de proteção a pessoas e à economia (88%), seguida de alocação de recursos para diversas áreas, sobretudo para Saúde e Assistência Social (AFONSO, 2020). A obtenção de recursos

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

extraordinários é limitada, como a extinção do fundo PIS/PASEP, ou dos recursos oriundos de acordos anticorrupção, cenário agravado pela paralisação da economia.

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

A mudança desse cenário passa por mudanças estruturais, como a criação de “fundos de estabilização do orçamento” a partir de percentuais de economia nos gastos, conhecidos como “*Rainy Day Funds*” (fundos para dias chuvosos, tradução livre). Esse é o caso do estado de Wyoming, nos EUA, que apresentava um fundo equivalente a 109% de sua despesa total anual (Cammenga, 2020). No Brasil, observou-se experiências similares, como a criação do fundo soberano vinculado aos recursos do petróleo no Estado do Espírito Santo, em 2019, e o fundo soberano do governo federal instituído, em 2008, para mitigar os efeitos dos ciclos econômicos, formar poupança pública, promover investimentos em ativos e fomentar projetos de interesse estratégico. O fundo soberano federal começou com, aproximadamente, R\$ 14 bilhões e foi extinto em 2018 quando seu saldo estava pouco acima de 27 bilhões, justamente para reduzir o endividamento público ao final da grande recessão (STN, 2018).

A literatura vem indicando que as regras trazidas pela LRF não têm sido implementadas, seja pela constante reinterpretação que têm sido expostas (Nunes; Marcelino; Silva, 2019), pelo uso cerimonial dos instrumentos e controles trazidos, como a gestão de riscos fiscais (Azevedo *et al.*, 2019) e dos instrumentos de planejamento voltados a resultados (Azevedo; Aquino, 2022), utilizados de forma cerimonial. Dentre as razões para esse cenário, cita-se o baixo acompanhamento pelos órgãos de controle externo sobre as informações fiscais (Cruz; Afonso, 2018). A baixa observância às regras impostas pela LRF impediu que capacidades antecipatórias estivessem implantadas no momento da crise, e traz uma importante lição: não basta discutir novas legislações e desconsiderar que essas também poderão não ser efetivas. Assim, a adoção de um novo marco regulatório nas finanças públicas passa pela concretização de reformas incompletas (Costa, 2008) e a discussão sobre novas formas de organizar o Estado passa pela reforma do próprio orçamento.

3. Conclusões

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

É senso comum na literatura de resiliência financeira que governos deveriam dispor de capacidades de enfrentamento. Porém, em uma crise inesperada, globalizada e de proporções gigantescas a criação de capacidades de enfrentamento depende quase que exclusivamente da instituição de flexibilização do princípio do

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

equilíbrio e de suas regras numéricas com consequente elevação do déficit público, bem como, pelo rompimento do princípio da unidade com a institucionalização de orçamentos especiais.

A limitação de capacidades orçamentárias antecipatórias fica evidente quando se comparam os R\$ 27 bilhões do fundo soberano extinto em 2018 frente aos R\$ 524 bilhões pagos a ações relacionadas ao enfrentamento da pandemia apenas em 2020 (STN, 2022). Como consequência, a Instituição Fiscal Independente – IFI (2020) apontou que o setor público brasileiro possivelmente experimentará déficits primários até 2030. Somente em 2020 o governo federal emitiu 13 medidas provisórias relativas à abertura de créditos extraordinários. Dos R\$ 524 bilhões pagos em ações de enfrentamento à pandemia naquele ano (STN, 2022), R\$ 293 bilhões (56%) foram destinados ao auxílio emergencial às pessoas, R\$ 78 bilhões (15%) ao auxílio aos entes subnacionais e R\$ 58 bilhões (11%) em cotas de fundos garantidores de crédito. Outras medidas provisórias postergam o prazo de vencimento de impostos; renunciaram receitas principalmente mediante isenção sobre importação, produção e comercialização de insumos e equipamentos médico-hospitalares; e flexibilizaram a burocracia dos procedimentos de compras públicas. Desse modo, o déficit primário do governo federal em 2020 chegou a R\$ 743 bilhões, o que representou 10% do PIB brasileiro (IFI, 2022).

