

**INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA
ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO**

RESTOS A PAGAR E A ANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA

**Munique Barros Carvalho
Orientador: Geraldo Julião Júnior
Brasília, novembro 2012**

Munique Barros Carvalho

RESTOS A PAGAR E A ANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA

Monografia apresentada ao programa de pós-graduação do Instituto Serzedello Corrêa, como parte da avaliação do curso de especialização em orçamento público.

Orientador: Geraldo Julião Júnior

Brasília

2012

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: Munique Barros Carvalho

Data: 04 / 02 /2013

Carvalho, Munique Barros.

Restos a pagar e a anualidade orçamentária [manuscrito] / Munique Barros Carvalho. -- 2012.

47 f.

Orientador: Geraldo Julião Júnior.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Orçamento Público, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor); Controladoria-Geral da União, Secretaria de Controle Interno (SFC); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal (SOF); Senado Federal, Universidade do legislativo (Unilegis); Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa (ISC), 2012.

1. Princípio da anualidade, Brasil. 2. Execução orçamentária, Brasil. 3. Exercício financeiro, Brasil. I. Título.

CDU 336.12(81)

Agradecimentos

Agradeço a Deus, por me dar força para seguir a minha jornada. À minha família pelo apoio sempre incondicional. Aos amigos que mesmo nos momentos mais tensos me fizeram sorrir. Ao querido Raphael, sempre de forma cordial respeitou meu tempo de estudo.

E agradeço de forma especial ao meu orientador Julião, que sempre com muita paciência e presteza me explicou desde os detalhes mais simples do orçamento. Essa convivência trouxe para mim aprendizados muito além das páginas que deixo escritas. Levo comigo a lição de sempre procurar explicações além do senso comum.

RESUMO

Nos últimos anos, muitos países desenvolvidos migraram de um processo orçamentário anual para uma estratégia plurianual. No Brasil, a anualidade orçamentária é um princípio constitucional que vem sendo flexibilizado por normativos infraconstitucionais. A hipótese do trabalho é que os Restos a Pagar, ao permitirem a execução do orçamento em outros exercícios, instituem um modelo de plurianualidade. Para testar essa hipótese o estudo analisa o prazo médio de execução das despesas primárias do orçamento fiscal e da seguridade social do Poder Executivo Federal. A fundamentação teórica da pesquisa aborda o princípio da anualidade orçamentária, a plurianualidade orçamentária e o instrumento Restos a Pagar. Os dados extraídos do Siafi serviram de base para a análise do tempo médio de execução das dotações orçamentárias por meio do acompanhamento do fluxo de Restos a Pagar. Os resultados indicaram um tempo médio de quatro a cinco anos para a execução do orçamento das despesas discricionárias, além de mostrar que mais de 90% das despesas não estão liquidadas quando inscritas em Restos a Pagar, ou seja, são os Restos a Fazer. Mesmo as dotações do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), que não são contingenciáveis, demoram de quatro a cinco anos para ser executadas. Outra hipótese, além do contingenciamento, parece ser plausível para explicar a demora na execução dos recursos: a dotação vem sendo fixada acima da capacidade de execução. Muito embora no Brasil se adote o princípio da anualidade orçamentária, o estudo mostrou que um quarto das dotações autorizadas no orçamento das despesas discricionárias não é executado no ano da autorização. Assim, por meio da inscrição em

Restos a Pagar, as dotações tramitam por mais de um exercício, dando ao orçamento brasileiro características plurianuais.

Palavras-chave: Anualidade orçamentária. Plurianualidade orçamentária. Restos a Pagar.

SUMÁRIO

1 Introdução	6
2 Metodologia	8
3 O princípio da anualidade orçamentária.....	12
4 Plurianualidade orçamentária.....	23
5 O caso brasileiro: Restos a Pagar.....	30
6 Resultados e discussão.....	37
7 Considerações finais	53
8 Recomendações:	56
Referências	57

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, plurianualidade do orçamento é tema bastante discutido entre os técnicos da área. Os defensores acreditam que o fim do ano não pode ser o marco final para a execução orçamentária, porque muitas despesas, principalmente os investimentos, precisam de um período maior de tempo para ser realizadas.

Por outro lado, sabe-se da importância do princípio da anualidade orçamentária, haja vista que propicia uma previsão de receitas e despesas mais realistas, além de facilitar o controle parlamentar e social.

Muitos países, buscando contornar os entraves dessa rigidez, adotaram técnicas de flexibilização. Uma técnica bastante difundida nos países membros da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) é o *carry over*. Esse instrumento permite carregar dotações não utilizadas entre os exercícios financeiros.

Entre os membros da OCDE, mais de 90% estimam gastos de forma plurianual, e a maioria faz as projeções para o período de três a quatro anos, ainda que as atualizando de forma anual.

O Brasil não faz um plano financeiro de médio prazo e também não permite o carregamento de recursos, mas aquelas dotações empenhadas no exercício podem ser pagas em anos futuros são os Restos a Pagar, instituto previsto na Lei n 4.320 de 1964.

O instrumento Restos a Pagar é muito criticado nas publicações. Autores argumentam que as despesas empenhadas no final do ano são feitas de forma apressada e ineficiente a fim de se evitar a perda dos recursos. Além disso, os Restos a Pagar, por não serem contabilizados no resultado fiscal da União no momento da

inscrição, mascaram a real economia orçamentária. Entretanto, esse mecanismo permite que despesas em curso não sejam interrompidas com o término do ano, quebrando a rigidez imposta pelo final do exercício e garantindo o direito de recebimento do credor.

Assim, os Restos a Pagar, ao permitirem a execução do orçamento em outros exercícios, flexibilizam o princípio da anualidade orçamentária. Tendo em vista essa característica, a hipótese do trabalho é que os Restos a Pagar instituem no Brasil um modelo de plurianualidade. Para testar essa hipótese o estudo busca responder à seguinte questão: qual o prazo médio para execução das dotações orçamentárias das despesas primárias discricionárias?

O objetivo do trabalho é conhecer o prazo médio de execução das dotações primárias discricionárias, e para tanto contempla os seguintes objetivos específicos: analisar o fluxo de Restos a Pagar; examinar o tempo médio para pagamento dos Restos a Pagar; verificar a proporção entre Restos a Pagar processados e não processados.

A escolha do tema justifica-se por sua relevância para o aperfeiçoamento das finanças públicas no Brasil, principalmente no contexto de discussão sobre a adoção de um orçamento plurianual. Nesse cenário, torna-se essencial conhecer de forma mais aprofundada as potencialidades e as limitações dos instrumentos adotados no ordenamento orçamentário brasileiro. Não poderiam ficar de fora desse debate os Restos a Pagar.

2 METODOLOGIA

Este estudo é de natureza exploratória quantitativa. Os dados foram extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) tomando como base os anos de 2003 a 2012. Os filtros selecionados foram: ano referência, ano exercício, tipo de despesa (primária obrigatória ou primária discricionária), valor financeiro dos Restos a Pagar processados, valor financeiro dos Restos a Pagar não processados, valor financeiro total de Restos a Pagar, valor financeiro dos Restos a Pagar inscrito, valor financeiro dos Restos a Pagar cancelado, valor financeiro dos Restos a Pagar pago e valor financeiro dos Restos a Pagar pendente de pagamento (Restos a Pagar a pagar).

As despesas primárias são todas aquelas não financeiras, podendo ser classificadas em obrigatórias ou discricionárias. De acordo com o Manual Técnico de Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal de 2012, são as despesas que pressionam o resultado primário alterando o endividamento líquido do governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente.

As despesas obrigatórias são aquelas que constam na lei orçamentária, além de estarem previstas em diploma legal específico, representando obrigação legal do Estado. Não são submetidas ao contingenciamento. Na sua maioria são pagamentos continuados do Estado e devem ser feitos de forma tempestiva (ex.: pessoal e encargos sociais, pagamento de benefícios, serviço da dívida, transferências constitucionais e legais, etc.).

As despesas discricionárias são aquelas estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pelos decretos de programação financeira, ou seja, são todas

aquelas que não são consideradas obrigatórias. Essa despesa foi desdobrada em Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), despesa discricionária obrigatória e demais despesas discricionárias.

O estudo tem como ponto de partida o orçamento de 2003. Isso porque em 2000 houve a implementação de uma reforma orçamentária, com mudança na classificação funcional-programática e, portanto, ruptura da série histórica. Devido a essas alterações, os dados até 2002 carecem de confiabilidade, sendo mais seguro trabalhar a partir do orçamento de 2003.

O trabalho busca conhecer o prazo médio de execução das dotações primárias discricionárias do orçamento fiscal e de seguridade social do Poder Executivo Federal. A hipótese é que os Restos a Pagar instituem um modelo de plurianualidade no Brasil ao permitir a execução financeira em outros exercícios. Para confirmá-la é preciso conhecer o período de tempo que se leva para executar o orçamento.

Para esse cálculo adotaram-se três parâmetros: ano referência, fluxo de Restos a Pagar e ponto de corte.

O ano referência é aquele em que o recurso foi previsto no orçamento. Assim, se há inscrição em Restos a Pagar, o recurso será executado nos anos seguintes ao ano referência, portanto já teremos, no mínimo, uma plurianualidade de dois anos. O estudo trabalhou com os anos referência 2003 a 2010.

De acordo com Fernandes (2004), apesar de existirem dispositivos legais estabelecendo procedimentos para as despesas inscritas em Restos a Pagar pendentes de pagamento, o saldo de dezembro da conta Restos a Pagar a pagar é reaberto nos exercícios seguintes como Restos a Pagar de exercícios anteriores.

Tomando isso como premissa, a plurianualidade foi calculada a partir dessa reinscrição em Restos a Pagar. O prazo da dotação começa no ano referência, exercício em que é prevista no orçamento, e termina quando a reinscrição é inferior ao ponto de corte estabelecido.

O trabalho estudou o fluxo de Restos a Pagar, que são movimentações periódicas de entrada e saída. Os valores financeiros de cada ano referência não agregam montantes acumulados de anos anteriores, mas apenas aquilo que foi efetivado a partir do orçamento do ano referência.

No cálculo do tempo médio de execução, para cada ano referência o montante inscrito em Restos a Pagar foi acompanhado até sua completa execução, ou até 2012, caso nesse ano ainda houvesse dotação a ser utilizada. Esse é um ponto importante a ser destacado, pois trabalhos como o de Fernandes (2004), Silva, Cândido Júnior e Gerardo (2007), Gerardo (2010) e Ribeiro (2010) analisaram o estoque e o montante acumulado ano a ano.

O ponto de corte foi o método adotado para considerar o prazo final de execução dos recursos. Foi preciso implementá-lo porque foram observados resquícios financeiros tramitando ao longo de muitos anos, sendo depois cancelados. Assim, se fosse considerado como ano final da execução aquele em que não houvesse mais a reinscrição de Restos a Pagar, o prazo seria excessivamente longo e não retrataria a realidade.

Para contornar esse problema, três pontos de cortes foram estabelecidos de forma aleatória: 1%, 5% e 10%. Adotou-se 1% para conhecer quando 99% dos recursos inscritos em Restos a Pagar seriam executados (pagos ou cancelados).

