



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO**  
**DE POLÍTICAS PÚBLICAS – FACE**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**  
**MESTRADO EM GESTÃO ECONÔMICA DE FINANÇAS PÚBLICAS**

**ANDERSON DE MELO SILVA**

**RESTOS A PAGAR: INSTRUMENTO QUE PODE MAXIMIZAR A FALHA DE**  
**GOVERNO: análise de seus reflexos nas contas públicas da União no período**  
**de 2006 a 2016**

Brasília-DF  
2021

**ANDERSON DE MELO SILVA**

**RESTOS A PAGAR: INSTRUMENTO QUE PODE MAXIMIZAR A FALHA DE GOVERNO: análise de seus reflexos nas contas públicas da União no período de 2006 a 2016**

Dissertação apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE – Departamento de Economia da Universidade de Brasília – UnB como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão Econômica de Finanças Públicas.

**Orientador:** Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira.

Brasília-DF  
2021

**RESTOS A PAGAR: INSTRUMENTO QUE PODE MAXIMIZAR A FALHA DE GOVERNO: análise de seus reflexos nas contas públicas da União no período de 2006 a 2016**

Dissertação apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE – Departamento de Economia da Universidade de Brasília – UnB como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão Econômica de Finanças Públicas.

Brasília, \_\_\_\_ de julho de 2021.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira  
Orientador

---

Prof. Dr. Antônio Nascimento Júnior  
Examinador

---

Prof. Dr. Roberto de Goes Ellery Júnior  
Examinador

## **AGRADECIMENTOS**

Ao sábio criador e arquiteto do universo, meu bom Deus, autor da minha fé.

Aos meus pais, Maurílio Silva e Lázara de Melo Silva, pelo amor, educação e sustento.

À minha esposa, Márcia Caixeta de Melo Silva, pelo carinho e compreensão pelos momentos retirados do convívio em prol deste trabalho.

Aos meus dois filhos, Anderson de Melo Silva Júnior e Yann Erick Caixeta de Melo, pelo carinho, apoio e incentivo.

Aos meus irmãos, Donny Silva e Leise Patrícia, por acreditarem em mim.

Ao professor e Doutor Jorge Nogueira pelos ensinamentos e orientação nesta dissertação.

Aos demais professores, pelo ensino.

Aos amigos e colegas que me acompanharam e incentivaram esse trabalho.

Uma deferência especial ao meu grande amigo Marcelo Iglesias Teixeira, pela colaboração na análise dos dados estatísticos.

A todos vocês: Muito obrigado!

## RESUMO

O presente estudo teve como objetivo avaliar se a conta contábil Restos a Pagar – RP é instrumento que pode potencializar as falhas de governo, notadamente no período apurado, ou seja, de 2006 a 2016. A importância deste trabalho é que a inscrição em Restos a Pagar tem tido reflexos nas contas do governo federal, vez que afeta os orçamentos públicos futuros e permite a “rolagem” da dívida pública, pois gera um resultado primário mais elevado, ainda que temporariamente, uma vez que o Banco Central do Brasil utiliza, como metodologia, somente o momento do pagamento das referidas despesas (Restos a Pagar). Logo, a meta de superávit primário estabelecido pelo governo não corresponde ao contido no orçamento público. A literatura pesquisada, em especial junto ao Tribunal de Contas da União e à Receita Federal do Brasil, sugere que a inscrição indiscriminada em Restos a Pagar tem tido efeitos sobre as contas governamentais, além de ser instrumental de possíveis barganhas junto ao Poder Legislativo, caracterizando-se estas em uma das falhas de governo denominada *política de interesses especiais*. Assim, o trabalho evidenciou os impactos decorrentes da inscrição de vultosas quantias na conta Restos a Pagar, demonstrando que tal prática não apenas se constitui, mas também maximiza as falhas de governo.

**Palavras-chave:** Orçamento Público. Restos a Pagar. Falhas de Governo. Dívida Pública.

## ABSTRACT

This study aimed to assess whether an accounting account Remains to Pay – RP is an instrument that can increase as government failures, especially in the period determined, that is, from 2006 to 2016. The importance of this work is that the inscription in Remains to Pay had an impact on the federal government accounts, because they affect future government budgets and allows a “rollover” of the public debt, as it generates a higher result, albeit temporarily, since the Central Bank of Brazil uses, as a methodology, only the moment of payment of expenses (Remains to Pay). Therefore, a primary surplus target set by the government does not match that established in the government budget. The researched literature, especially with the Federal Court of Accounts and the Federal Revenue of Brazil, suggests that an indiscriminate registration in Remains to Pay has effects on government accounts, besides being an instrument of possible bargains with the Legislative Branch, being characterized as one of the government failures called *special interest policies*. Thus, the work shows the damage caused by the inscription of various amounts in the Remains to Pay account, revealing that this practice is in itself not only the a failure, but also maximizes government failures.

**Keywords:** Government Budget. Remains to Pay. Government Failures. Public debt.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> Resumo das Falhas de Governo .....	21
<b>Quadro 2</b> Funções Essenciais de Intervenção Governamental.....	27
<b>Quadro 3</b> Restos a Pagar Processados Teste KPSS.....	50
<b>Quadro 4</b> Restos a Pagar Não Processados Teste KPSS .....	50
<b>Quadro 5</b> Parâmetros da Série Temporal Restos a Pagar AR(1) I(1) MA(1) .....	56
<b>Quadro 6</b> Parâmetros da Série Temporal Restos a Pagar Não Processados AR(3) I(1) MA(1).....	58

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> Despesas públicas da união de 2006 a 2016 .....	44
<b>Figura 2</b> Receitas da União de 2006 a 2016 .....	45
<b>Figura 3</b> Comparativo receitas e despesas no período de 2006 a 2016.....	45
<b>Figura 4</b> Restos a pagar processados no período de 2006 a 2016.....	46
<b>Figura 5</b> Restos a pagar não processados no período de 2006 a 2016 .....	46
<b>Figura 6</b> Restos a pagar processados – tendência .....	49
<b>Figura 7</b> Restos a pagar não processados – tendência .....	49
<b>Figura 8</b> Restos a pagar processados com $i = 1$ .....	51
<b>Figura 9</b> Restos a pagar não processados com $i = 1$ .....	51
<b>Figura 10</b> $Fac$ e $facp$ restos a pagar processados.....	56
<b>Figura 11</b> Restos a pagar não processados valores preditos .....	59

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> Evolução dos valores inscritos em restos a pagar de 2006 a 2016.....	34
<b>Tabela 2</b> Arima (0,0,0) Restos a Pagar.....	52
<b>Tabela 3</b> Arima (1,1,0) Restos a pagar - estatísticas do modelo.....	53
<b>Tabela 4</b> Arima (1,1,0) Restos a Pagar - parâmetros do modelo.....	54

<b>Tabela 5</b> Arima (1,1,1) Restos a Pagar – parâmetros do modelo .....	54
<b>Tabela 6</b> Arima (1,1,1) Restos a Pagar – parâmetros do modelo .....	55
<b>Tabela 7</b> Estimação dos parâmetros ar(p) e ma (q).....	55
<b>Tabela 8</b> Previsão restos a pagar 2017 a 2022 .....	57
<b>Tabela 9</b> Previsão restos a pagar não processados 2017 a 2022 .....	58
<b>Tabela 10</b> Previsão receitas 2017 a 2022.....	60