As respostas abrangentes que fortalecem a economia e o sistema de saúde dependem de ações oportunas dos líderes governamentais, portanto, do ambiente externo ao orçamento. Neste ensaio, contudo, não foram analisadas as características das lideranças governamentais brasileiras, ou seja, a sua dimensão política. De fato, o ambiente de finanças públicas preexistente à pandemia já se mostrava desfavorável: o país acumulava uma longa lista de reformas inconclusas (COSTA, 2008); aplicavam-se interpretações criativas de equilíbrio fiscal que eram constantemente reinterpretadas (NUNES, MARCELINO; SILVA, 2019); e devido à miopia anticíclica, geravam-se incentivos para não gerar poupança pública. Outros aspectos do ambiente orçamentário brasileiro pré-pandêmico dizem respeito a sua alta rigidez (SPILIMBERGO; SRINIVASAN, 2019); ao controle focado nos *inputs*; ao endividamento excessivo; ao déficit de infraestrutura em diversas áreas (saúde, educação, habitação, saneamento, segurança, logística). Acresça-se a essa lista a ameaça de desinstitucionalização do orçamento por resultados (PPA) a partir da proposta de emenda constitucional (PEC) 188/2019. Essa medida que ataca o planejamento, diminui as capacidades de enfrentamento às crises porque diminui a previsibilidade de mecanismos de ajustes futuros, bem como, o controle e avaliação das políticas em curso.

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

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

(SCHICK, 2013). A discussão de novas regras não passa apenas pelos legisladores, mas também pelos reguladores da contabilidade. A tempestividade e o valor preditivo dos resultados apurados pela contabilidade aplicada ao setor público foram colocados em xeque dada a sua limitada relevância sob contextos de crise conforme as evidências apresentadas neste artigo.

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

O significado de equilíbrio fiscal também precisa ser rediscutido, atacando-se termos como o equilíbrio real e o equilíbrio fingido (RUBIN, 2014). A falta de tratamento cíclico do orçamento precisa ser debatida e pode ser uma alternativa viável de resposta a crises futuras. Porém, comparações superficiais com outros países não devem servir de generalização, considerando-se características peculiares do Brasil como, por exemplo, o espaço fiscal apertado e o volume de recursos consumido pelo serviço da dívida. Se a receita estrutural no Brasil é mais afetada pela crise, é preciso estimar a capacidade de geração de receitas extraordinárias no longo prazo. Essa necessidade se sustenta no fato de que o valor dos ativos do setor público no mundo é duas vezes maior que dos ativos transacionados em bolsas de valores (WB, 2020). Ao mesmo tempo, como os controles fiscais formais não estão atuando, outros mecanismos informais de gestão podem estar sendo utilizados, o que poderia suscitar novas pesquisas. As regras orçamentárias não podem ser vistas como algo sagrado, o que inclui rediscutir inclusive a atual metodologia de classificação orçamentária, que considera a mesma classificação tanto para o orçamento previsto quanto para sua execução, gerando a rigidez.

Em momentos de crise, os estabilizadores automáticos em geral presentes nas instituições orçamentárias dos países, como mecanismos de flexibilização do orçamento em situações específicas, podem não ser suficientes por terem sido construídos em um contexto para operar em condições normais (SCHICK, 2009; 2013). Pesquisas podem direcionar essa questão, apontando modelos alternativos de estabilização com base em experiência internacional.

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

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

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

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

Referências

AFONSO, J. R. Orçamento Público no Brasil - história e premência de reforma. *Espaço Jurídico Journal of Law*, n. 17, v. 1, p. 9 – 28, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18593/ejil.v17i1.9555>.

AFONSO, J. R., RIBEIRO, L. (Des)coordenação fiscal na Federação brasileira. *Revista Conjuntura Econômica*, n. 73, v. 3, p. 34 – 38, 2019.

AFONSO, J. R.. *Monitoramento dos gastos da União com combate à COVID-19*. [S. l.]: “Impactos econômicos e fiscais da crise do coronavírus” promovido pela Instituição Fiscal Independente (IFI). [Webinar]. Disponível em: 28/10/2022

AHRENS, T.; FERRY, L. Financial resilience of English local government in the aftermath of COVID-19. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, n 32, v 5 , p. 813-823. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0098>.

AQUINO, A.C.B. de; AZEVEDO, R. R. de. Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. *Revista de Administração Pública*, n. 51, v. 4, p. 580–595. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612163584>.