O ponto de corte 5% permite conhecer quanto tempo se levou para executar 95% do valor inscrito em Restos a Pagar. A autora considerou esse percentual razoável para proceder-se às análises, e foi esse o ponto de corte adotado para as conclusões do estudo. Esse percentual conseguiu eliminar o resíduo que fica tramitando por um longo período e é posteriormente cancelado.

O ponto de corte 10% teve como objetivo averiguar se o aumento na tolerância reduziria de forma intensa o prazo de execução.

Cabe ainda salientar que o escopo do trabalho é limitado ao orçamento fiscal e da seguridade social do Poder Executivo Federal. O foco são as dotações discricionárias, mas de forma menos detalhada serão apresentados dados de despesas obrigatórias. Todos os valores são nominais, como nos estudos de Ribeiro (2010), Fernandes (2004), Gerardo e Cândido Júnior (2007).

Não serão discutidas a qualidade e a eficiência dos gastos inscritos em Restos a Pagar, pois isso demandaria uma análise específica, que não é a proposta da autora. O objetivo aqui está mais ligado ao aspecto quantitativo do gasto. Além disso, não existem indicadores amplamente aceitos para se mensurar de forma geral a qualidade do gasto público.

3 O PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA

O orçamento público surgiu como resultado de uma pressão da nobreza e da plebe para limitar o poder do rei de impor impostos, somente podendo cobrá-los com a autorização do Conselho dos Comuns. Foi na Inglaterra, no reinado do rei João sem Terra, que teve origem o orçamento público, consignado na Carta Magna de 1215. Mas a consagração da participação parlamentarista só veio com a *Bill of Rights*, em 1689 (MAIA, 2010). O orçamento foi criado com a função principal de auxiliar o controle parlamentar sobre o Executivo

No Brasil, a organização das contas públicas começou com a instalação da família real portuguesa na colônia. A Coroa promoveu a organização das finanças e o disciplinamento dos tributos aduaneiros. Em 1808 foram criados o Erário Público (Tesouro), o Conselho Real da Fazenda e o Regime de Contabilidade (GIACOMONI, 2010). Mas foi na Constituição de 1824 que surgiram as primeiras exigências para elaboração do orçamento.

O momento político vivido pelo país delineou a forma de tratamento constitucional da matéria. Assim, conforme momento democrático ou ditatorial, a iniciativa para elaborar, aprovar, executar e controlar a lei orçamentária mudava (MAIA, 2010).

Em que pesem as alterações sofridas a cada manifestação do poder constituinte, a matéria orçamentária sempre teve tratamento especial nas Constituições. Gradualmente, novos princípios foram incorporados de acordo com o momento político vivenciado pelo país (SANTA HELENA, 2004).

A Carta Magna de 1824 estabeleceu que só a lei poderia autorizar o gasto, e tal lei deveria ser votada pelo Parlamento (Reserva Legal). O Executivo elaborava o orçamento a ser aprovado pela Assembleia Geral (GONTIJO, 2004).

No entanto, a primeira lei orçamentária brasileira só foi formulada em 1827, e mesmo assim não teve aplicabilidade devido às dificuldades de comunicação, conflitos com normas legais e os deficientes mecanismos arrecadadores. O primeiro orçamento brasileiro de fato foi em 1830, com o decreto de 15 de dezembro, que fixava despesa e orçava a receita das províncias (GONTIJO, 2004).

Porém, pode-se falar em experiência orçamentária nos moldes como é atualmente apenas a partir da Carta Magna de 1934, com a iniciativa do Presidente da República de elaborar a proposta, cabendo ao Congresso Nacional votá-la e julgar as contas do presidente. No entanto, a experiência orçamentária democrática foi pequena, pois em 1937 o país voltou a um regime autoritário, com centralização da matéria orçamentária na Presidência da República (MAIA, 2010).

Com o restabelecimento da democracia no país e a Constituição de 1946, o orçamento volta aos padrões de 1934. Entretanto, o período democrático novamente cede lugar à ditadura, e a matéria orçamentária é alvo de mudanças com a centralização no Poder Executivo (MAIA, 2010).

O Estado Democrático de Direito é restabelecido em 1988, e uma nova Constituição é promulgada. O equilíbrio entre os Poderes para tratar a matéria orçamentária é restabelecido.

A experiência brasileira no campo orçamentário é recente, com as primeiras práticas datadas de 1930, e bastante curta, uma vez que esta experiência foi constantemente interrompida por períodos ditatoriais. Muito embora o desenho de 1988

permaneça em vigor até os dias atuais, não se pode falar propriamente de orçamento até 1994, porque o país vivia num quadro hiperinflacionário.

Diferentemente, países europeus há séculos elaboram orçamentos. O berço do orçamento é a Grã-Bretanha, mas a França também tem grande influência nesse campo, instituindo relevantes princípios para elaboração do orçamento público, muitos perdurando até hoje, inclusive no Brasil, como é o caso do princípio da anualidade orçamentária (DAL BEM PIRES; MOTTA, 2006).

De acordo com Giacomoni (2010), a anualidade é o período para o qual o Legislativo autoriza a execução da peça orçamentária votada. Sua origem está relacionada à anualidade do imposto, que vigorava na Inglaterra e dava competência ao Parlamento para votar, a cada ano, os impostos e a autorizar a aplicação desses recursos.

Nos primórdios, o princípio da anualidade orçamentária era na verdade uma faceta do princípio da anterioridade tributária, uma vez que o objetivo era a limitação do poder de tributar dos governantes. Só mais tarde veio o controle pelo lado das despesas (DAL BEM PIRES; MOTTA, 2006; SANTOS JÚNIOR, 2005).

De acordo com Santa Helena (2004), no Brasil, o normativo de 1824 inaugurou o princípio da anualidade, trazendo para cada exercício financeiro a necessidade de renovação da autorização de gasto, conforme *in verbis* abaixo:

O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas de suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas (BRASIL, 1824).

Em outras palavras, o princípio da anualidade refere-se à periodicidade com que o Poder Legislativo deve autorizar o Executivo a gastar.

O período de um ano é compreendido como o máximo de tempo durante o qual podem os parlamentares consentir em delegar seus poderes e o período mínimo necessário aos governos para pôr o orçamento em execução+(SILVA, 1962, p.14 apud GIACOMONI, 2010, p72).

Nesse mesmo sentido, Longo (1994) defende a anualidade como o período para se assegurar um mínimo de previsibilidade para as estimativas de receita e despesa. No Brasil, a periodicidade orçamentária coincide com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro).

Diante dos intensos debates acerca da anualidade orçamentária, vale ressaltar os aspectos mais citados:

Pontos positivos:

- possibilidade de controle do Legislativo sobre o Executivo;
- o período de um ano é considerado razoável para previsões econômicas;
- essa periodicidade curta permite uma correção de erros e inconsistências de forma contínua;
- as mudanças no cenário internacional são incorporadas de forma rápida, pois novas alterações orçamentárias já são anualmente previstas.

Pontos negativos:

- o período de um ano é curto para a realização de investimentos;
- as despesas de investimento geram desgaste anual no Congresso para a aprovação;

- um conflito político pode quebrar a continuidade do investimento se deixar de aprová-lo ano a ano até o término, levando ao desperdício de recurso;
- a expiração das dotações no término do exercício leva os gestores a fazerem empenhos de forma apressada e desnecessária para evitar o cancelamento das dotações.

A anualidade orçamentária sempre esteve consagrada nos dispositivos constitucionais brasileiros (SANTA HELENA, 2004). Atualmente, os principais instrumentos que balizam o processo orçamentário são a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 4.320 de 1964. Sobre esse assunto temos:

Constituição Federal de 1988
Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
...
III . os orçamentos anuais.

Lei nº 4.320/1964
Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Embora seja esse um princípio perene no nosso ordenamento constitucional, ele sempre comportou exceções (GIACOMONI, 2010).

O Decreto nº 4.536 de 1922 definiu o exercício financeiro como o período compreendido entre 1º de janeiro e 30 de abril do ano seguinte, com o ano financeiro coincidindo com o ano civil. Estabeleceu ainda período adicional . até 31 de março . para realização de receita e despesa que não foram realizadas dentro do ano financeiro, sendo o período de 30 de abril o prazo final para liquidação e encerramento das contas do exercício.

Eis que desde muitos anos atrás já se buscavam formas de corrigir as distorções provocadas pelo encerramento do exercício. Atualmente, a Constituição traz exceção ao princípio da anualidade quando créditos especiais e extraordinários são abertos nos últimos meses do exercício. De acordo com a Carta Magna:

Art. 167...

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente (BRASIL, 1988, Art. 167, § 2º).

Outra exceção é a plurianualidade do investimento:

Art. 167 ...

§ 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (BRASIL, 1988, Art. 167, § 1º).

Cabe lembrar que não há uma contradição entre o princípio da anualidade e a plurianualidade do investimento. Princípios são normas que orientam a interpretação e a aplicação das regras do sistema, possuindo alto grau de generalidade e abstração. Os princípios não são absolutos, devendo ser integrados entre si para se entender a real intenção do constituinte originário (FARIA, 2010).

Dessa forma, a anualidade orçamentária não pode ser vista como norma absoluta, pois, além da exceção autorizada pela própria Carta Magna (créditos extraordinários e especiais e a plurianualidade dos investimentos), esse princípio deve ser inserido no contexto do sistema brasileiro e compatibilizado com os demais princípios, por exemplo, a eficiência, a continuidade, a economicidade, a plurianualidade dos investimentos (FARIA, 2010).

A anualidade, além do aspecto político . controle do Legislativo sobre os gastos do Executivo . , tem também a dimensão jurídica relacionada à segurança jurídica, à previsibilidade da ação estatal (RIBEIRO, 2010).

Para Bouley (2009), a anualidade é uma autorização anual de gastos, que devem ser executados dentro do período autorizado . um ano. Muito embora esse princípio tenha surgido no século XVII, até hoje baliza o processo orçamentário.

Atualmente, o grande debate a respeito da anualidade está ligado à expiração da dotação autorizada com o término do exercício financeiro. Diante das incertezas das novas dotações que receberão, as entidades são forçadas a executar o máximo de recurso possível, pois a não execução, além de levar à perda da dotação atual, ocasiona redução das dotações futuras, uma vez que no Brasil ainda é elaborado um orçamento incremental. Os autores denominaram esse fenômeno de *use it or lose it* . use-o ou perca (LIEBMAN; MAHONEY, 2010).

Pesquisa realizada por Liebman e Mahoney (2010) com entidades governamentais americanas mostrou que as organizações têm um pico de gasto nas últimas semanas do ano. O gasto da última semana do ano é quase cinco vezes maior que a média semanal durante o resto do ano. O estudo mostrou ainda que a qualidade das contratações de final de ano era inferior.

A corrida para gastar recursos no final do ano provoca contratações mal definidas, limita a competição e infla os preços, além de levar à compra de bens e serviços que não são verdadeiramente necessários aos órgãos, ou mesmo à aquisição de itens de baixa prioridade simplesmente para usar o orçamento. Essa correria para gastar, também denominada *hurry up*, contraria a eficiência e a efetividade do uso dos

recursos públicos (LIEBMAN; MAHONEY, 2010; HYNDMAN; JONES; PENDLEBURY, 2007).