## LISTA DE SIGLAS

ACB	Análise de custos e benefícios
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AED	Análise Envoltória de Dados
AIR	Análise de Impacto Regulatório
BACEN	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DEA	Despesas de Exercícios Anteriores
DF	Distrito Federal
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
EC	Emenda Constitucional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Acordo Geral de Tarifas e Comércio)
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA	Lei Orçamentária Anual
NFSP	Necessidades de Financiamento do Setor Público
NPM ou NGP	<i>New Public Management</i> (Nova Gestão Pública)
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PPA	Plano Plurianual
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
RP ou RPs	Restos a Pagar
RPNP	Restos a Pagar Não Processados
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TEP	Teoria da Escolha Pública
UNB	Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1</b>	<b>FALHAS DE MERCADO E FALHAS DE GOVERNO</b> .....	12
<b>1.1</b>	<b>Falhas de Mercado</b> .....	12
1.1.1	Falha de Competição ou Concorrência Imperfeita.....	13
1.1.2	Monopólio Natural.....	14
1.1.3	Bens Públicos.....	14
1.1.4	Externalidades.....	15
1.1.5	Mercados Incompletos.....	16
1.1.6	Informação Imperfeita.....	16
<b>1.2</b>	<b>Teoria da Escolha Pública – TEP</b> .....	17
<b>1.3</b>	<b>Falhas de Governo</b> .....	18
<b>2</b>	<b>NOVA GESTÃO PÚBLICA E INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL</b> .....	22
<b>2.1</b>	<b>Nova Gestão Pública – NGP</b> .....	22
<b>2.2</b>	<b>Intervenção Governamental</b> .....	26
<b>3</b>	<b>O ORÇAMENTO PÚBLICO E RESTOS A PAGAR</b> .....	28
<b>3.1</b>	<b>Aspectos Conceituais Básicos de Orçamento Público</b> .....	28
<b>3.2</b>	<b>RESTOS A PAGAR: Reflexos nas Contas Públicas no Período de 2006 a 2016</b> .....	34
<b>4</b>	<b>PERCURSO METODOLÓGICO</b> .....	41
<b>4.1</b>	<b>Problema da Pesquisa</b> .....	41
<b>4.2</b>	<b>Objetivos</b> .....	41
4.2.1	Objetivo Geral.....	41
4.2.2	Objetivos Específicos.....	41
<b>4.3</b>	<b>Caracterização da Pesquisa</b> .....	41
<b>4.4</b>	<b>Definição dos Principais Termos</b> .....	42
<b>4.5</b>	<b>Tamanho da Amostra</b> .....	43
<b>4.6</b>	<b>Coleta dos Dados</b> .....	43
<b>5</b>	<b>ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS</b> .....	44
	<b>CONCLUSÃO</b> .....	61
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	64

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa propõe investigar se a conta Restos a Pagar é instrumento que pode maximizar a falha de governo, notadamente no período apurado, ou seja, 2006 a 2016. A razão da escolha é que referido período foi fértil na utilização da conta Restos a Pagar, tendo aquele período sido objeto de análises críticas por parte dos órgãos de controle interno, como Controladoria Geral da União e externo, como o Tribunal de Contas da União. E as críticas decorreram em razão dos reflexos nas contas do governo federal, pois a inscrição em RP afeta os orçamentos públicos futuros e permite a “rolagem” da dívida pública, uma vez que gera um resultado primário mais elevado, ainda que temporariamente.

A importância dessa análise é que o pagamento a *posteriori* das despesas inscritas em Restos a Pagar – RP – tem afetado os orçamentos futuros no período analisado, com impacto nas contas públicas e, portanto, corresponderia a uma maximização da falha de governo. Eis, portanto, o problema desta pesquisa, saber se a inscrição de despesas em RP em vultosas quantias poderia maximizar a falha de governo.

A falha de governo, por sua vez, pode surgir sempre que o governo propõe uma política pública ineficiente. Ela advém do comparativo entre o que deveria ser um governo ideal em relação à realidade das ações de governo e funcionamento da democracia. Desta forma, deflui-se que a falta de limites claros e expressos para inscrição de despesas em Restos a Pagar tem consequências, pois vem obrigando o Poder Público a utilizar os recursos do orçamento seguinte para atender despesas de anos anteriores, constituindo-se em falha de governo esta prática.

Na visão do Ministro Ubiratan Aguiar<sup>1</sup>, tem-se criado um “orçamento paralelo” não transparente, uma vez que o Poder Executivo pode escolher os Restos a Pagar que serão executados à custa do orçamento seguinte, muitas vezes em troca de apoio político. Outra consequência é que a utilização de RP tem permitido a “rolagem” da dívida pública, pois dá prazo ao governo no sentido de gerar um resultado primário mais elevado, ainda que temporariamente, pois o Banco Central utiliza, como metodologia, somente o momento do pagamento de referidas despesas. Logo, a meta de superávit primário estabelecido pelo governo não corresponde ao contido no

---

<sup>1</sup> O Ministro do Tribunal de Contas da União, Ubiratan Aguiar, utilizou esta expressão no relatório prévio sobre a prestação de contas do Governo Federal de 2006.

orçamento, razão pela qual a conta RP tem sido considerada peça de ficção jurídica por parte dos técnicos dos órgãos de controle interno e externo.

Esta pesquisa contribui, assim, para o aprofundamento do conhecimento existente sobre um dos temas centrais da Economia da Escolha Pública, tendo por objetivo geral analisar o comportamento da inscrição de vultosas quantias na conta RP no período de 2006 a 2016 como fator de maximização da falha de governo, conferindo maior transparência às contas governamentais, evitando-se superávit fictício e orçamento “paralelo”, alertando aos gestores públicos quanto à necessidade de se alterar as normas e procedimentos relativos à inscrição em RP.

A presente dissertação está estruturada em 5 capítulos, além da introdução e da conclusão. Nesta introdução apresenta-se o objetivo geral do estudo, evidenciando o problema da pesquisa. O capítulo 1 cuidou de identificar as falhas de mercado e as falhas de governo, abordando a Teoria da Escolha Pública. O capítulo 2 foi destinado a tratar da Nova Gestão Pública e Intervenção Governamental. No capítulo 3 tem-se os conceitos de orçamento público, de restos a pagar e o tratamento dos reflexos nas contas públicas em relação a conta *restos a pagar* no período de 2006 a 2016. No capítulo 4 tem-se a apresentação da metodologia da pesquisa, destacando-se os objetivos específicos, escopo e a metodologia utilizada, qual seja, exploratória, descritiva, aplicada, bibliográfica e documental. O capítulo 5 é destinado à análise dos dados e seus resultados.

## 1 FALHAS DE MERCADO E DE GOVERNO

### 1.1 FALHAS DE MERCADO

No mundo atual economias nacionais são de natureza mista, vale dizer, há existência tanto do setor privado quanto do setor público. Em linhas gerais, a economia tem como mola propulsora a produção e oferta de bens e serviços pelo setor privado aos indivíduos que, sob certas condições favoráveis, torna a economia eficiente. Por isso mesmo, quando a economia está sob condições satisfatórias o papel do governo torna-se limitado. A questão que surge é saber se há alocação eficiente de recursos por parte dos mercados.

Entre os economistas, pende um amplo consenso de que as forças competitivas de mercado geram um alto grau de eficiência e que a competição é um estímulo importante para a inovação. É a chamada “mão invisível” a que se referia Adam Smith, já em 1776, na sua obra *A Riqueza das Nações* (*apud* CERQUEIRA, 2004). Um mercado considerado eficiente, portanto, seria a alocação de recursos tal que ninguém poderia ficar em situação melhor que outra sem que uma delas fique em pior situação, ou seja, a *eficiência de Pareto*.

Eficiência de Pareto (ou ótimo de Pareto) é um conceito que foi desenvolvido pelo italiano Vilfredo Pareto, que define um estado de alocação de recursos em que é impossível realocá-los tal que a situação de qualquer participante seja melhorada sem piorar a situação individual de outro participante.

Por isso, a Economia do Bem-Estar Social se concentra na organização da economia, no sentido de analisar o que deve ser produzido, como deve ser produzido, e quem deve fazer essas decisões.

Conforme leciona Stiglitz (1990), toda economia competitiva é Pareto eficiente e toda a alocação eficiente de recursos de Pareto pode ser alcançada através de um mecanismo de mercado competitivo, com as redistribuições iniciais (rendas) por parte do governo.

Mankiw (2007) retrata o mercado competitivo como sendo “um mercado com muitos compradores e vendedores negociando produtos idênticos, de modo que cada comprador e cada vendedor é um tomador de preço”. Desta forma, o preço é igual ao custo marginal no mercado competitivo, ao mesmo tempo que o lucro tende a zero, distinguindo-se as empresas por meio do desenvolvimento tecnológico e investimento em propaganda.

Em termos de eficiência econômica, há três aspectos a serem considerados, conforme leciona Stiglitz (1990). O primeiro, a economia deve alcançar eficiência de troca, ou seja, qualquer bem que seja produzido devem estar com os indivíduos que mais a valoriza. Segundo, deve haver eficiência de produção, vale dizer, a produção de um bem não pode ser incrementada sem a diminuição de outro. Por fim, a economia deve atingir a eficiência da mistura de produtos para que os bens correspondam àqueles desejados.