AQUINO, A. C. B.; CARDOSO, R. L. Financial Resilience in Brazilian Municipalities. In: Steccolini, I; Jones, M; Saliterer, I. (Orgs.). *Governmental Financial Resilience*. Bingley: Emerald Publishing Limited, n. 27, p. 53–71. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1108/S2053-769720170000027004>.

AQUINO, A. C. B. de; CARDOSO, R. L.; AZEVEDO, R. R. de; FAJARDO, B. de A. G. Public Sector Financial Management Municipalities’ budgetary and accounting

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

responses to fiscal pressure. *EGPA Annual Conference 26-28 August* – Toulouse, France. 2015.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. Budget Deficits and Budget Institutions. In: POTERBA, J. M. (Org.). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press, 13-36, 1999.

ANDREWS, M. The (Il) logics of Federal Budgeting, and Why Crisis Must Come. *Public Administration Review*, n. 71, n. 3, p. 345–348. 2011. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23017488>.

ANESSI-PESSINA, E.; CATTOLICA, U.; BARBERA, C.; LANGELLA, C.; CATTOLICA, U.; MANES-ROSSI, F.; SANCINO, A.; STECCOLINI, I. Reconsidering public budgeting after the COVID-19 outbreak: key lessons and future challenges outbreak. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, n. 32, v. 5. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0115>.

ARGENTO, D.; KAARBØE, K.; VAKKURI, J. Constructing certainty through public budgeting: budgetary responses to the COVID-19 pandemic in Finland, Norway and Sweden. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, n. 32, v. 5, p. 875–887. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0093>.

AZEVEDO, R. R. de. Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros Dissertação de Mestrado. 2014. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.96.2014.tde-17032014-110156>.

AZEVEDO, R. R. de; AQUINO, A. C. B. de. Uso cerimonial do Planejamento de Resultados nos Municípios de São Paulo. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, n. 19, v. 50, p. 17–35. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2022.e77866>.

AZEVEDO, R. R. DE.; AQUINO, A. C. B. DE.; LINO, A. F.; CAVALMORETTI, G. A precariedade do conteúdo informacional dos anexos de riscos fiscais de municípios brasileiros. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, n. 12, v. 2, p. 4–22. 2019. <https://doi.org/10.14392/ASAA.2019120201>.

AZEVEDO, R. R. de; CABELLO, O. G. Controle e Transparência sobre os Gastos Tributários em Municípios Brasileiros. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, n. 15, v. 2. 2020. Disponível em: https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v0i0.22220.

AZEVEDO, R. R. DE; LEROY, R. S. D., PIGATTO, J. A. M. Efeitos das vinculações orçamentárias na acumulação de gastos ao final do exercício em prefeituras do Estado de São Paulo. *XX USP International Conference in Accounting*, p. 1–19. 2020.

AZEVEDO, R. R. de; AQUINO, A. C. B. de. Uso cerimonial do planejamento de resultados nos municípios de São Paulo. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, Revista Fipecafi de Contabilidade, Controladoria e Finanças - RFCC, ISSN: 2763-7069, v. 3, n. 1, 2022

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

n. 19, v. 50, p. 17-35. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2022.e77866>.

BACHA, E. L. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, n. 14, v. 1, p. 5-17. 1994.

BARBERA, C.; JONES, M.; KORAC, S.; SALITERER, I.; STECCOLINI, I. Governmental financial resilience under austerity in Austria, England and Italy: How do local governments cope with financial shocks? *Public Administration*, n. 95, v. 3, p. 670–697. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/padm.12350>.

BARBOSA FILHO, F. H. A crise econômica de 2014/2017. *Estudos Avançados*, n. 31, v. 89, p. 51–60. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890006>

BLÖNDAL, J. R.; KRISTENSEN, J. K.; & GORETTI, C. (2003). Budgeting in Brazil. *OECD Journal on Budgeting*, n. 3, v. 1, p. 97–131. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/budget-v3-art6-en>

CAMMENGA, J. *How Healthy is Your State's Rainy Day Fund ?*. 2020. Disponível em: <https://taxfoundation.org/2020-state-rainy-day-funds> .

CARDONI, F. La construction d'une architecture budgétaire formelle et l'orthodoxie financière au XIX^e siècle. In: *L'invention de La gestion des finances publiques*. BEZES, P.; DESCAMPS, F., KOTT, S.; TALLINEAU, L. (Orgs.). Paris: Institut de la gestion publique et du développement économique. 2010.