Na mesma linha, Alves (2011) analisou a execução orçamentária financeira do Brasil das despesas discricionárias no âmbito dos três Poderes da União e observou a concentração de empenho no último trimestre do ano. Como forma de correlacionar essa informação à qualidade do gasto, o autor fez o levantamento da participação de cada modalidade de licitação ou sua ausência nas contratações públicas.

O estudo encontrou que mais de 20% das despesas discricionárias são realizadas por contratações diretas (dispensas e inexigibilidade de licitação). Para o período analisado (2005-2010) equivale a uma média anual de 14 bilhões. Distribuindo as modalidades de licitação ao longo do ano, percebeu-se que o montante de empenhos discricionários decorrentes de contratações diretas emitidos no último trimestre dos exercícios superou a média de empenhos de mesma espécie emitidos nos primeiros três trimestres.

Para o autor, diante do *deadline* do final do ano para empenhar despesas, não há tempo hábil para realizar os certames licitatórios, daí o aumento das contratações diretas. Ele questiona então a qualidade desse gasto, uma vez que esse tipo de contratação não garante a concorrência entre os fornecedores, como ocorre nas licitações.

Alves (2011) defende que a licitação é uma forma de garantir concorrência entre fornecedores, e a contramão dessa ideia seria sua ausência (por dispensa ou inexigibilidade), que provocaria a perda da qualidade dos gastos. Vale ressaltar que essa hipótese não foi testada em seu trabalho, enfraquecendo o argumento, tendo em vista que o procedimento licitatório é muito contestado ultimamente.

Não há registro de estudos que provem a superioridade dos gastos decorrentes de procedimentos licitatórios. Além disso, não há consenso quanto aos indicadores que medem a qualidade dos gastos.

Ribeiro (2010) também estudou o comportamento da execução mensal orçamentária e financeira da administração pública federal brasileira. Para tanto, separou os gastos de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa (GND).

O estudo encontrou concentração de empenhos e pagamentos no último trimestre do exercício para as despesas com investimentos (GND 4). Na série histórica (2004-2009), o pico da concentração de empenhos no último trimestre foi em 2007, com 66% do empenho realizado nos três meses finais do ano.

Ainda no estudo de Ribeiro (2010), especialistas entrevistados sugeriram a flexibilização no remanejamento de valores já aprovados no orçamento e a transferência dos saldos das dotações de um ano para o outro como forma de reduzir a concentração de empenhos no final do ano.

Muitos autores sugerem que os empenhos no final do ano geram gastos ineficientes (RIBEIRO, 2010; ALVES, 2011; LIEBMAN; MAHONEY, 2010). Por sua vez, Hyndman (2007) defende que os gastos tardios não são *per si* indicativos de desperdício de recursos. Para ele, é natural aos governantes esperar até as demandas do ano financeiro ficarem claras para gastar seu orçamento. Alves (2011) argumenta que o princípio da anualidade perdeu defensores por engessar a gestão dos recursos financeiros, gerar ineficiência do gasto e desperdício.

Diversos países, para contornar os problemas desse princípio, passaram então a flexibilizá-lo com o principal objetivo de evitar picos de gastos ao fim da autorização orçamentária. Um dos procedimentos adotados que flexibiliza a anualidade é o *carry*

over (LIERNET; LJUNGMAN, 2009). O *carry over* pode ser definido como a permissão para usar nos próximos exercícios dotação não utilizada ou economizada (RIBEIRO, 2010).

Para Liernet e Ljungman (2009), o *carry over* tem como vantagens: promover o ganho de eficiência (pois gestores têm discricionariedade para alocar recursos poupados); evidenciar as reais necessidades de recursos dos órgãos; facilitar a execução de empreendimentos plurianuais; e reduzir a rigidez dos procedimentos. Mas em contrapartida pode gerar excesso de dotações acumuladas, perder controle sobre as políticas públicas, comprometer a tempestividade da implementação de políticas públicas e aumentar o risco fiscal.

Para alcançar os benefícios da ferramenta, Ribeiro (2010) cita algumas condições necessárias na elaboração e na execução do orçamento, a saber:

1. Os montantes consignados no orçamento devem ser compatíveis com a execução. O carregamento do recurso para o próximo exercício deve decorrer da eficiência e não do excesso de dotação.
2. As dotações devem ser concedidas com base nas prioridades de governo e na eficiência dos órgãos.
3. Deve-se transferir para o exercício seguinte o crédito orçamentário e também o financeiro.
4. Deve haver algum controle na execução do *carry over*, porque se todos os órgãos resolverem executar os recursos acumulados de vários anos esse fato pode atrapalhar a meta fiscal do governo.
5. Ao permitir o carregamento dos recursos, as prioridades do governo podem não ser executadas de forma tempestiva. Assim, os políticos perdem em certa

medida o controle da implantação das políticas, pois os princípios que norteiam o *carry over* são a descentralização e a discricionariedade.

No Brasil, a fixação de dotação é baseada na execução passada, os gastos não são avaliados e a transferência de orçamento para o ano seguinte não garante a transferência financeira. Portanto, as condições aqui encontradas não parecem compatíveis com as necessidades para a adoção do *carry over*.

4 PLURIANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA

Nas últimas décadas, vários países introduziram significativas reformas no processo orçamentário. Entre a tendência dos últimos anos está a mudança de um processo orçamentário anual para uma estratégia plurianual (BOEX; MARTINEZ-VAZQUE; MCNAB, 1998)

O orçamento plurianual pode ser definido como um instrumento que determina as receitas e adéqua as despesas do governo para um período plurianual. O termo, porém, é mais frequentemente usado para se referir a uma abordagem orçamentária em que o processo orçamentário anual é aprimorado com características plurianuais, em particular as estimativas plurianuais de receitas e despesas ou um plano financeiro de médio prazo (BOEX; MARTINEZ-VAZQUE; MCNAB, 1998).

As primeiras experiências buscavam no orçamento plurianual, principalmente, identificar novos programas e alocar fundos para eles nos orçamentos futuros. Contudo, dois problemas principais foram identificados: os cálculos plurianuais superestimavam o crescimento econômico e as receitas, além de os órgãos considerarem as projeções de gastos futuros como direitos. Tornava-se difícil reduzir as despesas, mesmo quando os parâmetros adotados se mostravam inconsistentes ou havia mudança de prioridades (ALLEN; TOMMASI, 2001).

Além dessas dificuldades, havia deficiências técnicas e falta de disciplina fiscal. O planejamento para mais de um ano era visto como algo menos rígido, e os gestores caíam na tentação de elaborar uma lista de desejos, e não de prioridades. Assim, os resultados dos primeiros orçamentos plurianuais não atenderam às expectativas (ALLEN; TOMMASI, 2001).

Diante dos problemas encontrados, nos anos 1980 o foco do orçamento plurianual passou a ser a restrição orçamentária. Em vez de identificar novos programas e seus custos, o orçamento passou a simplesmente estimar custos futuros de programas existentes (ALLEN; TOMMASI, 2001).

Os principais benefícios de um orçamento plurianual são: melhor planejamento de longo prazo; integração do planejamento financeiro e estratégico; substituição do incrementalismo por uma abordagem mais estratégica de alocação dos recursos; reforço no comprometimento da política fiscal de longo prazo; promoção de um padrão de gasto mais tranquilo por mitigar o *use it or lose it*; manutenção do controle fiscal promovido pelo orçamento anual; e economia de tempo e esforço na preparação de orçamentos anuais (JACKSON, 2002; STATLER, 2009).

Mas os benefícios a serem conquistados dependem de pressupostos de implementação. Nem sempre eles foram alcançados pelos países que adotaram esse novo enfoque, principalmente porque a definição e a metodologia de orçamento plurianual não são únicas entre os países, variando ao longo do tempo, a depender dos interesses políticos e das prioridades do momento (ALLEN; TOMMASI, 2001).

De acordo com Spackman (2002), o padrão mais comum nas economias desenvolvidas não é um orçamento de gastos para um único ano, mas um orçamento aprovado pelo Parlamento e em acordo com os ministérios para gastos dos próximos três anos. O orçamento para os próximos anos é aberto para revisões e negociações de forma anual.

Geralmente, as estimativas plurianuais no primeiro ano são completamente consistentes com o orçamento anual, e as previsões dos demais anos são indicativas, recalculadas anualmente. Para alguns países, essa estimativa é parte integrante da

formulação do orçamento anual, sendo peça-chave no controle de gastos; em outros, é apenas um elemento para tomada de decisão política (ALLEN; TOMMASI, 2001).

O tempo coberto pelo orçamento e também o período em que são feitas as revisões variam entre os países (SPACKMAN, 2002). A OCDE realiza pesquisas para conhecer práticas e procedimentos orçamentários. Seu banco de dados contém informações desde o planejamento até a execução e o controle orçamentário de vários países do mundo.

Na pesquisa 2007/2008, 97 países tiveram suas práticas orçamentárias avaliadas, incluindo seus 31 membros (entre eles: Alemanha, Estados Unidos, Japão e Reino Unido). A pesquisa indicou que 75 países (77%) têm estimativas de gastos plurianuais, seja em nível agregado seja em nível micro, e em 72 países as estimativas plurianuais cobrem de três a quatro anos. Mas em quase 80% (79 países) as estimativas são atualizadas de forma anual.

Entre os países membros da OCDE, mais de 96% (29 países) estima gastos de forma plurianual, e 83% (25 países) fazem projeções para três e quatro anos. A maioria (77%) atualiza suas estimativas de forma anual.

A pesquisa perguntou também se depois da aprovação do orçamento pelo Legislativo o governo pode cortar, cancelar ou rescindir os gastos autorizados. Responderam ser isso possível 80% dos países (24), mas apenas em 27% (oito países) esses atos não precisam de nenhuma aprovação. Na maioria dos países esses atos precisam de aprovação antes ou após a restrição, em alguns casos do Legislativo e em outros do Banco Central.

Embora a maioria dos países já faça, de alguma forma, estimativas plurianuais, os guias internacionais, ao mesmo tempo em que reconhecem a importância de um

orçamento de médio prazo ou plurianual, declaram a dificuldade de instituí-lo (SPACKMAN, 2002).

Um exemplo é o Reino Unido, que por décadas adotou a anualidade, assim como praticamente todo o mundo. Diante da perda de eficiência no uso dos recursos públicos causada pelo término do exercício, em 1980 o país permitiu transportar o orçamento para o ano seguinte. Na década de 1990 foram dados aos órgãos orçamentos plurianuais e mais liberdade para transportar para o ano seguinte o orçamento subutilizado (HYNDMAN; JONES; PENDLEBURY, 2007).

Hyndman, Jones e Pendlebury (2007) entrevistaram atores que trabalham com orçamento público no Reino Unido para analisar o impacto que as mudanças recentes de flexibilização do princípio da anualidade geraram, e também a opinião desses atores sobre esse princípio.