Noutro norte, tem-se o reconhecimento de que o mercado não funciona de forma perfeita quanto sugerem os defensores do livre mercado, a exemplo da Grande Depressão da década de 1930. Isto ocorre porque os mercados não conseguem produzir resultados eficientes em razão das *falhas de mercado*. Falhas de mercado dizem respeito às circunstâncias específicas que levam um sistema de livre mercado à alocação não eficiente dos bens e serviços. Na visão de Seidenfeld (1996), as imperfeições que surgem no livre mercado são os desvios das condições de competitividade que levam indivíduos privados e organizações, que buscam maximizar seus interesses próprios, a fazerem coisas que não sejam de interesse do social. Dentre as falhas de mercado, destacam-se as seguintes:

#### 1.1.1 Falha de competição ou concorrência imperfeita

Para a eficiência de Pareto, deve haver concorrência perfeita nos mercados, ou seja, um número significativo de empresas que possam fornecer bens e serviços, sob pressuposto de que não têm efeito sobre os preços. Entretanto, há bens e serviços que, pela própria natureza, apenas algumas empresas têm condições de fornecimento, formando-se *oligopólio*. Há casos em que apenas uma empresa abastece o mercado (*monopólio*). Existe ainda a possibilidade de várias empresas produzirem um mesmo produto, mas com ligeiras diferenças (*concorrência monopolista*). Casos em que há apenas um comprador de um bem (*monopsônio*) ou em que há poucos compradores de um bem (*oligopsônio*). Empresas também podem adotar comportamento visando à redução de preços para evitar novas empresas no mercado. O governo, ao conceder patentes (muito embora sejam importantes para incentivar a inovação), de certa forma limita a concorrência de mercado. Verifica-se que nos casos acima a concorrência imperfeita leva à ineficiência econômica.

### 1.1.2 Monopólio Natural

O monopólio é uma condição em que o fornecimento de um bem ou serviço em sua totalidade (ou maioria) é realizado por uma única empresa. O monopólio natural, por sua vez, é uma condição sobre o custo de tecnologia de uma empresa que resulta em eficiência na produção muito maior do que se diversas empresas produzissem. Isso é assim, pois se considerarmos o custo de médio e longo prazos, a produção é mais eficiente se concentrada em um processo produtivo único.

Os custos exorbitantes e irrecuperáveis para ingresso no mercado (*sunk costs*) são os principais fatores à existência do monopólio natural, constituindo-se em uma barreira à entrada de potenciais interessados no negócio. Existem mercados que dependem de uma infraestrutura essencial (*essential facilities*) com custo vultoso, sem o qual o mercado não funciona. Por isso mesmo é ineficiente a construção de múltiplas redes de infraestruturas que permitiriam a competição.

Além disso, quando custos fixos iniciais são muito elevados, mas custos marginais de operação muito baixos, a competição seria empecilho ao atingimento do retorno do investimento inicial, vez que a competição tenderia a levar as empresas à redução de preços a nível próximo de seu custo marginal, podendo ser extremamente baixo, inviabilizando os investimentos iniciais. Exemplos de monopólios naturais: distribuição de redes de água e de esgoto, transmissões de energia elétrica e de linhas telefônicas, construção de metrô de passageiros.

### 1.1.3 Bens Públicos

Na economia existem bens que não são fornecidos pelo mercado ou fornecidos em quantidade insuficiente. Por essa razão o Estado vem suprir essa demanda, a exemplo da iluminação pública. Contam com duas peculiaridades: não-rivalidade (o uso por uma pessoa não reduz a sua disponibilidade aos demais) e não-exclusividade (ninguém pode ser impedido de utilizar os serviços/bens).

Na realidade, não existem bens absolutamente não-rivais e não excludentes. Cobra destacar que algumas pessoas se valem de determinado serviço ou bem como caronas (*free-riders*), sem arcar com os custos de produção. O Brasil, nas décadas de 1970 e 1980, foi considerado *free-rider* pelo GATT (atualmente OMC), vez que contribuía pouco para o comércio internacional, mas era beneficiado com vantagens nas transações internacionais.

Apesar de controvérsias sobre a regulação de bens públicos por parte do governo, tem-se como bens públicos financiados quase que exclusivamente pelo Estado: defesa nacional, institutos de pesquisa, infraestrutura, ações contra a pobreza.

#### 1.1.4 Externalidades

Diz respeito às ações praticadas por um indivíduo ou uma empresa que vem afetar outras pessoas ou empresas, onde um deles impõe custo a outro, mas não a compensa por isso, ou ainda, a concessão de benefícios a outros, sem obtenção de recompensa pelos benefícios. É o próprio impacto da ação de um agente sobre um terceiro que não teve participação nessa ação.

Diante das externalidades, o interesse da sociedade passa a incluir não apenas o bem-estar entre compradores e vendedores, mas também o interesse de terceiros afetados indiretamente, prejudicando o equilíbrio de mercado, responsável pelos benefícios à sociedade de modo geral. Por isso mesmo, perde sua eficiência, uma vez que vendedores e compradores desconsideram os efeitos externos de suas ações quando da tomada de decisões. De se ver, portanto, que o equilíbrio de mercado atingido sem levar em conta a externalidade, faz com que o mercado aloque os recursos de forma ineficiente, uma vez que o custo/valor social estará ausente na composição de sua formação.

Quando custos ou benefícios de uma decisão vem incidir, total ou parcialmente, sobre outras pessoas, que não o agente que tomou a decisão, tem-se as chamadas externalidades positivas ou negativas. Uma externalidade negativa é representada por um impacto negativo que venha atingir terceiros (pessoas físicas ou jurídicas) e que são provenientes da ação de outrem. Já uma externalidade positiva, decorre de um impacto positivo e que gerem benefícios indiretos a terceiros. Exemplos são os dejetos nos rios impondo custos aos usuários daquela água para limpá-la (externalidade negativa) ou plantação de pomar próximo a um apicultor vizinho (externalidade positiva).

#### 1.1.5 Mercados Incompletos

Não são apenas os bens e serviços públicos que os mercados privados deixam de fornecer de forma adequada. Desta forma, quando deixam de fornecer, mesmo com custo menor do que os indivíduos estão dispostos a pagar, há uma falha, denominada mercados incompletos, pois se fosse completo haveria fornecimento de todos os bens e serviços. Exemplo típico: seguro agrícola por parte do governo.

### 1.1.6 Informação Imperfeita

Diz respeito à assimetria da informação, ou seja, quando dois lados do mercado têm informações diferentes acerca dos bens e serviços a serem negociados. Em alguns mercados, compradores e vendedores não dispõem das mesmas informações sobre o bem que se pretende transacionar. Isso cria um desequilíbrio de poder nas transações, podendo levar a problemas de alocação, a exemplo do risco moral e da seleção adversa.

O risco moral designa situações nas quais a conduta de um dos agentes da relação econômica não pode ser verificada pela outra parte, sendo fundamental para a execução eficiente do contrato. Sendo o comportamento de um dos participantes (*agente*) relevante (pode importar custos a outra parte, chamada de *principal*), existirão incentivos para que o agente rompa o acordo por desconhecer se o indivíduo contratante (principal) está obedecendo aos padrões de utilização apropriados.

A seleção adversa, por sua vez, diz respeito à situação em que as variações de qualidade, com impacto direto no preço fixado, podem ser verificadas por um dos lados do mercado, mas não pelo outro. Assim, incentivos dados aos participantes podem levar a uma seleção adversa de bens de qualidade inferior, apesar da existência de soluções intermediárias mais eficientes.

Tem-se que os problemas do risco moral e da seleção adversa são decorrentes da assimetria de informações entre as partes, vez que uma delas possui informações relevantes que a outra é incapaz de obtê-las. Por isso mesmo se constituem em motivos para regularização por parte do governo em defesa dos consumidores, visando à garantia de padrões mínimos de qualidade, regras de garantia e até mesmo critérios de responsabilização civil.

As falhas de mercado acima resultam em ineficiência na economia sem a intervenção governamental. Entretanto, conforme Stiglitz (2015), mesmo que considerada economia como Pareto eficiente, há dois argumentos para a intervenção governamental: a distribuição de renda e a preocupação de que os indivíduos não ajam em seus próprios interesses, ou seja, a percepção de um sujeito sobre seu próprio bem-estar pode ser um critério não confiável.

As falhas de mercado são comumente utilizadas como justificativa à intervenção do governo no mercado privado. Entretanto, algumas intervenções como subsídios, impostos, controle de salários e de preços, e regulamentos, muitas vezes,

ao contrário de corrigir as falhas, tendem a levar a alocações não eficientes de recursos, o que corresponderia às falhas de governo.

## 1.2 Teoria da Escolha Pública – TEP

Desde meados da década de 1950 que economistas têm se debruçado a investigar um programa conhecido por Teoria da Escolha Pública (*Public Choice Theory*). Seu objetivo é aplicação de método da ciência econômica na seara política, ou seja, grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, escolha parlamentar e análise da burocracia governamental.