CARDOSO, R. L.; AZEVEDO, R. R. de; PIGATTO, J. A. M; FAJARDO, B. A. G; & CUNHA, A.S. M. da. Lessons from Brazil's unsuccessful fiscal decentralization policy to fight COVID-19. *Public Administration and Development*. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/pad.1990>.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. Renúncias Tributárias. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/plano-tatico/temas/renuncias>.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, n. 42, v. 5, 829–874. 2008. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000500003>.

Cruz, C. F. da; Afonso, L. E. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. *Revista de Administração Pública*, n. 52, v. 1, p. 126–148. 2018. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/73930/70962>.

CRUZ, I. O. C. O; LIMA, D. V.; MIRANDA, N. N. Orçamento em tempos de Pandemia: Implicações do Orçamento de Guerra na Sistemática Orçamentária Brasileira. *XX USP International Conference in Accounting*, p. 1–7. 2020.

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

DELMAS, C. L'émergence d'une rationalité gestionnaire au sein des doctrines administratives et des enseignements de L'École libre des sciences politiques à La fin Du XIX siècle. In: L'invention de La gestion des finances publiques. BEZES, P.; DESCAMPS, F.; KOTT, S.; TALLINEAU, L. (Orgs.). Paris: *Institut de la gestion publique et du développement économique*. 2010.

DI FRANCESCO, M.; ALFORD, J. Budget Rules and Flexibility in the Public Sector: Towards a Taxonomy. *Financial Accountability & Management*, n. 32, v. 2, p. 232–256. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/faam.12087>.

DOMINGOS, F. D.; AQUINO, A. C. B. de. Competências (não exercidas) das comissões de orçamento e finanças nas câmaras municipais. *Revista de Administração Pública*, n. 53, v. 6, p. 1161–1178. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220180441>.

DOMINGOS, F. D.; AQUINO, A. C. B. de.; LIMA, D. V. The credibility of finance committees and information usage: trustworthy to whom? *Public Money & Management*, n. 42, v. 3, p. 169-177. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1996691>.

Gobetti, S. W.; Orair, R.O.; Dutra, F. N. Resultado Estrutural, Ciclos Econômicos e os Desafios para Avaliar o Desempenho Fiscal. *XXII Prêmio Tesouro Nacional. Brasília*. 2017. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio/stn2017/#p=145>.

GROSSI, G.; HO, A. T.; JOYCE, P. G. Budgetary responses to a global pandemic: international experiences and lessons for a sustainable future. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, n. 32, v. 5, p. 737–744. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-12-2020-189>

Heald, D.; Hodges, R. The accounting, budgeting and fiscal impact of COVID-19 on the United Kingdom. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, n. 32, v. 5, p. 785-795. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0121>.

HELMUTH, U. Better Performance with Performance Budgeting? Analyzing Cases of Success and Failure in Public Administrations. *International Public Management Journal*, n. 13, v. 4, p. 408–428. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10967494.2010.524833>.

Herrera, S.; Olaberria, E. *Budget Rigidity in Latin America and the Caribbean. Causes, Consequences, and Policy Implications*. Washington: World Bank. 2020. DOI: 10.1596/978-1-4648-1520-1

IFI – Instituição Fiscal Independente. *Relatório de Acompanhamento Fiscal*. 2020. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/570660/RAF39_ABR2020.pdf.

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

IFI – Instituição Fiscal Independente. *Relatório de Acompanhamento Fiscal*.

Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/595819/RAF61_FEV2022.pdf.

KORAC, S.; MOSER, B.; RONDO-BROVETTO, P.; SALITERER, I. Carry-overs or leftovers? Tackling year-end spend-downs at the central government level. *Public Money & Management*, n. 39, v. 6, p. 393–400. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1583909>.

LEONI, G.; LAI, A.; STACCHEZZINI, R.; STECCOLINI, I.; BRAMMER, S.; LINNENLUECKE, M.; DEMIRAG, I. Accounting, management and accountability in times of crisis: lessons from the COVID-19 pandemic. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, n. 34, v. 6, p. 1305–1319. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/AAAJ-05-2021-5279>.