O autor concluiu pelas entrevistas que embora a Grã-Bretanha tenha anunciado sua intenção de flexibilizar os recursos de final de ano e implementar um orçamento plurianual ela não conseguiu permear essa nova realidade além dos níveis de departamento.

Como a descentralização não se concretizou, em pouco se conseguiu melhorar as decisões orçamentárias. Apesar das críticas sobre o curto prazo e dos desperdícios da anualidade, ela ainda domina os pensamentos e as ações dos gestores neste país (HYNDMAN; JONES; PENDLEBURY, 2007).

O Canadá também tentou instituir um orçamento plurianual nos anos de 1980, mas foi um fracasso. Sua programação fiscal era móvel (rolante) para cinco anos. Nas estimativas plurianuais havia uma reserva, interpretada pelos ministérios como um desejo do governo de assumir mais compromissos. Nesse sentido, os ministérios

apresentavam novas propostas para assegurar participação nessa reserva, e o sistema tornou-se transacional ao invés de alocativo (ALLEN; TOMMASI, 2001).

Embora se conheçam potenciais benefícios do orçamento plurianual, a questão é se os países em desenvolvimento podem adotá-lo e se apropriar dos seus aspectos positivos sem perder o foco e o controle proporcionado pelo orçamento anual (BOEX; MARTINEZ-VAZQUEZ; MCNAB, 1998).

Em qualquer democracia que funcione bem, a reforma orçamentária é uma jornada sem fim. Mas os países em desenvolvimento geralmente se encontram em um estágio mais precoce de reforma. Eles têm, porém, a vantagem de aprender com as experiências dos outros países e conhecer as perguntas a serem feitas antes de implementarem mudanças e as condições necessárias para uma orçamentação eficiente (SPACKMAN, 2002).

De acordo com Boex, Martinez-Vazquez e McNab (1998), algumas lições podem ser tiradas do orçamento de médio prazo: a transição para um orçamento plurianual é um processo gradual; o orçamento plurianual deve ser usado para encorajar um envolvimento construtivo dos ministérios no processo orçamentário; a utilidade da abordagem plurianual vai depender crucialmente da confiabilidade e da precisão das estimativas de médio prazo; a abordagem orçamentária deve refletir os objetivos políticos do país, suas instituições, tradições e capacidades administrativas.

Spackman (2002) considera as estimativas uma grande dificuldade para o orçamento plurianual, pois há uma tentação dos governos de basear os planos de médio prazo em previsões macroeconômicas que refletem suas aspirações políticas em vez de análises objetivas.

Para Allen e Tommasi (2001), os programas de despesas plurianuais devem ser baseados em sólidas previsões de receitas, o que pode ser difícil de conseguir sob condições econômicas instáveis. Em países onde há sistemático ~~sequestro~~ de dotações devido à superestimativa de receita, o primeiro passo é aperfeiçoar a elaboração do orçamento anual. O orçamento perde credibilidade se as estimativas elaboradas forem constantemente revistas para baixo.

Projeções otimistas levam à inclusão de programas de despesas públicas injustificáveis. Países em desenvolvimento geralmente fazem previsões não realistas das receitas e não têm uma estratégia de priorização de gastos dentro das disponibilidades financeiras (BOEX; MARTINEZ-VAZQUEZ; MCNAB, 1998).

Outro problema citado por Spackman (2002) é a informação. Um efetivo orçamento público depende de uma enorme gama de informações, mas nem sempre essas informações são facilmente definidas e identificáveis nas economias em desenvolvimento.

Nesta linha, Allen e Tommasi (2001) argumentam que um orçamento sensato requer bons projetos, qualitativamente avaliados. É necessária a identificação de seus custos e benefícios, além da capacidade de financiamento, incluindo seus custos futuros de conclusão e implementação. Para os autores, falta aos países em desenvolvimento experiência na análise econômica dos projetos.

Allen e Tommasi (2001) e Spackman (2002) enfatizam a necessidade de priorizar as necessidades, gastando onde realmente é preciso, mas dentro das possibilidades financeiras. A programação plurianual de despesa não deve abrir a porta para desvios das restrições fiscais essenciais.

Outro desafio é quando as estimativas não se concretizam, havendo a necessidade de excluir programas planejados. Geralmente os programas previstos nos anos futuros do orçamento são vistos pelos ministérios como certos, e eles pressionam por sua implementação. Embora, em grande medida, a finalidade do orçamento de médio prazo seja estabelecer gastos futuros, periodicamente pode haver remanejamentos para se atingir as metas fiscais do governo (SPACKMAN, 2002). As estimativas plurianuais são baseadas somente nos comprometimentos da política governamental existente e não fornecem uma base para o aumento de despesas reivindicado pelos ministros (ALLEN; TOMMASI, 2001).

Todavia, quando as projeções não são realizadas, as unidades vão sempre tentar preservar o nível de gasto atual e tentar jogar o corte de despesa para os orçamentos futuros. Se não houver o endurecimento do governo, esse corte será sempre hipotético e futuro (ALLEN; TOMMASI, 2001).

Conquanto o principal foco do orçamento plurianual, a programação de investimentos é a parte mais difícil. Não é tarefa simples estimar o custo futuro dos projetos de investimento, uma vez que eles são afetados por fatores técnicos e pressões políticas, propiciando maior espaço para corrupção. A primeira tarefa para países em desenvolvimento é elaborar estimativas de custos futuros dos projetos em andamento e reforçar seus métodos de elaboração e seleção de projetos (ALLEN; TOMMASI, 2001).

5 O CASO BRASILEIRO: RESTOS A PAGAR

Muitos problemas da orçamentação da despesa são comuns a quase todos os países, independentemente do estilo do governo ou do estágio de desenvolvimento. Em particular, nas democracias o orçamento governamental é complexo e difícil, porque depende da interação entre os atores e da distribuição de autoridades (SPACKMAN, 2002).

No Brasil os problemas são intensificados porque o país ainda tem como prioridade atingir as metas de superávit primário. Para isso, faz o contingenciamento nos primeiros meses do ano e depois de alcançar a meta fiscal a liberação de recursos ocorre de forma mais intensa. Isso leva a uma escassez de recursos nos primeiros meses do ano e a um excesso no final, colaborando para as vultosas cifras empenhadas nos últimos trimestres, como observado no estudo de Ribeiro (2010) e Alves (2011).

O gasto de final de ano é feito então de forma apressada para que não sejam perdidos os recursos, favorecendo a inscrição em Restos a Pagar (ALVES, 2011). Esse instrumento é utilizado para carregar dotações para o próximo exercício, desde que a despesa tenha sido empenhada. A dotação transportada é então vinculada a uma despesa, mas não está ainda comprometida, pois o comprometimento depende da liquidação pelo credor.

Embora a doutrina não fale em Restos a Pagar como uma exceção da anualidade orçamentária, o trabalho considera que esse instrumento reduz a rigidez do princípio. Os Restos a Pagar são despesas que, ao término do exercício, apesar de terem sido empenhadas, não foram pagas. Para muitos é um instrumento que prejudica

a execução orçamentária; para outros é a forma brasileira de flexibilizar o princípio da anualidade orçamentária. De acordo com a Lei nº 4.320 de 1964, Art. 36: %Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas+

Os Restos a Pagar são compromissos financeiros exigíveis que compõem a dívida flutuante e decorrem da observância do Regime de Competência para as despesas (FERNANDES, 2004).

Os processados são as despesas liquidadas, ou seja, o bem ou o serviço correspondente já foi entregue; os não processados passaram apenas pelo estágio do empenho, faltando ainda ao credor honrar seus compromissos.

De acordo com o Decreto nº 93.872 de 1986, o prazo de prescrição dos Restos a Pagar processados é de cinco anos. Mas caso haja cancelamento o credor tem o prazo prescricional de dois anos e meio para cobrar seu direito de receber (para despesas liquidadas), não podendo o prazo total ser inferior a sete anos e meio. Embora possa parecer estranho o cancelamento dos processados, uma vez que nesse caso houve confirmação do setor público de que a obrigação foi cumprida, esse procedimento não é ilegal (GONTIJO; PEREIRA FILHO, 2010).

Até 2011 os Restos a Pagar não processados tinham validade até 31 de dezembro do ano seguinte, mas o Decreto nº 7.654 de 2011 ampliou para 18 meses esse prazo, trazendo como nova validade a data de 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, e ainda estabeleceu algumas exceções para a data limite, como o PAC, despesas com saúde e educação. Abaixo a transcrição do Decreto nº 7.654 de 2011:

Art. 68.

...

§ 2º Os restos a pagar inscritos na condição de não processados e não liquidados posteriormente terão validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, ressalvado o disposto no § 3º.

§ 3º Permanecem válidos, após a data estabelecida no § 2º, os restos a pagar não processados que:

I - refiram-se às despesas executadas diretamente pelos órgãos e entidades da União ou mediante transferência ou descentralização aos Estados, Distrito Federal e Municípios, com execução iniciada até a data prevista no § 2º; ou

II - sejam relativos às despesas:

a) do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC;

b) do Ministério da Saúde; ou

c) do Ministério da Educação financiadas com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Embora o prazo de validade dos Restos a Pagar inscritos esteja estabelecido, um decreto presidencial posterior pode alterá-lo. E isso vem de fato ocorrendo nos últimos anos, como pode ser observado pelo Decreto nº 7.468/2011, que prorrogou a validade dos Restos a Pagar inscritos desde 2007.

Os Restos a Pagar constam no orçamento do exercício em que foram empenhados e não atingem o orçamento do exercício seguinte (FERNANDES, 2004). Esse entendimento é decorrente do Art. 35 da Lei nº 4.320 de 1964: ~~Re~~rtencem ao exercício financeiro: I - as receitas nele arrecadadas; II - as despesas nele legalmente empenhadas+.

Sob a ótica financeira, a inscrição em Restos a Pagar não tem impacto direto no resultado primário da União. O cálculo do resultado primário só considera despesa aquilo efetivamente pago; dessa forma ficam excluídas as inscrições em Restos a Pagar, mas são incorporadas as despesas de exercícios anteriores que restaram para ser pagas. Quanto à dívida consolidada líquida, ficam de fora da contabilização os Restos a Pagar não processados, ou seja, as despesas empenhadas, mas não liquidadas (FERNANDES, 2004).

Nesse sentido, os Restos a Pagar compõem o superávit primário porque, embora vinculados a um gasto estabelecido em dotação, o governo os considera uma poupança não financeira, uma vez que efetivamente os recursos continuam nos cofres e a inscrição pode ser cancelada nos próximos exercícios (FERNANDES, 2004).

Quando os Restos a Pagar são cancelados e o credor faz jus ao pagamento, este se faz na conta das Despesas de Exercícios Anteriores. Dessa forma, para análise do impacto fiscal dos Restos a Pagar é preciso inserir no cálculo além da inscrição e do pagamento o cancelamento e a conta Despesas de Exercícios Anteriores.

As despesas pagas em exercícios subsequentes ao seu empenho têm um efeito sobre o resultado primário denominado *float*, que é a diferença entre a previsão do valor das despesas primárias a serem inscritas em Restos a Pagar no final do exercício e o valor dos Restos a Pagar a serem pagos no exercício+(FERNANDES, 2004).