O fundamento é de que, seja no mercado ou na política, os indivíduos tendem a se comportar de maneira idêntica, movidos pelas mesmas motivações ou seja, o próprio interesse. Portanto, as políticas públicas, segundo Salgado (2003) não seriam conduzidas por motivações alheias ao interesse pessoal dos políticos, burocratas e lobistas em nome de alguma entidade abstrata da dimensão do interesse público.

Na verdade, a Teoria da Escolha Pública – TEP tem sido, por muitos anos, a principal crítica teórica de outra corrente econômica que fundamenta a intervenção estatal na economia – a economia do bem-estar (*welfare economics*). É que a teoria do bem-estar centra na análise das falhas de mercado que estariam a justificar a intervenção do Estado, enquanto que a Teoria da Escolha Pública tem seu ponto nevrálgico as falhas de governo.

A Teoria da Escolha Pública procura estudar os processos de decisões de cunho político numa democracia, utilizando-se dos fundamentos da economia. Nas palavras de Campos (2008) a Teoria da Escolha Pública se constitui numa abordagem da relação entre política e economia, das decisões feitas pelos indivíduos, sendo estes integrantes de um grupo ou organismo coletivo e que afetam a toda coletividade. Borsani (2004) arremata que um dos principais desafios tem sido o de determinar como se efetivam os processos políticos e seus efeitos na economia, em decorrência da relação dos resultados econômicos com as regras para a tomada de decisões políticas.

Mitchel e Simmons (2003) dividem a política como um sistema formado por quatro grupos tomadores de decisões, quais sejam, *eleitores, políticos, burocratas e grupos de interesses*. Os políticos buscam os votos; os burocratas buscam segurança no trabalho e orçamentos; grupos de interesse e eleitores almejam mais renda e riqueza.

Gize-se que a literatura da Teoria da Escolha Pública é cética quanto à eficiência da escolha coletiva, vez que os processos políticos tendem a ocorrer num eixo institucional já estabelecido, repleto de informações imprecisas e caras, além de incentivos perversos, tornando a escolha coletiva ineficiente. Mitchel e Simmons (2003, p. 102) bem resumem:

Nessa competição os políticos acham altamente racional provocar confusões, atuar, inventar mitos, fazer rituais, esconder e distorcer informações, estimular o ódio e a inveja. Os eleitores, em contrapartida, acham altamente racional serem racionalmente ignorantes, serem governados por ideologias e se absterem da participação política individual. Portanto, na escolha coletiva, todos são exonerados de responsabilidade.

A Teoria da Escolha Pública tem seus fundamentos, em grande parte, na classificação das falhas típicas de governo, ou simplesmente falhas de governo.

### **1.3 Falhas de Governo**

A expressão *falha de governo* surgiu na década de 1960, numa seara de críticas intelectuais e políticas à regulamentação contrária ao fundamento de que a única justificativa para intervenção governamental seria diante de falhas de mercado. Referida expressão se tornou comum depois do desenvolvimento da Teoria da Escolha Pública, consistindo-se num contraponto às falhas de mercado.

A teoria acerca da falha de governo teve origem, conforme leciona Campos (2008), em decorrência da crítica de George J. Stigler em relação à regulação da economia por parte do Estado, vez que este seria uma ameaça ao equilíbrio do mercado e proporcionaria ausência de interesse por parte da iniciativa privada nas atividades econômicas.

As falhas de governo advêm da comparação do que seria um governo ideal com a realidade das ações governamentais e funcionamento da democracia. Pereira (1997) ressalta que a Teoria da Escolha Pública veio clarificar os problemas inerentes à tomada de decisão por parte do setor público e do sistema político: “ineficiência da administração pública, ausência de incentivos, problemas com obtenção de informação acerca das preferências dos cidadãos, rigidez institucional, permeabilidade à atuação de lobbies, financiamento ilegal de partidos políticos etc.”.

Orbach (2013, pp. 53 a 55) assevera com propriedade que duas formas são comumente utilizadas para definir falhas de governo: um desvio da análise custo-benefício adequada e incompatibilidade entre expectativas normativas e políticas públicas:

Cost-benefit analysis as a standard for government failures underscores the inability to define *ex ante* precise criteria for government failures and potential misuse of hindsight. When undesirable outcomes materialize, we can supposedly employ a LearnedHand-like formula (or a more sophisticated analysis) to examine whether the government adequately invested in precautions to address the risk. Such inquiries do not account for budgetary constraints, *ex ante* knowledge of risks, and available precautions. Therefore, such inquiries may be reasonable for certain domains but not for others. Mismatches between normative expectations and public policies may also establish perceptions of government failures. (...) For some a government failure is a consequence of too much regulation, while for others it is a result of too little regulation.

Uma falha de governo pode surgir se o governo propor uma política que venha a levar um resultado não eficiente. Ela é produzida por diversas razões, geralmente de natureza política, e não podem simplesmente serem eliminadas, mas seus custos podem e devem ser reduzidos.

Alguns economistas sustentam que falhas de governo seriam uma soma de ações e falhas de ações que resultam em uma situação abaixo do ideal. Entretanto, Krueger (1990) apresenta dificuldade de aceitação dessa definição, qual seja, de que todas as falhas de mercado não corrigidas seriam falhas de governo e, além disso, intervenções governamentais levando a maiores desvios do uso eficiente de recursos do que um resultado de mercado.

Da mesma forma, utilizando-se a definição restrita de falhas do governo, ou seja, aquelas ações do governo que levam a um resultado inferior ao que seria observado em *laissez-faire*, há duas dificuldades: a primeira, é que não há distinção nessa definição entre falhas de governo em fornecer serviços públicos tidos por essenciais, a exemplo da manutenção da lei e da ordem; segunda, é que o contrafactual é empiricamente inobservável.

Tullock *et al.* (2005) defendem que há inúmeros motivos para crer que os tomadores de decisão no setor público não agem, necessariamente, visando ao interesse público em geral. O argumento para isso resulta de que a maioria daqueles que detém poder de decisão e, portanto, de maior relevância, ocupam cargos eletivos que são submetidos ao sufrágio do voto. Por isso, as ações deste grupo estão voltadas aos seus próprios interesses eleitorais, valendo também para os servidores de carreira, pois estes teriam interesses pessoais, como prestígio, progressão funcional, benefícios etc. e que certamente influenciam suas decisões.

Outro argumento suscitado por Tullock *et al.* (2005) é a prática de *logrolling* (troca de votos), que permite a criação de falsas maiorias nos parlamentos que

autoriza, por exemplo, a aprovação de projetos beneficiando apenas jovens, idosos, um setor uma região, empresários, ou seja, minorias. Agrava-se ainda, no Brasil, a existência de votos de liderança que, conforme Bobbio e Viroli (2002) ameaçam a democracia e elevam a falha, em razão da troca de votos intergrupos partidários.

Outra falha recorrente é a ação de lobistas em busca de privilégios especiais (*rent seeking*) que, sob o argumento do interesse público, constituem-se em organização de grupos visando à transferência de recursos, proteção de empregos e privilégios especiais.

Depreende-se que as situações acima apresentam como ponto comum o benefício usufruído por poucos, mas financiado por toda a coletividade. Stavins (2000) retrata as principais falhas de governo, conforme Quadro 1.