MARTYNYCHEN, M. M. M. Aspectos gerais do regime fiscal extraordinário - Considerações a respeito das EC 106 e 107 e da LC 173/20. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332584/aspectos-gerais-do-regime-fiscal-extraordinario---consideracoes-a-respeito-das-ec-106-e-107-e-da-lc-173-20>.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. From opacity to transparency? Evaluating access to information in Brazil five years later. *Revista de Administração Pública*, n. 52, v. 4, p. 610-629. 2018.

NUNES, S. P. P.; MARCELINO, G. F.; SILVA, C. A. T. Os Tribunais de Contas na interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista de Contabilidade e Organizações*, v. 13:e145151. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2019.145151>.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE - OMS. How to budget for COVID-19 response? 2020. Disponível em: <https://www.who.int/who-documents-detail/how-to-budget-for-covid-19-response>.

PADOVANI, E.; IACUZZI, S.; JORGE, S.; PIMENTEL, L. Municipal financial vulnerability in pandemic crises: a framework for analysis. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, n. 33, v. 4, p. 387–408. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0129>.

PATTARO A. F. Budgetary Principles. In: FARAZMAND A. (Ed.) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham. 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2264-1.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. The cost of governing strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process. *Comparative Political Studies*, n. 37, v. 7, p. 781-815. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0010414004266866>.

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

- POTERBA, J. M. State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics. *Journal of Political Economy*, n. 102, v. 4, p. 799–821. 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/261955>.
- RAUDLA, R. Budgetary Institutions. In: BACKHAUS, J. (Ed.), *Encyclopedia of Law and Economics*, p. 1-9, New York: Springer. 2014. ISBN: 978-14-6147-754-9.
- REZENDE, F.; CUNHA, A. *A reforma esquecida. Orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. FGV. 2013. ISBN: 978-85-2251-318-5.
- ROCHA, D. G.; MARCELINO, G. F.; SANTANA, C. M. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. *Revista de Administração*, n. 48, v. 4, p. 813–827. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.5700/rausp1123>.
- RUBIN, I. S. Past and Future Budget Classics: A Research Agenda. *Public Administration Review*, n. 75, v. 1, p. 25–35. 2014. Disponível em: <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/puar.12289>.
- SARGIACOMO, M. Earthquakes, exceptional government and extraordinary accounting. *Accounting, Organizations and Society*, n. 42, p. 67–89. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.aos.2015.02.001>.
- SAVAGE J. D.; SCHWARTZ H. M. Cutback budgeting. In: MEYERS R. T. *Handbook of Government Budgeting*, San Francisco: Jossey Bass Publishers. 1999. Disponível em: ISBN: 978-0787942922.
- SCHICK, A. Crisis Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, n. 9, v. 3, p.119–132. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/budget-9-5kmhkh9qf2zn>.
- SCHICK, A. Repairing the budget contract between citizens and the state. *OECD Journal on Budgeting*, n. 3, p. 7–28. 2011. Disponível em: <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/16812336>.
- SCHICK, A. Reflections on Two Decades of Public Financial Management. In *Public financial management and its emerging architecture*. 2013. p. 21–76. International Monetary Fund.
- SEIWALD, J.; POLZER, T. Reflections on the Austrian COVID-19 budgetary emergency measures and their potential to reconfigure the public financial management system. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, n. 32, v. 5, p. 855-864. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0103>.
- SIEBEL T. M. *Digital transformation: survive and thrive in an era of mass extinction*. New York: Rosetta Books. 2019.

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

SHAH, A. Budgeting and Budgetary Institutions. In: SHAH, A. (Org.), *Budget Methods and Practice*. Washington: The World Bank. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6939-5>.

SOUZA, L. C.; AZEVEDO, R. R. de; CROZATTI, J. Dicotomias fiscais e distributivas dos ciclos político-orçamentários: análise da reserva de contingência nos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, n. 72, v. 1. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72.i1.4587>.

SPIILIMBERGO, A.; SRINIVASAN, K. *Brazil: Boom, Bust, and Road to Recovery*. 2019. International Monetary Fund. Disponível em: <https://doi.org/10.5089/9781484339749.071>.

STN. Glossário do Tesouro Nacional. 2021. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/sobre/glossario-do-tesouro-nacional>.

STN. Monitoramento dos Gastos da União com Combate à COVID-19. 2022. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>.