Para Silva, Cândido Júnior e Gerardo (2007), a elevação do *float* traz ganhos contábeis e econômicos para o governo ao afetar o resultado primário somente no momento em que as despesas são efetivamente pagas. Isso estimula o governo a postergar o pagamento entre os anos para gerar um superávit mais elevado. O *float* esconde a real economia orçamentária e mostra um esforço fiscal maior do que de fato aconteceu.

O estudo de Fernandes (2004) mostra que na série histórica 1999-2004 o valor da inscrição em Restos a Pagar é sempre superior ao valor dos Restos a Pagar Pagos no exercício. A pesquisa registra que o percentual pago/inscrição teve tendência descendente, saindo de 92% em 1999 para 51% em 2003. Os dados destacam uma tendência crescente do *float* no período analisado. O estudo revela ainda que na série histórica a maior parte da inscrição se refere a Restos a Pagar não processados.

Silva, Cândido Júnior e Gerardo (2007) e Gerardo (2010) também estudaram a evolução do *float* e encontraram resultados semelhantes aos de Fernandes (2004).

A trajetória crescente do *float* indica pagamento inferior ao montante devido. Isso significa um maior esforço fiscal no futuro, pois as despesas em algum momento devem ser pagas (GERARDO, 2010).

De acordo com a pesquisa de Gerardo (2010), na série histórica 2000-2009, com exceção do ano de 2002, o *float* auxiliou o governo central na obtenção de metas de superávit primário, e, segundo ele, a economia orçamentária real (exclusão do efeito *float* no cálculo) foi inferior ao resultado primário alcançado.

Gerardo (2010) afirma que por meio do *float* o governo posterga o pagamento de suas despesas, obtendo um superávit primário mais elevado, pois o cálculo do resultado primário só considera a despesa quando esta é efetivamente paga.

Para o autor, o aumento do superávit via incremento de *float* é inconsistente porque no ano seguinte essas despesas deverão ser pagas. Segundo ele, esse pagamento dar-se-á ou por endividamento público ou por concorrência com as despesas autorizadas no orçamento. Ainda de acordo com o autor, o governo continua a usar o *float* porque demonstrar austeridade reduz custos de financiamento e melhora a credibilidade e a reputação.

Gerardo (2010) conclui sua pesquisa advogando que o crescimento do uso do *float* influencia a sustentabilidade da dívida pública, interfere na execução de programas de governo, altera prioridades e afeta a eficiência dos gastos.

Um ponto esquecido por Gerardo (2010), mas muito bem abordado por Fernandes (2004), é que como a dinâmica de inscrição de Restos a Pagar e pagamento

de Restos a Pagar de anos anteriores se repete, o *float* passa a ter efeito nulo. Nas palavras do autor:

Como a hipótese de *float* implica que o pagamento de despesas de exercícios anteriores, sempre que se apura o resultado primário, equivale ao pagamento de despesas do orçamento cuja execução está em curso em exercícios subsequentes, parte-se do pressuposto, para a fixação da meta de resultado primário, que os restos a pagar, processados ou não processados, nenhuma interferência produzem nesse resultado (FERNANDES, 2004, p. 23).

Assim, apesar de a inscrição em Restos a Pagar superestimar o real resultado fiscal, deve-se ter em mente que nessa mesma apuração se contabiliza o pagamento de despesas de exercícios anteriores. Todo ano um montante previsto no orçamento não é pago, mas uma quantidade não prevista na peça orçamentária é desembolsada para arcar com despesas de exercícios anteriores. O resultado final é, então, nulo.

Mendes (2009) analisou o sistema orçamentário brasileiro com o objetivo de identificar fatores que interferem no planejamento e na qualidade do gasto público. Para ele, o país não faz um planejamento consistente de médio e longo prazos. Além disso, a dificuldade de controlar a expansão do gasto público corrente e formar maioria no Parlamento leva a um equilíbrio fiscal focado no curto prazo. O Executivo tem de executar o máximo de despesas da base parlamentar aliada e ainda cumprir metas fiscais.

Para o autor, o contingenciamento é um dos principais mecanismos para alcançar o equilíbrio fiscal, e o corte de despesas ocorre principalmente nos investimentos. O objetivo imediato é alcançado, mas esse instrumento dificulta um planejamento fiscal de médio e longo prazos, além de não priorizar a qualidade do gasto.

Assim, o estudo de Mendes (2009) corrobora com a hipótese de que as instituições brasileiras dificultam a execução orçamentária. Segundo ele, o presidencialismo de coalizão, a falta de integração entre os instrumentos orçamentários, a prática incrementalista e a expansão dos gastos correntes tornam inevitável o contingenciamento para se obter a meta fiscal. Nesse sentido, as críticas aos Restos a Pagar não deveriam ser dirigidas para a ferramenta em si, mas para as instituições.

Por sua vez, a maioria das publicações incisivamente critica o instrumento. Gerardo (2010) sugere adequação na normatização ou mesmo a extinção do expediente Restos a Pagar, além da adoção de orçamento plurianual para as despesas de investimento como forma de melhorar a qualidade da gestão orçamentária.

Entretanto, antes de banalizar é preciso conhecer os fatores que promovem o uso do instrumento Restos a Pagar, tendo em vista que este é apenas uma consequência da falta de execução orçamentária.

Nesse contexto de debate sobre as potencialidades da adoção de um orçamento plurianual, conhecer a flexibilização dada pelos Restos a Pagar torna-se essencial.

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Tabela 1. Comparativo entre o total de Restos a Pagar e os Restos a Pagar oriundos das despesas discricionárias, em R\$

Ano Ref	Inscrito RP Desp Total	Inscrito RP Desp Discric	Insc Disc / Insc Total	A pagar Total	A pagar Desp Discric	A pagar disc / A pagar total
2003	14.471.337.444	8.217.183.508	57%	1.339.781.100	964.721.247	72%
2004	14.534.450.321	9.429.987.471	65%	2.097.116.947	1.570.593.413	75%
2005	27.777.343.499	14.950.333.920	54%	4.093.543.691	3.412.771.036	83%
2006	30.031.119.969	16.082.904.359	54%	6.361.951.488	3.780.630.869	59%
2007	46.231.200.484	20.736.436.348	45%	14.615.953.610	6.643.029.567	45%
2008	67.871.421.417	35.956.701.847	53%	19.460.854.637	13.703.657.592	70%
2009	63.157.584.484	44.578.000.326	71%	21.214.858.560	17.700.301.222	83%
2010	68.034.262.337	49.181.673.281	72%	19.269.649.893	16.084.103.055	83%

Fonte: SIAFI

A Tabela 1 compara o valor inscrito em Restos a Pagar das despesas discricionárias perante o montante global inscrito, e da mesma forma, os Restos a Pagar que ficam pendentes de pagamento das despesas discricionárias ante o valor global de Restos a Pagar que ficam a pagar.

A inscrição ocorre em 31 de dezembro do ano referência, e os demais itens . cancelado, pago e a pagar . são dados de 31 de dezembro do ano seguinte ao de referência.

As despesas discricionárias têm participação expressiva no volume de Restos a Pagar. Ao longo da série histórica sua proporção em relação ao volume global inscrito aumentou, embora de forma não linear, saindo de 57% em 2003 para 72% em 2010.

Em relação ao valor de Restos a Pagar pendente de pagamento das despesas discricionárias em relação ao valor total de Restos a Pagar pendente de pagamento, as discricionárias tiveram maior participação em quase todos os anos. A menor relação foi de 45%, em 2007, e a maior, 83%, em 2005, 2009 e 2010. Na maioria dos anos a relação ficou acima dos 70%, ou seja, a maior parte do que fica pendente de pagamento ao final do primeiro ano da inscrição é despesa discricionária.

Conclui-se, portanto, que as despesas discricionárias são responsáveis pela maior parcela de inscrição nos Restos a Pagar e respondem pela maior parte que permanece a pagar depois do primeiro ano de inscrição, justificando o foco do trabalho nessas despesas.

Tabela 2. Orçamento das despesas discricionárias e o correspondente montante inscrito em Restos a Pagar, em R\$

Ano Ref	Orçamento Desp Discric	Inscrito RP Desp Discric	Insc / Orçam
2003	63.813.947.422	8.217.183.508	13%
2004	73.452.021.340	9.429.987.471	13%
2005	90.589.367.857	14.950.333.920	17%
2006	93.144.007.781	16.082.904.359	17%
2007	104.227.135.774	20.736.436.348	20%
2008	141.355.734.916	35.956.701.847	25%
2009	166.625.847.097	44.578.000.326	27%
2010	195.202.557.590	49.181.673.281	25%

Fonte: SIAFI

A Tabela 2 coloca lado a lado o orçamento das despesas discricionárias e o valor inscrito em Restos a Pagar. O orçamento corresponde ao valor da Lei Orçamentária Anual acrescida dos respectivos créditos.

Percebe-se que a inscrição em Restos a Pagar em relação ao orçamento cresceu no decorrer dos anos, chegando a 27% em 2009. Isso significa que nos últimos três anos aproximadamente um quarto do orçamento das despesas discricionárias não foi executado no ano civil programado.

Outro fato a ser observado é que enquanto a previsão orçamentária cresceu aproximadamente 200% no período analisado, a inscrição em Restos a Pagar cresceu quase 500%.

Ribeiro (2010) entrevistou servidores da administração pública federal com experiência na gestão dos recursos orçamentários e financeiros com o objetivo de

conhecer a opinião deles sobre a concentração de empenhos e pagamentos das despesas de investimentos nos últimos trimestres dos exercícios. Algumas respostas podem ser trazidas para este estudo como justificativa do crescimento na inscrição em Restos a Pagar:

1) **Efeito do contingenciamento.** Para alcançar a meta fiscal logo nos primeiros meses do ano, o governo limita o desembolso financeiro e restringe o volume de empenho. Nos últimos meses do ano, já com a meta alcançada, quantidade maciça de recursos é liberada, mas o tempo é escasso para completar todos os estágios da despesa. Cabe lembrar que apenas as despesas discricionárias são alvo do contingenciamento, o que pode ajudar a explicar o maior volume de despesas discricionárias inscritas em Restos a Pagar.

2) **Concessão de dotação superior à capacidade de execução:** empecilhos burocráticos, morosidade na concessão da licença ambiental, complexidade do processo licitatório, projetos mal elaborados, baixa capacidade operacional das organizações públicas, excessivo controle.

3) **Transferência de recursos para o próximo exercício:** os Restos a Pagar são o meio de transferir os saldos das dotações para o outro ano, pois caso as dotações não sejam empenhadas serão perdidas.

O aumento no volume de inscrições pode ainda ser relacionado com o aumento dos investimentos observado nos últimos anos. A complexidade na execução dos investimentos acarreta aumento na inscrição de Restos a Pagar.

Silva, Cândido Júnior e Gerardo (2007) e Gerardo (2010) argumentam que os Restos a Pagar competem com as despesas previstas no orçamento do ano corrente, alteram as prioridades do governo e afetam a eficiência do gasto.