**Quadro 1** - Resumo das Falhas de Governo segundo Stavins (2001)

FALHAS DE GOVERNO	CONCEITUAÇÃO
1 Conluio entre políticos ( <i>logrolling</i> )	- É a previsibilidade de negociações entre políticos visando alcançar a maioria na aprovação de um projeto de uma norma (emenda, projeto de lei, resolução etc). Também pode ser acordo entre parlamentares em que um concorda em votar pela aprovação de um projeto em troca de voto em outra matéria.
2 política de <i>interesses especiais</i>	- Diz respeito ao atendimento de interesses da base de apoio do detentor de mandato eletivo por meios que não são passíveis de aceite sob o ângulo da Economia
3 Negligência de princípios de mercado	- Muitas políticas públicas podem vir a desconsiderar custos e benefícios de um projeto, podendo levar a escolha de um projeto contrário aos princípios de mercado.
4 Setor e burocracia públicos ineficientes	- São aquelas ineficiências em razão do excesso de mão de obra, de custos crescentes e da supervisão ineficaz.
5 Comportamento de <i>rent-seeking</i>	- Comportamento visando à obtenção de privilégios de mercado junto ao governo. Para isso, as organizações financiam <i>lobbies</i> para atuar junto ao Poder Legislativo, contratam especialistas, veiculam propagandas, fazem doações eleitorais, financiam palestras e viagens aos congressistas visando ao seu intento. Estas atividades <i>rent-seeking</i> ao invés de criar algum valor, pode ocorrer exatamente o contrário, ou seja, gerar aumento no custo para a sociedade.
6 Falhas de Política	- Existência de vários motivos que geram ineficácia das políticas públicas, a saber: falhas de implementação de um projeto, demora entre o reconhecimento e a ação, <i>gap</i> temporal entre a implementação da política e o seu resultado, desconhecimento da correta correlação entre instrumentos e objetivos
7 Problemas na Relação Agente-Principal	- Segundo Melo (1996) o agente é o empregado admitido pelo principal para realização de um serviço. Por sua vez, no sistema político, os agentes seriam os políticos que recebem a demanda dos cidadãos (principal) para agir em nome destes. Assim, pode-se inferir que: a) principal (cidadãos) não consegue monitorar as ações dos agentes (políticos); b) os objetivos dos principais e dos agentes são distintos; c) existência de informações assimétricas entre principais e agentes.
8 Problemas do voto majoritário	- O voto majoritário não condiz, necessariamente, a um ótimo nível de bem-estar social. Os sistemas de votação mais simples no processo de decisão coletiva são: a) regra da unanimidade: única forma de votação a permitir o atingimento do <i>ótimo de Pareto</i> na determinação da quantidade de bens públicos a ser produzida e os tributos a serem recolhidos para sua produção; b) regra da maioria: qual seria a maioria ótima? Maioria absoluta, maioria simples, maioria de dois terços etc demandam tempo para sua construção. Na verdade, a maioria simples se constitui no menor número de votos necessários para tomada de decisão de forma a evitar a aprovação simultânea de temas mutuamente contraditórios. Uma das principais limitações da regra da maioria é justamente a impossibilidade de considerar a intensidade das preferências até porque os cidadãos têm diferentes graus de preferências sobre os bens públicos a serem oferecidos pelo Governo.
9 Teoria do eleitor mediano	- O teorema do eleitor mediano estabelece que o resultado de uma eleição majoritária será a preferência do eleitor mediano (aquele que opta por uma quantidade que está na média das preferências do grupo). Isso explica, por exemplo, que numa democracia representativa, no caso de dois candidatos ou partidos e supondo que todos votem, será eleito aquele com a proposta mais próxima da preferência do eleitor mediano.
10 Paradoxo do voto	- Um processo de escolha com mais de duas opções não assegura que alguma das opções descartadas não seria preferida pela maioria.

Fonte: Resumo da obra de Stavins (2001).

## 2 NOVA GESTÃO PÚBLICA E INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL

### 2.1 Nova Gestão Pública

*New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP) se constitui num conjunto de estudos como proposta de um novo paradigma da Administração Pública. O Reino Unido teve um papel essencial no desenvolvimento do paradigma da Nova Gestão Pública, tanto que o termo NPM foi decorrente da experiência no Reino Unido. Para Bresser Pereira (2002) a NPM foi uma resposta às duas forças econômicas das últimas décadas do século XX: a *globalização* (capitalismo dominante no mundo) e a *democracia* (burguesa).

A experiência desenvolvida no Reino Unido teve um impacto muito grande, tendo se espalhado muito além de suas fronteiras, tornando-se um dos paradigmas dominantes para a gestão pública mundial. A partir dela foi possível distinguir quatro estágios distintos de desenvolvimento, a partir do final do século XIX.

A primeira etapa de desenvolvimento da NGP foi o período do estado mínimo. Até então as provisões governamentais eram vistas como um mal necessário, estando focadas nos setores mais carentes. Foram nesses períodos que os princípios básicos de administração pública foram estabelecidos.

A segunda etapa surgiu no início do século XX, caracterizando-se como uma parceria desigual entre governo e os setores beneficente e privados. Prochaska (1988, apud MCLAUGHLIN, 2002) aduz que essa transição decorreu, em parte, em razão da mudança ideológica do conservadorismo em direção ao reformismo social. Tal mudança decorria de três elementos. O primeiro, a reformulação dos problemas sociais e econômicos, com afastamento do foco na culpa individual, reconhecendo-os como questões sociais que interessavam a todos. Segundo, o reconhecimento de que o Estado detinha papel legítimo na prestação de serviços públicos específicos, como o saneamento. Terceiro, onde o Estado não prestava os serviços públicos, tornava-se indispensável o estabelecimento de parcerias com setores beneficentes e privados para sua provisão.

O terceiro estágio é o bem-estar social que, no Reino Unido, compreendeu o período de 1945 a 1980. Acreditava-se que a provisão de caridade e privada havia falhado em decorrência da fragmentação e duplicação da provisão de serviços e por causa de sua administração ineficiente e ineficaz, vez que o governo deveria atender

a todas as necessidades de seus cidadãos, “do berço ao túmulo”, nas palavras de Beveridge (apud McLAUGHLIN, 2002).

O quarto e último estágio é o do estado plural, em contradição ao estado de bem-estar social, vez que este se concentrava apenas na prestação de serviços mínimos a todos os cidadãos. Referida etapa decorreu da necessidade dos usuários de serviços projetados ao atendimento a todos e desejo de maior escolha nos tipos de serviços prestados. Nessa etapa foi realizada a privatização e comercialização de serviços públicos de forma à promoção eficiente e eficaz de serviços públicos, como respostas às necessidades individuais e de escolha dos usuários, conforme Pirie (1988, apud McLAUGHLIN, 2002). Esta etapa - do estado plural - foi objeto de muitas críticas no sentido de que o Estado estaria se preocupando mais com economia e redução de custos do que a provisão de serviços propriamente dita. De qualquer forma, o NGP faz parte do estado plural, num nível mais elevado.

Apesar dos debates sobre a natureza da NGP, Hood (1991) foi um dos primeiros a clarificar as suas características: padrões de desempenho e medidas de avaliação com objetivos mensuráveis e claramente definidos; profissionalização da gestão nas organizações públicas; ênfase no controle e nos resultados; ênfase na disciplina e na utilização dos recursos, cortando-se custos e procurando maior eficiência e economia; introdução da competição no setor público; desagregação das grandes unidades do setor público; uso de práticas de gestão do setor privado.

A NGP se tornou um referencial destinado a reconfigurar a Administração Pública, com a pretensão de ser aplicado mundialmente, independentemente das características de cada país. Nesse sentido, há conceitos consagrados na NGP e que se constituem no seu próprio fundamento. O primeiro deles é que *a Administração Pública deveria adotar os modelos e as práticas da iniciativa privada na consecução do seu objetivo.*

A crítica a esse primeiro conceito decorre justamente do antagonismo entre os fins de um e outro. A finalidade da Administração Pública é de natureza social, enquanto a privada é de cunho mercantil. Sojo (2004) assevera que a *lógica do público* deve ser determinada pela solidariedade, enquanto que a *lógica do privado* é determinada pela lógica mercantil do consumo privado. Além disso, há atributos inerentes à própria função estatal, como por exemplo, possibilidades coercitivas, privilégios legais, vinculação ao processo democrático e aos princípios constitucionais

vigentes, transparência nas ações desempenhadas, tornando-se sua gestão mais burocrática.

Outro ponto é considerar *o mercado como principal formulador de políticas públicas*. Nesse sentido, Guerrero (2003) defende que a presença do mercado altera as funções típicas e tradicionais do setor público, em especial: gerência, incentivo à competitividade, desregulação e privatização. Assim, a transferência da gestão de certos tipos de serviços públicos à iniciativa privada, como concessões, parcerias público-privadas faz com que o mercado seja responsável pela agenda governamental. Tal fato pode engendrar como problema a possibilidade de conflito de interesses entre o Estado como ente regulador e o terceiro (empresa privada responsável pela prestação do serviço público).

Apesar da disparidade de princípios aplicáveis ao mercado em relação àqueles do setor público, como o objetivo ao lucro e a possibilidade de atendimento a clientes específicos pelo mercado, Bresser Pereira (2001) defende o mercado no setor público sob duas facetas: rejeitando o Estado como produtor de bens e serviços, inclusive apoiando privatizações, e que as atividades não exclusivas do Estado, como os serviços sociais e científicos, podem ser realizadas por terceiros.

Terceiro elemento conceitual diz respeito à forma de concorrência empresarial, ou seja, a *Administração Pública deve seguir o modelo das empresas privadas no que concerne à redução de custos e incremento das tarifas públicas*, sendo tal elemento criticado justamente por afastar o interesse público, privilegiando o modelo de mercado.