SUNDELSON, J. W. Budgetary principles. *Political Science Quarterly*, n. 50, v. 2, p. 236-263. 1935. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2143751>.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. The Institutionalization of Institutional Theory. In CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Eds.), *Handbook of organization studies* p. 175–190). Sage. 1996.

TOLLINI, H. M.; AFONSO, J. R. Falácia Orçamentária. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, online, 7 dez. 2011. Disponível em: 28/10/2022

VASARHELYI, M. A.; KOGAN, A.; TUTTLE, B. M. Big data in accounting: An overview. *Accounting Horizons*, n. 29, v. 2, p. 381–396. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.2308/acch-51071>.

VON HAGEN, J. Budgeting institutions for better fiscal performance. In: SHAH, A. (Ed.) *Budgeting and Budgetary Institutions* Washington: The World Bank. 2007. ISBN: 978-0-8213-6939-5. Disponível em: <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6939-5>.

WILDAVSKY, A. A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts. *Public Administration Review*, n. 38, v. 6, p. 501–509. 1978.

WILLOUGHBY, K. G.; BATHURST, D.; DEVEREAUX, G.; GOSS, K. C.; KELLAR, E.; METZENBAUM, S.; HOEVE, J.; UCCELLINI, L. W. *Emergency and Disaster Management Case Study*. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/15398285.2013.756347>.

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY

WORLD BANK - WB. Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. p. 1–156. 2017. Disponível em:

<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>.

WORLD BANK - WB. Reaching new heights: promoting fair competition in the Middle East and North Africa. Middle East and North Africa Economic Update (October), Washington, DC: World Bank. 2020. ISBN (electronic): 978-1-4648-1504-1. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1504-1>.

AUTORES:



José Alexandre Magrini Pigatto

Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo – PROLAM-USP e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade – FEA-USP.

Professor Associado II na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)

Av. Roraima, 1000 – Prédio 74 C - Sala 4340

CEP 97.105-900 – Santa Maria / RS

Telefone: (55) 98115-7222

<https://orcid.org/0000-0002-3900-0409>

piqatto71@gmail.com



Ricardo Rocha de Azevedo

Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade de Ribeirão Preto – FEARP-USP

Professor Adjunto na Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia (FACIC - UFU)

Av. João Naves de Ávila, 2121 – Bloco F - Sala 1F 249

Campus Santa Mônica, CEP 38.400-902 – Uberlândia / MG

Telefone: (16) 99103-3701

<https://orcid.org/0000-0001-6302-0760>

ricardo.azevedo@ufu.br

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA A CRISES

BUDGETARY INSTITUTIONS AND CRISIS RESPONSE CAPACITY



Ricardo Lopes Cardoso

Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Controladoria e Contabilidade, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, da Universidade de São Paulo – FEA-USP.

Professor na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV EBAPE)

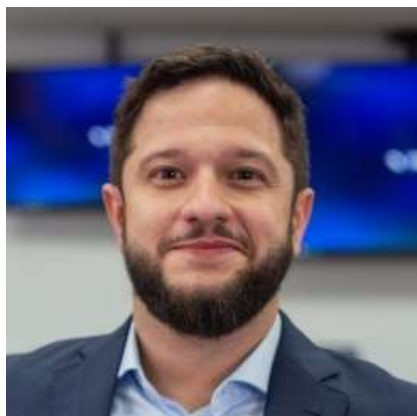
Rua Jornalista Orlando Dantas, 30, sala 206 - Botafogo

CEP: 22.231-010 – Rio de Janeiro / RJ

Telefone: (21)3083-2713

<https://orcid.org/0000-0002-0058-0063>

ricardo.cardoso@fgv.br



Bernardo de Abreu Guelber Fajardo

Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – FGV EBAPE

Professor na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV EBAPE)

Rua Jornalista Orlando Dantas, 30, sala 244 - Botafogo

CEP: 22.231-010 – Rio de Janeiro / RJ

Telefone: (21)3083-2408

<https://orcid.org/0000-0001-9300-3558>

bernardo.fajardo@fgv.br



Armando Santos Moreira da Cunha

Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – FGV EBAPE

Professor na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV EBAPE)

Rua Jornalista Orlando Dantas, 30, sala 210 - Botafogo

CEP: 22.231-010 – Rio de Janeiro / RJ

Telefone: (21)3083-2447

<https://orcid.org/0000-0002-3412-4031>

armando.cunha@fgv.br