Estudo de Ribeiro (2010) mostra a distribuição dos valores empenhados ao longo do ano. Ele encontrou uma concentração de empenhos e pagamentos das despesas de investimentos no último trimestre dos exercícios financeiros, embora tivesse constatado uma característica linear na arrecadação das receitas públicas da União.

Alves (2011) critica o pico de empenhos no final do ano, sugerindo serem eles ineficientes. Não há, contudo, estudos que comparem a eficiência das despesas empenhadas nos primeiros meses do exercício em relação às despesas empenhadas nos últimos meses.

Tabela 3. Execução dos Restos a Pagar das despesas discricionárias, em R\$

Ano Ref	Inscrito	Cancelado	Canc / Insc	Pago	Pago / Insc	A pagar	A pagar / Insc
2003	8.217.183.508	517.699.338	6%	6.734.762.939	82%	964.721.247	12%
2004	9.429.987.471	760.570.648	8%	7.098.823.403	75%	1.570.593.413	17%
2005	14.950.333.920	755.578.573	5%	10.781.984.332	72%	3.412.771.036	23%
2006	16.082.904.359	704.120.494	4%	11.598.153.004	72%	3.780.630.869	24%
2007	20.736.436.348	943.566.192	5%	13.149.840.586	63%	6.643.029.567	32%
2008	35.956.701.847	1.637.057.254	5%	20.610.179.047	57%	13.703.657.592	38%
2009	44.578.000.326	1.369.535.693	3%	25.508.163.411	57%	17.700.301.222	40%
2010	49.181.673.281	1.821.434.046	4%	31.276.136.179	64%	16.084.103.055	33%

Fonte: SIAFI

A Tabela 3 mostra a execução dos Restos a Pagar das despesas discricionárias ao final do primeiro ano da inscrição. Ela oferece uma visão geral dos Restos a Pagar do período analisado.

Em toda série histórica o percentual do cancelado em relação ao inscrito não alcançou 10% e apresentou padrão decrescente, com maior proporção dada no ano de 2004 (8%) e a menor em 2009 (3%). Verifica-se uma estabilidade na proporção cancelada, sugerindo não haver pressão para cancelamento de Restos a Pagar.

Resultado diverso foi encontrado por Silva, Cândido Júnior e Gerardo (2007). No seu estudo, a relação Restos a Pagar cancelado sobre Restos a Pagar inscrito alcançou uma média de quase 50% no período de 2003 a 2006. A diferença está na metodologia adotada: aqui se analisou o fluxo e lá, o estoque; este estudo trabalha apenas com despesas primárias discricionárias, o deles engloba o valor total das despesas primárias.

Este estudo não contabilizou o valor total cancelado por ano referência porque a execução completa dos Restos a Pagar ultrapassa sete anos, e dessa forma não seria possível montar uma série histórica fidedigna, pois ano a ano o valor de cancelado automaticamente se reduziria pela falta de tempo da completa execução dos Restos a Pagar. Considerou-se mais apropriado colher dados ao término do primeiro ano da execução, quando a maior parte é realizada, como se observa na coluna % pago da Tabela 3.

Diante de seus achados, Silva, Cândido Júnior e Gerardo (2007) entenderam o cancelamento de Restos a Pagar como um contingenciamento adicional da despesa, pois mesmo em ano posterior à sua autorização a despesa pode ainda não ser executada.

Pelos resultados deste estudo não é possível obter essa conclusão. Mais coerente é entender o cancelamento como fluxo natural de uma despesa planejada, mas não concretizada. Como a proporção se manteve ao longo dos anos, é possível deduzir que essa é uma proporção natural das despesas empenhadas que não conseguem ser executadas.

O valor pago em relação ao inscrito veio insistentemente diminuindo com o passar dos anos, com uma retomada em 2010. A proporção máxima foi de 82% em

2003, e a mínima, em 2008 e 2009, de 57%. Isso significa que mais de 40% do que foi inscrito não foi pago no primeiro ano de inscrição.

Confirmando a afirmação, têm-se os Restos a Pagar pendentes de pagamento, denominados a pagar, que cresceram substancialmente nos últimos anos, chegando a 40% em 2009. Isso significa que grande parcela dos Restos a Pagar também não é executada ao longo de um ano e passa para os próximos exercícios. Assim, 40% do que foi inscrito inicialmente em Restos a Pagar do orçamento de 2009 não foi cancelado ou pago em 2010, sendo transferido para o ano seguinte.

O crescimento do valor de Restos a Pagar pendente de pagamento sugere que a capacidade de pagamento cresce em ritmo inferior ao crescimento do valor da dotação.

Tabela 4. Divisão dos Restos a Pagar em processados e não processados, em R\$

Ano Ref	RP Desp Discric	RP Processado	RP Proc / RP	RP Não Processado	RP NProc / RP
2003	8.217.183.508	5.183.090.605	63%	3.034.085.610	37%
2004	9.429.987.471	1.482.069.515	16%	7.947.917.956	84%
2005	14.950.333.920	1.449.082.847	10%	13.501.251.073	90%
2006	16.082.904.359	1.642.759.235	10%	14.440.145.124	90%
2007	20.736.436.348	1.426.741.113	7%	19.309.695.229	93%
2008	35.956.701.847	1.745.405.372	5%	34.211.296.475	95%
2009	44.578.000.326	2.697.984.752	6%	41.880.015.574	94%
2010	49.181.673.281	4.016.528.506	8%	45.165.138.970	92%

Fonte: SIAFI

A Tabela 4 divide os Restos a Pagar em processados e não processados. No geral, percebe-se que cerca de 90% daquilo inscrito em Restos a Pagar é não processado. O ano de 2003 foi atípico, provavelmente pela mudança de governo no período e pelo aumento da meta fiscal.

A proporção de não processados aumentou ao longo dos anos, com o ápice em 2008, representando 95% do valor inscrito. Os Restos a Pagar não processados

carregam para o próximo exercício uma dotação que, embora vinculada, não é comprometida, pois a despesa correspondente ainda carece da liquidação . é o denominado Restos a Fazer.

Por sua vez, os Restos a Pagar processados transferem para os próximos anos apenas a obrigação financeira, pois da despesa liquidada surge o direito de recebimento do credor.

Por meio da diferenciação dos não processados e processados percebe-se que a inscrição em Restos a Pagar não é simplesmente uma manobra do governo para adiar pagamentos e atingir a meta fiscal. Se 90% ainda carece de liquidação, a pendência não é financeira.

A presença maciça de não processados na inscrição dá indícios de que as dotações são concedidas num volume acima da capacidade de execução. Entre as possíveis explicações para uma execução aquém das expectativas estão o contingenciamento, empecilhos burocráticos, morosidade na concessão da licença ambiental, complexidade do processo licitatório, projetos mal elaborados, baixa capacidade operacional das organizações públicas e excessivo controle.

Os Restos a Pagar induzem a plurianualidade do orçamento brasileiro, tendo em vista que a despesa autorizada fica para ser realizada em outros exercícios, e não apenas seu pagamento. A plurianualidade não é o fluxo normal da dotação, uma vez que no Brasil adotamos o princípio da anualidade orçamentária (GIACOMONI, 2004).

A inscrição em Restos a Pagar como forma de evitar a perda de recursos surge também como uma possível explicação, como sugere Alves (2011). Mas vale comentar que isso é o resultado inevitável de um mau planejamento orçamentário, pois se a

despesa é empenhada unicamente como forma de evitar a perda do recurso, então ela não era necessária naquele exercício.

Esses resultados ganham ainda maior relevância ao associar a Tabela 4 com a Tabela 2. Os números até aqui discutidos mostram que cerca de um quarto das dotações discricionárias é inscrito em restos a pagar. Assim, aproximadamente 25% do orçamento de despesas discricionárias fica para ser executado em outros exercícios, e não apenas para ser pago, pois primordialmente o que passa para os outros anos são os Restos a Pagar não processados.

Se parcela tão grande da dotação não é executada no exercício em que foi autorizada, justifica-se um esforço para conhecer o prazo médio de realização dessas despesas.

Tabela 5. Valor inscrito em Restos a Pagar por tipo de despesa, em R\$

Ano Ref	PAC	%	Discricionárias Obrigatórias		Demais Discricionárias		Total Inscrito
				%		%	
2003	-		487.774.404	6%	7.729.409.104	94%	8.217.183.508
2004	-		550.206.400	6%	8.879.781.071	94%	9.429.987.471
2005	-		419.331.654	3%	14.531.002.266	97%	14.950.333.920
2006	2.606.665.173	16%	940.115.271	6%	12.536.123.915	78%	16.082.904.359
2007	2.750.142.025	13%	1.176.849.217	6%	16.809.445.106	81%	20.736.436.348
2008	12.753.265.195	35%	1.873.873.628	5%	21.329.563.024	59%	35.956.701.847
2009	16.260.550.738	36%	2.380.715.085	5%	25.936.734.503	58%	44.578.000.326
2010	20.278.011.925	41%	1.606.395.251	3%	27.297.266.105	56%	49.181.673.281

Fonte: SIAFI

A Tabela 5 mostra, por tipo de despesa, o valor e a respectiva proporção de inscrição em Restos a Pagar. As despesas discricionárias são divididas em Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), discricionárias obrigatórias e demais discricionárias. Essa divisão revela a participação de cada tipo de despesa na inscrição em Restos a Pagar, auxiliando a análise do impacto do contingenciamento na inscrição em Restos a Pagar.

O PAC, do ponto de vista orçamentário, é um conjunto de projetos de investimento público com foco na infraestrutura. Foi instituído pelo Decreto nº 6.025 de 2007 com o objetivo de promover a retomada do planejamento e a execução de grandes obras de infraestrutura urbana, logística e energética do país.

Embora o PAC tenha sido estabelecido em 2007, observamos na tabela valores inscritos em Restos a Pagar do PAC desde o orçamento de 2006. Isso ocorre porque antes do PAC tínhamos o Projeto Piloto de Investimentos (PPI), lançado no final de 2004, que consistia numa carteira de projetos de investimentos públicos.

O PAC veio substituir o PPI e utilizou a mesma classificação orçamentária. Assim, o PAC foi oficialmente lançado em 2007, mas toda dotação concedida anteriormente ao PPI foi renomeada de PAC.

Entretanto, a marcação do PPI entre as despesas discricionárias só ocorreu na LDO de 2007 (Lei nº 11.439/2006, art. 7ª, § 4). As LDOs anteriores não desagregavam os tipos de despesas discricionárias. Em 2006, conquanto não previsto na LDO, a Secretaria de Orçamento Federal destacou o PPI das despesas discricionárias, e por isso já nesse ano é possível visualizar o PAC na tabela. Observa-se um aumento da participação do PAC na inscrição em Restos a Pagar. Em 2006 representava 16% do total inscrito, chegando a 41% em 2010.

É interessante notar que o PAC não está submetido ao contingenciamento, como se depreende da leitura da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos decretos de programação financeira. Porém, ano a ano o montante inscrito em Restos a Pagar aumenta.