Quarto elemento seria a *orientação ao cliente*, vale dizer, que o cidadão em geral seria substituído por termos mais específicos, como cliente, consumidor ou usuário. González (1999) faz crítica a essa concepção, pois para ele considerar cidadão como cliente seria “uma visão derivada das concepções privatistas e economicistas da administração, dado que na relação cliente-empresa o que se busca privilegiar é o benefício da empresa, quando na relação pública o que legitima tanto o acionar como a existência mesma do Estado é o bem-estar dos cidadãos”.

Apesar da crítica, tem-se que o Estado não quer tornar cidadão em cliente, propriamente dito, mas sim tornar a relação ofertada direta, em que se identifique claramente o benefício pretendido, a solução à demanda individual e o resultado para o bem-estar geral.

Último ponto conceitual, é o que *afasta a Administração Pública da política*. Talvez o mais difícil de se prover, uma vez que toda atividade administrativa é, por sua natureza, uma atividade política. É difícil conceber a ideia de funções administrativas e políticas separadamente, ou seja, uma administrada por funcionários e a outra por políticos e gestores.

Os elementos acima mencionados são fundamentos reconhecidos na NGP, e se constituíram no que se convencional denominar de universalidade dos princípios da NGP. Entretanto, apesar desta universalidade, Flynn (2002, p. 59) apresenta certas diferenças comuns entre os países, a saber:

01. the degree to which sectors or services are in practice transferred from the public to the private sector; <sup>[1]</sup><sub>SEP</sub>
02. the degree to which markets are actually established, whether structures are decentralized in practice and the degree to which control is maintained in a small number of central institutions; <sup>[1]</sup><sub>SEP</sub>
03. whether financial planning and control really switches from control over inputs to control through outputs or outcomes; <sup>[1]</sup><sub>SEP</sub>
04. whether tiers of management are removed or merely re-labelled; <sup>[1]</sup><sub>SEP</sub>
05. whether the recruitment and promotion of staff is organized through a labour market or not;
06. whether customer orientation is based on empowerment of service users, on the development of direct democracy, on market-research type consultation processes;
07. whether performance management is carried out through devolved decision-making and an emphasis on results or through centralized controls;
08. a variety of structural changes;
09. different degrees of reliance on NGOs in service delivery.

Além das diferenças acima, tem-se diferenças na ênfase como é colocada nos elementos de diferentes governos, pois em alguns a preponderância recai sobre questões estruturais e, em outros, sobre a gestão orçamentária-financeira.

De qualquer forma, o pensamento predominante da Nova Gestão Pública é pela universalidade e, conforme leciona Cunill Grau (2004), esta caminha no sentido de que o caráter político do Estado dificulta a tomada de decisões eficientes e tecnicamente corretas. Os defensores fundamentam que a NGP trouxe benefícios de eficiência de custo e de efetividade de serviços à administração pública, e ter solucionado deficiências fundamentais da administração e nos sistemas de prestação de contas.

Na verdade, a NGP não se refere apenas à comercialização de serviços públicos, mas sim à preocupação com a mudança da provisão unitária do governo e a administração de seus serviços públicos elevada aos conceitos de um Estado plural. O serviço público não é mais definido apenas em relação à presença do governo, mas

sim como objeto a ser negociado entre vários atores, como sindicatos, comunidades, setores privados e o próprio governo.

Nessa toada, o governo passa a ter o papel de gerente dessa teia que envolve todos os atores na prestação dos serviços públicos. Logo, o debate sobre a NGP foi ampliado da preocupação restrita de *comercialização* dos serviços para aquela concentrada na governança como tarefa principal da gestão pública, até porque a NGP é um fenômeno em constante evolução.

No Brasil, a referência máxima da NGP foi a implantação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, cujo objetivo foi transformar a Administração Pública burocrática em uma Administração Pública gerencial, com fundamentos nos princípios da NGP. Infelizmente, conforme assevera Dasso Júnior (2015), não há muita literatura brasileira destacando a relação existente entre a NGP e a reforma do aparelho estatal do Brasil.

## **2.2 Intervenção Governamental**

Friedman (2002), na sua obra *Capitalismo e Liberdade (Capitalism and Freedom)* já ressaltava que a existência de um mercado livre não eliminava a necessidade de governo. Ao contrário, o governo era essencial para determinar as “regras do jogo” e atuar como árbitro para interpretar e aplicar as regras decididas e que a função do mercado era minimizar até que ponto o governo precisaria participar diretamente.

Como bem destaca Pires (2009), os governos são necessários à sociedade, na medida em que regulam a organização da sociedade. Por isso mesmo, devido às falhas de mercado, o Estado é instado a assumir a sua função de garantir o direito de propriedade, os cumprimentos dos contratos e a proteção aos cidadãos.

Ghosh (2001) arremata a questão relativa à participação do Estado nas falhas de mercado, quando da necessidade de alocação, distribuição (redistribuição), estabilização e regulamentação do mercado. Para tanto, justifica a intervenção do governo nas causas previstas no Quadro 2 - Funções Essenciais de Intervenção Governamental.

Ao governo compete diligenciar no sentido de identificar as falhas visando à implementação de políticas públicas necessárias à estabilidade do mercado, até porque falhas de mercado ocorrem em todos os países, desenvolvidos ou não,

conforme verificado por Stiglitz (2015). De qualquer forma, toda a intervenção estatal deve ser sempre justificada, pois não é natural a intervenção nos mercados.

Por outro lado, a questão da intervenção estatal no mercado não é unânime, vez que há argumentos favoráveis e contrários. Nesse sentido Stiglitz (1990) leciona acerca da existência de escolas que defendem a necessária intervenção do governo, alocando investimentos e controlando a economia, como existem aquelas que abordam que a intervenção seria mais um problema que uma solução.

**Quadro 2** - Funções Essenciais de Intervenção Governamental

<b>FUNÇÃO</b>	<b>RAZÕES QUE JUSTIFICAM</b>
Alocação	O Governo atua no sentido de decidir o quanto e quando deve ser alocado recursos, com vistas à maximização do bem-estar social;
Redistribuição de Renda	Objetiva à destinação de recursos de forma mais justa, minimizando a desigualdade na distribuição de renda, por acreditar que o mercado tende à alocação injusta de recursos.
Estabilização	Visa à estabilização econômica por meio de ações governamentais, com o intuito de evitar inflações, recessões e desempregos.
Regulamentação	O governo atua como controlador ou regulador da economia, utilizando-se de instrumentos disponíveis de comando, com o objetivo de evitar falhas de mercado.
Desenvolvimento	Tem por objetivo a promoção do desenvolvimento econômico por meio da oferta de infraestrutura básica ou essencial à promoção do crescimento da economia.

**Fonte:** Resumo Ghosh (2001).

### 3. ORÇAMENTO PÚBLICO E RESTOS A PAGAR

#### 3.1. Aspectos Conceituais Básicos de Orçamento Público

É de geral sabença que o Estado, enquanto detentor do monopólio da função legiferante destinada ao conjunto da sociedade, utiliza-se do instrumental normativo para assegurar suporte legal ao exercício de suas funções, inclusive aquelas de natureza econômica. Desta forma, os governos, ao longo da história, vêm editando normas a reboque de cada momento econômico vivido na sociedade, de forma a evitar perdas significativas do Estado ante determinadas crises mundiais ou para alavancar o crescimento econômico de uma nação.

Musgrave (1974) classificou as funções econômicas do Estado em três: *alocativa, distributiva e estabilizadora*. Assim, a função alocativa tem sua razão face à indispensabilidade de o Estado aplicar em investimentos de custos elevados e de longo prazo, não havendo interesse do setor privado para sua consecução. É o caso dos investimentos na infraestrutura, como transportes, energia, comunicações e serviços públicos em geral que exigem grandes investimentos.

A função pública distributiva visa a promover ajustes na distribuição de renda, conferindo-se à sociedade e ao Estado, na verdade mais a este que aquele, definir nível justo na distribuição da renda.

Concernente à função estabilizadora esta age diretamente sobre a demanda agregada, ou seja, sobre a disposição de se gastar por parte de consumidores. Assim, sendo a demanda inferior à capacidade produtiva, tende-se ao desemprego. Daí surge a função estabilizadora do Estado como importante mecanismo de política de estabilização, atuando o Estado sobre a demanda agregada, aumentando-a ou reduzindo-a segundo as necessidades. É o caso da redução da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI – sobre veículos e eletrodomésticos, por exemplo, quando o governo necessita aumentar a demanda para que haja emprego na produção interna.

Nesse sentido, o orçamento público, imbuído das três funções, é o principal instrumento de escoamento das políticas públicas e de distribuição de riquezas. O orçamento público é instrumento de planejamento e política governamental, consistindo-se em lei aprovada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Chefe do Poder Executivo. O orçamento é elaborado anualmente e deve conter a previsão de todas as receitas e de todas as despesas para o exercício seguinte. Na verdade, a

atividade financeira do Estado se realiza por meio do orçamento público, sendo um instrumental de Direito Financeiro, pois encerra uma autorização legal para arrecadação e gastos em determinado período (um ano), como também importante peça extrafiscal, pois tem reflexos de natureza política e conteúdo econômico, notadamente de promoção e fomento da economia nacional, conforme leciona Cavalcante (2006).

A execução orçamentária é realizada mediante utilização dos créditos consignados na Lei Orçamentaria Anual, sendo a liberação dos recursos condicionada a procedimentos administrativos específicos, como a necessidade de adequação a editais, licenças, leis, demandas judiciais e de observância às recomendações dos órgãos de controle interno e externo, até porque há expressa vedação constitucional quanto ao início de projetos não autorizados em lei.

Surge, a partir da liberação dos recursos, as etapas da execução da despesa citadas alhures que se constituem em *empenho*, *liquidação* e *pagamento*. O *empenho* é ato emanado da autoridade competente que vem criar para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implementação de condição, e que não pode exceder o limite previsto no orçamento, conforme previsão no art. 58, da Lei 4.320/64.

A *liquidação*, por sua vez, consiste na verificação do direito adquirido por parte do contratante perante a Administração Pública, com base em documentos probantes do crédito, visando a apurar a origem, o objeto, o credor e a importância a ser paga, nos termos do art. 63, da Lei 4.320/1964.

Finalmente, o *pagamento* corresponde à quitação pecuniária da obrigação financeira juntamente ao credor, e devidamente ordenado após sua regular liquidação, consoante art. 62, da Lei 4.320 de 1964.

Para fins contábeis, o reconhecimento da despesa ocorre com o empenho (regime de competência<sup>2</sup>), consoante art. 35, da Lei 4.320/64 e art. 50, inciso II, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, ou seja, Lei de Responsabilidade Fiscal.

As etapas de execução da despesa são importantes para entendimento da conta restos a pagar.

Da execução orçamentária, tem-se que, quando do encerramento do exercício financeiro, as despesas legalmente empenhadas que não foram pagas ou não

---

<sup>2</sup> *Princípio da competência* consiste no fato de que as receitas e as despesas devem ser incluídas na apuração do resultado da empresa no período em que ocorrerem, independentemente de recebimento ou pagamento.

canceladas até 31 de dezembro de cada ano, deverão ser registradas na conta Restos a Pagar. A Lei 4.320, de 17 de março de 1964, cujo teor estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, apresenta, no seu artigo 36, a definição de restos a pagar como sendo as “*despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas*”.

Os restos a pagar *processados* são aqueles inscritos cujas despesas tenham sido empenhadas, e o objeto (bem ou serviço) tenha sido recebido pela Administração, aguardando-se apenas o pagamento (3º estágio da despesa). Caracterizam-se como despesas cujo credor tenha cumprido, no exercício anterior, todas as suas obrigações (entrega de bens e serviços), sendo reconhecido o seu direito ao pagamento.

Os *não processados* dizem respeito às despesas legalmente empenhadas, mas não liquidadas (2º estágio da despesa) e nem pagas até 31 de dezembro do mesmo exercício. Neste caso ainda não se tem o reconhecimento da entrega definitiva de bens e/ou serviços por parte do fornecedor, ou seja, o direito do credor ainda não foi reconhecido.

Em termos contábeis, Mota (2009) lembra que a conta restos a pagar corresponde às obrigações que serão integrantes da dívida flutuante<sup>3</sup>, tendo como contrapartida o débito de uma despesa prevista no orçamento representando a redução do Patrimônio Líquido ocorrida pelo reconhecimento da dívida a ser paga. Quando do pagamento de restos a pagar, há baixa do valor da conta no Passivo, com correspondente redução das disponibilidades do Ativo.

Santos (2011) bem resume ao explicitar que as despesas inscritas em RP não processadas acabam criando um descompasso entre a execução do orçamento e a execução financeira, com prejuízo ao planejamento orçamentário, “já que essas despesas, por não terem sido liquidadas, são mais suscetíveis a não incorrerem e terem que ser, posteriormente, canceladas;”.

Cobra relevo que, no âmbito federal, o Decreto 93.872/1986, em seu artigo 68, limitava a validade da inscrição em restos a pagar até ao término do exercício

---

<sup>3</sup> dívida pública flutuante é aquela contraída por um breve e determinado prazo, visando atender necessidade de caixa ou prover o tesouro como administrador dos bens de terceiros confiados a sua guarda. Por sua vez, a dívida consolidada ou fundada é a que decorre de um contrato de crédito estipulado em prazos longos ou sem obrigatoriedade de resgate, com pagamento de juros.

subsequente a sua respectiva inscrição, tendo sido rechaçado pelo Tribunal de Contas da União<sup>4</sup> à época, pois não se fazia distinção entre os processados dos não processados e, portanto, o cancelamento daquele levaria a baixa de uma obrigação líquida e certa (passivo) e por consequência a demonstração de uma situação patrimonial irreal do ente público, além de flagrante calote ao credor.

Nesse sentido, em consonância com a jurisprudência do TCU, o Governo expediu o Decreto 6.708/2008 atribuindo nova redação ao art. 68, do Decreto 93.872/1986, fazendo constar que a vigência se aplicaria somente aos restos a pagar não processados<sup>5</sup>.

Na verdade, conforme defende Albuquerque (2010), o cancelamento de obrigações não deveria ocorrer apenas se o fornecedor já tivesse realizado seus custos, ocasião em que deveriam ser registradas no Passivo Permanente visando a compor a dívida pública fundada. No entanto, como o empenho precede a liquidação da despesa, as obrigações poderiam ser canceladas nesta etapa uma vez que o compromisso definitivo da execução da despesa ainda não se concluiu.

De qualquer modo, o cancelamento de restos a pagar não processados encontra menor ou maior viabilidade em razão da natureza da despesa, notadamente porque, geralmente, o volume de restos a pagar corresponde às despesas de custeio que se referem a fornecimentos de serviços que não podem ser simplesmente cancelados sob pena de prejuízos à administração pública. Em arremate, o cancelamento de restos a pagar implica redução na conta do Passivo e consequente aumento do Patrimônio Líquido mediante o registro de uma conta de resultado positivo de caráter extra orçamentário, conforme ensina Mota (2009).

Consoante disposto no art. 38, da Lei 4.320/64, "*a importância da despesa anulada no exercício reverte à dotação orçamentária; quando a anulação ocorrer após o encerramento do exercício, considerar-se-á receita em que se efetivar*". No entanto, o Manual de Receita Pública de que trata a Portaria Conjunta 2/2207, estabelece que o cancelamento de restos a pagar não gera receita orçamentária porque não há arrecadação de recursos financeiros, mas apenas restabelecimento de

---

<sup>4</sup> Acórdão 1530/2002 – Plenário - Processo TC 010.206/2001-7

<sup>5</sup> Infelizmente, o governo insiste em prorrogar os restos a pagar. O próprio Decreto 6.708/2008 prorrogava até 30/12/2009 os restos a pagar não processados inscritos em 2007 e o Decreto 7.057, de 29/12/2009 prorrogava até 31/12/2010 os restos a pagar não processados inscritos em 2007 e 2008.

disponibilidade financeira evitando-se duplicidade de registros até porque nem sempre há efetiva disponibilidade financeira para satisfazer os restos a pagar.

Por outro lado, o cancelamento de restos a pagar, ao reduzir o passivo, contribui para a formação do superávit financeiro do exercício em que ocorrer o cancelamento, inviabilizando a utilização desta correspondente disponibilidade financeira como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais no exercício seguinte, conforme art. 43, da Lei 4.320/64.

Esclarece-se, por oportuno que a validade de registro contábil era de 1 (um) ano, uma vez que o Decreto 93.872/1986 dispunha, no seu art. 70, que a dívida relativa aos restos a pagar prescreveria apenas em cinco anos a partir de sua inscrição. No caso de prescrição interrompida os pagamentos seriam realizados mediante emissão de nova nota de empenho no exercício em curso a conta de Despesas de Exercícios Anteriores – DEA. No entanto, o Decreto nº. 9.428, de 28 de junho de 2018, revogou expressamente a prescrição de restos a pagar inscritos.