Em 2010, mais de 40% do que foi inscrito em Restos a Pagar se referia ao PAC. Para essa despesa o contingenciamento não é o principal fator a influenciar a não

execução dos recursos no ano autorizado, na medida em que esse programa não é submetido ao contingenciamento.

Grande parte das despesas do PAC é de investimento. Esse tipo de despesa é geralmente precedido de um processo licitatório complexo que demanda tempo para ser realizado. Nem sempre o ano civil é suficiente para realizar o trâmite burocrático e completar a execução da obra. Assim, em muitos casos a liquidação corre para os anos seguintes. Em contrapartida, só é possível licitar se houver dotação. Dessa forma concede-se a dotação para que se inicie o trâmite burocrático, mas só em anos seguintes o credor consegue honrar com o compromisso, e a inscrição em Restos a Pagar torna-se necessária.

As despesas discricionárias obrigatórias, ou despesas obrigatórias com controle de fluxo, são as despesas obrigatórias sujeitas à programação financeira conforme estabelecido no decreto de programação financeira. A participação desse tipo de despesa em relação ao total inscrito em Restos a Pagar é pequena, entre 5% e 6%, fechando 2010 com 3%.

O item demais despesas discricionárias é o principal responsável pelos Restos a Pagar e chegou a representar 97% do total inscrito no orçamento de 2007. Observa-se que sua participação diminuiu ao longo dos anos, principalmente depois de 2006, quando aparece o PAC. Em 2010, as demais despesas discricionárias representaram 56% do total inscrito.

Embora a proporção tenha se reduzido ao longo dos anos, em valores absolutos houve aumento de mais de 250%, saindo de R\$ 7 para R\$ 27 bilhões. Mas o total inscrito cresceu ainda mais, quase 500% no período.

Tabela 6. Tempo médio de execução do orçamento de despesas discricionárias

Ano Ref	Inscrito RP Desp Discric (R\$)	Ponto de Corte 1%		Ponto de Corte 5%		Ponto de Corte 10%		* (% restante)
		Ano final	Pluri	Ano final	Pluri	Ano final	Pluri	
2003	8.217.183.508	2007	5 anos	2005	3 anos	2005	3 anos	
2004	9.429.987.471	2011	8 anos	2007	4 anos	2006	3 anos	
2005	14.950.333.920	2011	7 anos	2009	5 anos	2007	3 anos	
2006	16.082.904.359	2012*	**7 anos	2009	4 anos	2009	4 anos	1,5%
2007	20.736.436.348	2012*	-	2011	5 anos	2011	5 anos	5,0%
2008	35.956.701.847	2012*	-	2012*	**5 anos	2011	4 anos	10,0%
2009	44.578.000.326	2012*	-	2012*	-	2012*	**4 anos	16,7%
2010	49.181.673.281	2012*	-	2012*	-	2012*	-	32,7%

*No início de 2012 ainda havia mais recursos a serem executados do que o estabelecido para o ponto de corte.

Fonte: SIAFI

** Levará pelo menos esse tempo para ser executado

A Tabela 6 mostra o tempo necessário para executar os recursos previstos no orçamento de despesas discricionárias. Para cada ano referência, ou seja, ano em que a dotação foi prevista no orçamento, tem-se o valor total inscrito em Restos a Pagar e o ano final de execução, ou seja, o último ano em que houve pagamento de despesas do orçamento do ano referência, de acordo com os pontos de corte (1%, 5% e 10% . *vide* metodologia). A coluna plurianualidade mostra quantos anos a dotação tramitou, incluindo o ano em que foi prevista no orçamento.

A última coluna da tabela traz informações complementares ao ano final de execução do orçamento. Mostra a proporção de recursos em relação ao que foi originalmente inscrito que ainda restava quando iniciou o ano de 2012, ano final da análise. Esse dado, portanto, só é válido quando em 2012 ainda havia, dentro do ponto de corte, recurso a ser executado.

A análise do tempo de execução do orçamento, aqui também denominada plurianualidade, deu-se por meio do fluxo de Restos a Pagar. O objetivo do trabalho é conhecer o tempo médio de execução do orçamento das despesas discricionárias, que é traduzido na Tabela 6.

Com o ponto de corte de 1% poucos dados foram obtidos, pois a execução de 99% dos recursos mostrou-se demasiadamente longa, chegando a oito anos em 2004. Em 2003 o prazo foi de cinco anos, e a previsão para 2006 é de sete anos, tendo em vista que ao abrir 2012 ainda restava 1,5% do orçamento a ser executado.

Para o ponto de corte de 5% tivemos ao longo da série histórica um aumento no tempo de execução do orçamento de três para cinco anos. Em 10% o período ficou entre três e quatro anos, também de forma crescente.

Esse aumento no prazo de execução é consequência do crescimento na inscrição em Restos a Pagar (quase 500% no período), que, por sua vez, está relacionada à expansão do orçamento (Tabela 2).

Nos três pontos de cortes adotados, percebe-se que o prazo para realização do orçamento vem crescendo, e no período estudado o princípio da anualidade foi sempre quebrado.

Não há dúvida de que os Restos a Pagar flexibilizam o princípio da anualidade orçamentária, pois é intrínseco ao seu conceito levar para outro exercício a dotação. Não se conhecia, porém, o prazo em que a dotação tramitava.

O Decreto nº 93.872 de 1986 estabeleceu o prazo prescricional de cinco anos para os Restos a Pagar processados e de um ano para os não processados (o prazo dos Restos a Pagar não processados foi alterado para 18 meses pelo Decreto nº 7.654 de 2011). Como argumentam Silva, Cândido Júnior e Gerardo (2007), esse tempo nem sempre é observado, porque ele pode ser alterado por decreto posterior, procedimento que vem sendo adotado pelo Poder Executivo para postergar a prescrição dos Restos a Pagar.

Conforme visto na Tabela 4, cerca de 90% dos Restos a Pagar são não processados, e deveriam ter um tempo médio de execução de dois anos (a alteração do prazo dos não processados ocorreu em 2011, portanto não influencia nas análises deste trabalho). Mas o tempo médio foi de quatro a cinco anos, considerando o ponto de corte 5%.

Temos então um ordenamento jurídico com duas faces: a Constituição estabelecendo o princípio da anualidade orçamentária; a Lei n^o 4.320/1964 instituindo os Restos a Pagar como forma de permitir a execução em outros anos de despesas já empenhadas; o Decreto n^o 93.872/1986 estabelecendo o prazo de prescrição dos Restos a Pagar; decretos presidenciais prolongando a validade dos Restos a Pagar.

Assim, ao mesmo tempo em que se tem instituída a anualidade orçamentária, foi construído um arcabouço jurídico para flexibilizá-la. A alteração recente no prazo de prescrição dos não processados confirma ainda mais a tese de que a plurianualidade observada não é decorrência de uma prática orçamentária ilegítima, mas juridicamente autorizada e que vem sendo ampliada.

Tomando o ponto de corte de 5%, tem-se que no Brasil os recursos levam entre quatro e cinco anos para ser executados. Esse prazo é maior do que as estimativas plurianuais feitas pelos países membros da OCDE, geralmente entre três e quatro anos (OCDE, 2007).

Conforme a Tabela 2, no ano de 2010 um quarto do orçamento de despesas discricionárias foi inscrito em Restos a Pagar, e ao longo dos anos estudados houve um crescimento de quase 500% do montante inscrito. Esses dados mostram o peso que os Restos a Pagar têm no orçamento.

Tabela 7. Plurianualidade por tipo de despesa (ponto de corte É 5%)

Despesa Ano ref	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PAC				4 anos	4 anos	**5 anos	-	-
Discricionária obrigatória	2 anos	2 anos	3 anos	3 anos	3 anos	2 anos	3 anos	2 anos
Demais Discricionárias	3 anos	4 anos	4 anos	5 anos	**6 anos	-	-	-
OBRIGATÓRIA	3 anos	3 anos	5 anos	4 anos	5 anos	**5 anos	-	-

** Levará pelo menos esse tempo para ser executado

Fonte: SIAFI

A Tabela 7 mostra de forma simplificada o tempo médio de execução, ou a plurianualidade, por tipo de despesa. O asterisco indica que em 2012 ainda havia reinscrição em Restos a Pagar acima do ponto de corte de 5%. Houve então uma estimativa mínima de tempo; para os anos referência seguintes ao marcado com asterisco não foi calculado o tempo médio porque distorceria as análises.

Cabe ressaltar que à primeira vista parece haver uma inconsistência no ano referência 2005 entre os dados das Tabelas 6 e 7. Na Tabela 6, ponto de corte de 5%, os recursos demoraram cinco anos para ser executados, mas na Tabela 7 as despesas discricionárias gastaram três anos, enquanto as demais discricionárias, quatro anos.

Essa incompatibilidade está ligada ao PAC. Conforme explicitado na Tabela 5, o PAC só teve marcação a partir de 2006. Para o ano referência 2005 não havia diferenciação entre as despesas discricionárias do que era PPI na inscrição em Restos a Pagar (depois transformado em PAC). Em 2006, o PPI foi destacado do montante das despesas discricionárias, possibilitando analisar seu trâmite. Isso fez com que as demais discricionárias inscritas em Restos a Pagar em 2005 perdessem parcela dos recursos em 2006, quando houve a classificação do PPI, por isso o período para sua execução é menor.

Verifica-se que o PAC, embora não esteja submetido ao contingenciamento, demorou entre quatro e cinco anos para ser executado. O programa tem sua peculiaridade, pois a maior parte das despesas é de investimento, requerendo maior tempo para ser realizada.

A despesa discricionária obrigatória tramitou entre dois e três anos. Como visto na Tabela 5, tem pequena participação em relação ao valor global inscrito, cerca de 5%-6%. Submetem-se ao contingenciamento, e em muitos casos são pagas no primeiro ano de inscrição.

As demais discricionárias tiveram seu tempo de execução aumentado ao longo dos anos, saindo de três anos e alcançando seis anos no orçamento de 2007. Como não há obrigatoriedade em executá-las, elas são o foco do contingenciamento, e já se esperava um maior prazo de tramitação.

As despesas obrigatórias representam obrigação legal do Estado, não estão submetidas a trâmites burocráticos para execução e não são objeto de contingenciamento. Por essas características, acreditava-se que só eram inscritos em Restos a Pagar valores residuais referentes ao mês de dezembro para serem pagos logo no início do próximo ano, portanto tramitariam por apenas dois exercícios.

Os dados, porém, indicaram um tempo de execução entre três e cinco anos, com aumento do prazo nos últimos anos. Isso pode ser reflexo de resquícios que ficam tramitando até serem cancelados e que o ponto de corte não foi capaz de expurgar. Esse resultado não era esperado, na medida em que a análise do tempo de duração do orçamento de despesas obrigatórias era apenas uma justificativa para o foco do trabalho nas despesas discricionárias. Vale um estudo aprofundado sobre essas despesas para se conhecer os motivos que levam à plurianualidade, inclusive uma

análise do impacto das sentenças judiciais sobre a tramitação das despesas obrigatórias.

Da Tabela 7 conclui-se que mesmo excluindo o fator contingenciamento observamos um prazo de execução longo, entre quatro e cinco anos. Isso reforça a tese de que o contingenciamento pode interferir, mas não é o único fator importante para inscrição em Restos a Pagar. As despesas discricionárias obrigatórias, sujeitas a contingenciamento, demoraram até três anos para ser executadas.

Pelos dados, é forte o indício de que a grande expansão na inscrição em Restos a Pagar resulta de uma falha no planejamento orçamentário, com concessão de dotação superior à capacidade de execução.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência orçamentária brasileira é relativamente recente. O processo como está hoje formatado foi desenhado pela Constituição de 1934, mas os períodos ditatoriais vividos pelo país cessaram a experiência orçamentária com equilíbrio entre os Poderes. Mesmo restabelecido pela Constituição de 1988, só se fala em orçamento de fato a partir de 1994, quando o país supera o processo hiperinflacionário.

Mesmo os países da OCDE, com experiências centenárias na área, enfrentam vários problemas na orçamentação e muitas vezes fracassam na implementação de melhorias em seus processos.

Numa tentativa de seguir a tendência mundial de orçamentos plurianuais, muito se discute sobre a implantação desse modelo no Brasil. Vários estudos analisam as dificuldades encontradas nessa transição e trazem lições a serem aprendidas antes de os países em desenvolvimento mudarem seus processos.

Embora a Constituição Federal institua o princípio da anualidade, tanto para a elaboração do orçamento quanto para a duração das dotações, as legislações infraconstitucionais estabelecem mecanismos para flexibilizá-lo. Uma das ferramentas para tal são os Restos a Pagar, que permitem às despesas empenhadas serem realizadas em exercícios financeiros seguintes.

De 2003 a 2010 as dotações para despesas discricionárias passaram de R\$ 63,8 bilhões para R\$ 195,2 bilhões, crescimento de aproximadamente 200%. No mesmo período, o montante inscrito em Restos a Pagar saiu de R\$ 8,2 bilhões para R\$ 49,2 bilhões, aumento de quase 500%, representando em 2010 25% do orçamento. Cerca de 90% do que é inscrito não estava liquidado, ou seja, eram Restos a Fazer. Isso

significa que nos últimos anos aproximadamente um quarto do orçamento das despesas discricionárias não foi executado no ano civil programado. Em 2010, 41% do total inscrito foi referente ao PAC.

Analisando o fluxo de Restos a Pagar, calculou-se o tempo médio de execução das despesas discricionárias. Esse tempo aumentou de três anos em 2003 para cinco anos em 2010. Dividindo os Restos a Pagar por tipo de despesa, teve-se o seguinte tempo médio de execução: PAC . quatro a cinco anos; discricionárias obrigatórias . dois a três anos; demais discricionárias . três a cinco anos; despesas obrigatórias . três a cinco anos.

Percebe-se que mesmo as despesas não sujeitas ao contingenciamento tiveram um prazo longo para execução, em média quatro anos, sugerindo que existe outro fator importante para inscrição em Restos a Pagar.

Das lições a serem aprendidas com os países desenvolvidos que migraram para o orçamento plurianual, dois problemas merecem destaque: superestimativa de receitas e despesas e sequestros de dotações.

O trabalho tentou mostrar que os Restos a Pagar não são o problema orçamentário brasileiro, mas apenas um reflexo, levantando o debate sobre o excesso de dotação fixada. Esse tópico deve ser discutido nos debates sobre a mudança no processo orçamentário, tendo em vista que é uma grande dificuldade encontrada pelos países que já fizeram a transição. Muitas vezes havia excesso de dotação porque os setoriais sempre jogavam as economias para os anos futuros com o objetivo de manter os níveis atuais de gastos. Além disso, quando as previsões não se concretizavam havia desgaste político para conseguir o corte de despesas.

O trabalho sugere que os Restos a Pagar dão ao orçamento brasileiro características plurianuais, ao permitir que despesas autorizadas sejam executadas em exercícios posteriores. O fato de 90% dos Restos a Pagar serem não processados no momento da inscrição indica que o volume excessivo de inscrições nos últimos anos é uma consequência da fixação de dotação acima da capacidade de execução, pois o que se transfere para os próximos exercícios não é apenas a pendência financeira, mas a obrigação do credor de entregar o bem ou serviço.

Muitos países seguidores da plurianualidade orçamentária adotam estimativas de gasto entre três e quatro anos, período muito semelhante ao tempo necessário para execução das despesas primárias discricionárias no Brasil.

8 RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se para os próximos estudos analisar por órgão o tempo médio de execução das dotações. A abertura do tempo médio de execução entre Restos a Pagar processados e não processados também surge como demanda.

Outro ponto a ser abordado em estudos futuros é a diferenciação do tempo de execução dos Restos a Pagar entre os Grupos de Natureza de Despesas (GND), o que faria uma conexão com o estudo de Ribeiro (2010).

Analisar os fatores que levam à inscrição e à reinscrição em Restos a Pagar das despesas obrigatórias também se mostrou pertinente, pois o prazo encontrado neste estudo foi maior do que as expectativas.

Além disso, é essencial uma análise qualitativa aprofundada sobre os fatores que influenciam os Restos a Pagar. Diferenciar os empecilhos burocráticos do mau planejamento na fixação da dotação ajuda a elucidar os pontos positivos e negativos da ferramenta Restos a Pagar.

REFERÊNCIAS

ALLEN, Richard; TOMMASI, Daniel. **Managing public expenditure: a reference book for transition countries**. Tradução de Rosa Machado. OECD, 2001. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf>>. Acesso em: novembro 2012.

ALVES, Diego Prandino. **Carry-over: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal**. 2011. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVIPremio/politica/MHpfceXVIPTN/Tema_3_MH1.pdf>. Acesso em: maio 2012.

BOEX, Jameson; MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge; MCNAB, Robert. **Multi-year budgeting. A review of international practices and lesson for developing and transition economies**, 1998. Disponível em: <<http://aysps.gsu.edu/isp/files/ispwp9804.pdf>>. Acesso em: novembro 2012.

BOULEY, Dominique. **Budget annuality and the complementary period in the French public finance law environment**. Public Financial Management. Blog: International Monetary Fund (FMI), 2009. Disponível em: <<http://blogpfm.imf.org/pfmblog/2009/03/budget-annuality-and-the-complementary-period.html>>. Acesso em: maio 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 4.320 de 1964. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: maio 2012.
 Constituição (1824). Constituição da República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: maio 2012.

. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: maio 2012.

. Presidência da República. Decreto n. 93.872 de 1986. Brasília. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm>. Acesso em: novembro 2012.

. Presidência da República. Decreto n. 6.025 de 2007. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm>. Acesso em: novembro 2012.

. Presidência da República. Decreto n. 7.654 de 2011. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Decreto/D7654.htm>. Acesso em: novembro 2012.

DAL BEM PIRES, José Santo; MOTTA, Walmir Francelino. **A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade**. Disponível em:

<<http://eduemojs.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/3491/3158>>. Acesso em: maio 2012

FARIA, Rodrigo Oliveira de. Reflexão sobre o conflito entre princípios orçamentários. **Jus Navegandi**, maio 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/15083/reflexao-sobre-o-conflito-entre-principios-orcamentarios>>. Acesso em: maio 2012.

FERNANDES, Ernani Luiz Barros. **Restos a Pagar**. 2004. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/Estudos/2004-07-28_Monografia_-_Ernani_Fernandes.pdf>. Acesso em: maio 2012

GERARDO, José Carlos. Receitas atípicas e Restos a Pagar: implicações sobre o Resultado Primário do Governo Central. **Finanças Públicas: XV Prêmio Tesouro Nacional**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2010.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GONTIJO, Vander. **Orçamento público: evolução histórica no Brasil**. Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/curso/HistoricoBrasil>>. Acesso em: abril 2012.

HYNDMAN, Noel; JONES, Rowan; PENDLEBURY, Maurice. **An exploratory study of annuality in the UK public sector: Plus ça change, plus cést la miême chose?** Victoria University of Wellington, August, 2007. Disponível em: <http://www.victoria.ac.nz/sacl/research/seminars/documents2007/nh_200807.pdf> Acesso em: maio 2012.

JACKSON, Andrea. Taking the plunge. **The conversion to multi-year budgeting**. 2002. Disponível em: <<http://www.gfoa.org/services/dfi/bulletin/BUDGET-MultiyearBudgAug02.pdf>>. Acesso em: novembro 2012.

LIEBMAN, Jeffrey B.; MAHONEY, Neale. **Do expiring budgets lead to wasteful yearend spending?** Evidence from federal procurement. In: THE NBER REPORTER, 4, 2010, Cambridge. NBERs Program on Public Economics. Cambridge: NBER, 2010. Disponível em: <http://www.nber.org/confer/2010/PEf10/Liebman_Mahoney.pdf>. Acesso em: maio 2012.

LIERNET, Ian; LJUNGMAN, Gosta. **Carry-over of budget authority**. FAD Technical Guidance Notes on Public Financial Management. International Monetary Fund (FMI), 2009.

LONGO, Carlos Alberto. O processo orçamentário: tendências e perspectivas. **Revista de Economia Política**, v. 14, n. 2(54), abr.-jun. 1994. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/54-4.pdf>>. Acesso em: abril 2012.

MAIA, Wagner. **História do orçamento público no Brasil**, 2010. Disponível em: <http://gestorpublicopaulista.com.br/download/download_agesp_9.pdf>. Acesso em: abril 2012.

MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, n. 9, p. 57-102, dez. 2009.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Budget practices and procedures survey**, 2007. Disponível em: <<http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>>. Acesso em: novembro 2012.

..... **Budget practices and procedures survey**, 2009. Disponível em: <<http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>>. Acesso em: maio 2012.

RIBEIRO, Leonardo Cezar. **Impactos da anualidade orçamentária na alocação dos recursos públicos**, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053736.PDF>>. Acesso em: abril 2012.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. Evolução histórica dos princípios orçamentário-constitucionais brasileiros. **Jus Navengandis**, 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5962/evolucao-historica-dos-principios-orcamentario-constitucionais-brasileiros>>. Acesso em: abril 2012.

SANTOS JÚNIOR, Francisco Alves. Princípio da anualidade ou da prévia autorização orçamentária x princípio da anterioridade do exercício. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, n. 44, p. 169-185, 2005. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/18519/Princ%C3%ADpio_da_Anualidade_ou_da_Pr%C3%A9via%20.pdf?sequence=2>. Acesso em: maio 2012.

STATLER, Bill. **Our multi-year budgeting experience**, 2009. Disponível em: <<http://slocity.org/finance/download/multi-year-budgeting.pdf>>. Acesso em: novembro 2012.

SILVA, Alexandre Manoel Ângelo da; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo; GERARDO, José Carlos. **Restos a Pagar**: implicações sobre a sustentabilidade fiscal e a qualidade do gasto público. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/SOF/mongrafias/1_Lugar_-_Alexandre_Manoel_Angelo_Da_Silva.pdf>. Acesso em: novembro 2012.

SILVA, S. Santa Anna e. Os princípios orçamentários, 1962, apud GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.