Em síntese, a regra vigente hoje é que as inscrições em restos a pagar não processados e não liquidados devem perdurar até o dia 30 de junho do segundo ano subsequente ao da sua inscrição, quando, a partir de então, serão bloqueados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

No entanto, a norma ressalva o bloqueio de restos a pagar não processados das seguintes despesas: I – oriundas do Ministério da Saúde; II – decorrentes de emendas individuais impositivas discriminadas com identificador de resultado primário 6, cujos empenhos tenham sido emitidos a partir do exercício financeiro de 2016; III – refiram-se às despesas executadas diretamente pelos órgãos e entidades da União ou mediante transferência ou descentralização aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, cuja execução tenha sido iniciada até o dia 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição.

De se ver, no item II acima, que o Poder Executivo deferiu certo privilégio aos congressistas ao não permitir o bloqueio de suas respectivas emendas, caracterizando-se, portanto, a prática de uma política de interesses especiais, espécie de falha de governo.

O próprio congresso brasileiro tem se empenhado em manter seus privilégios na destinação de recursos, inclusive aqueles inscritos em restos a pagar. Prova disso foi a aprovação das Emendas Constitucionais nºs. 86/2015 e 100/2019, que alteraram

os artigos 165, 166 e 168, da Constituição Federal, que instituíram um caráter impositivo para determinadas despesas (relacionadas às emendas parlamentares e de bancadas, respectivamente).

Até então, a doutrina era praticamente uníssona no sentido de que o orçamento era meramente autorizativo, vale dizer, não existia dever legal de implementá-lo. Conforme destaca Giacomoni (2018), o Congresso Nacional, ao aprovar tais emendas, tornou obrigatória a execução das emendas individuais e de bancada de despesas aprovadas na Lei Orçamentária Anual, suscitando que tais emendas devem ser vistas como mais um passo a comprovar o aumento do protagonismo dos parlamentares nas decisões sobre a elaboração e a execução do orçamento.

Mesmo considerando os limites previstos naquelas emendas, por exemplo, de que as emendas individuais dos parlamentares ao projeto de lei orçamentária correspondem apenas 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo - sendo a metade já destinada a ações de serviços públicos de saúde - tem-se a redução do poder discricionário do Poder Executivo que detém a competência para realização de obras e contratação de serviços de grande monta. Além disso, tornou-se obrigatório o repasse, pela União, de verbas oriundas das emendas aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Referidas emendas passaram a vincular recursos da União para as despesas que vierem a ser fixadas no orçamento por parte dos congressistas para atendimento a suas bases eleitorais, como uma espécie de fisiologismo.

Depreende-se, portanto, que o orçamento público é autorizativo para a União e impositivo em relação às emendas individuais e de bancada dos parlamentares, ou seja, o cronograma de desembolso é diretamente afetado pela pauta do Congresso, cabendo à União a liberação dos recursos por meio dos ministérios em que a despesa esteja vinculada, inclusive restos a pagar.

O contingenciamento do orçamento e restos a pagar se constituem, infelizmente, em instrumentos de barganha política. Nesse sentido é a posição de Silva *et al.* (2008, p. 30):

Esses mecanismos detonam um processo de barganha política ao longo da execução orçamentária, que encarecem os custos dos bens e serviços públicos, criam incentivos para enrijecer os gastos públicos, magnificam o poder dos *lobbies* e do espaço para corrupção e aumenta a pulverização dos recursos públicos. O problema é que a prática no uso indiscriminado do contingenciamento e dos restos a pagar acaba gerando condições propícias para a sua reprodução ao longo do tempo.

### 3.2. RESTOS A PAGAR: reflexos nas contas públicas no período de 2006 a 2016

O pagamento posterior das despesas inscritas em RP não deveria afetar os orçamentos futuros, vez que a despesa é empenhada em determinado orçamento. Entretanto, não é o que ocorreu no período analisado. Foi notório o crescimento vertiginoso da conta RP no período apurado. Santos (2009) apontou um crescimento constante do estoque de restos a pagar inscritos, especialmente com as despesas referentes a investimentos.

Na tabela 1, tem-se a evolução desta conta no período apurado, ressaltando-se que os valores de 2006 a 2016 são referentes aos saldos em 31/12 de cada ano, conforme Tabela 1:

Tabela 1

**Evolução dos valores inscritos em Restos a Pagar 2006 a 2016, em R\$ bilhões**

<b>ANO</b>	<b>VALORES INSCRITOS EM RP</b>	<b>VARIAÇÃO</b>
2006	4,85	-
2007	5,24	46,18%
2008	7,03	34,16%
2009	26,92	282,93%
2010	25,50	-5,20%
2011	24,10	-5,49
2012	26,30	9,12%
2013	33,60	27,76%
2014	38,50	14,58%
2015	45,20	17,40%
2016	22,90	-50,66%

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional

Tem-se que apenas nos exercícios de 2009, 2011 e 2016 houve decréscimo nos valores inscritos em RP e isto é explicado, em grande parte, pela quitação de passivos acumulados em diversos exercícios, referentes ao Acórdão TCU 825/2015, que geraram pagamentos nessa rubrica de R\$ 20,7 bilhões junto ao BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal em 2015, não estando inclusas outras despesas custeadas com o orçamento próprio do exercício de 2015.

Adicionalmente, o cumprimento dado no relatório e voto que originou o Acórdão TCU 2.461/2015, cujo teor avaliou como indevidos os registros em RP de subvenções concedidas em operações de crédito imobiliários no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, levando ao cancelamento de RP no montante de R\$ 6,6 bilhões. Destaca-

se, finalmente, o cancelamento de RP vinculados à equalização de taxas de juros junto ao BNDES e ao Banco do Brasil, no valor de R\$ 0,4 bilhão e R\$ 1 bilhão, respectivamente.

Na verdade, o governo passa a depender de um fluxo maior de superávit primário a fim de manter a sustentabilidade da dívida pública que, por sua vez, tem sido obtida por meio da inscrição de vultosas quantias na conta Restos a Pagar. Tal prática pode levar a uma situação extrema de orçamento mínimo, vez que sua vigência, que deveria ser limitada, tem sido revalidada.

Um dos avanços no controle das finanças públicas governamentais do Brasil decorreu da aprovação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo teor estabelece normas de finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Esta norma estatui a obrigatoriedade de se fazer constar na Lei de Diretrizes Orçamentárias o Anexo das Metas Fiscais (art. 4, §1º desta lei), com metas anuais relativas ao ingresso de receitas, pagamento de despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício que a lei se referir e aos dois anos subsequentes, sendo a avaliação quadrimestral quanto ao cumprimento das metas, ou seja, estabeleceu o resultado primário como principal medida de sustentabilidade das contas públicas.

O resultado primário é indicador de suma importância porque avalia a sustentabilidade da política fiscal, tendo em vista a dívida corrente e a capacidade de pagamento por parte da administração no longo prazo. Mendes (2010) retrata a importância, pois o resultado primário é utilizado na apuração do montante de despesas discricionárias, que resulta da projeção da receita líquida, descontado o montante de recursos correspondentes à meta de resultado primário e à previsão de despesas obrigatórias.

O resultado nominal, por sua vez, diz respeito à diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas, além de indicar o montante de recursos que o setor público necessitou captar junto ao sistema financeiro, ao setor privado e a eventuais dívidas externas, englobando despesas com juros decorrentes de dívidas passadas. O esforço fiscal é apurado excluindo-se os juros, ou seja, corresponde à

diferença entre as receitas primárias e às despesas primárias, que é o chamado resultado primário<sup>6</sup>.

Por seu turno, os superávits primários são direcionados ao pagamento de juros, reduzindo-se o estoque da dívida líquida enquanto os déficits primários indicam a parcela do crescimento da dívida de corrente de financiamentos de gastos não financeiros que excederam as receitas não financeiras.

Ora, considerando o indicador de desempenho fiscal mais utilizado no Brasil - o NFSP (Necessidades de Financiamento do Setor Público) -, calculado pelo Banco Central pela variação da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), *os restos a pagar não são considerados no cálculo*, pois são dívidas flutuantes que não integram a DLSP. Assim, somente quando do pagamento é que as despesas com restos a pagar passam a ser consideradas para compor o cálculo da dívida consolidada líquida e apuração do resultado primário<sup>7</sup>.

Logo, o governo ao inscrever despesas em restos a pagar, consegue gerar um superávit primário temporário mais elevado do que a efetiva economia orçamentária do período, permitindo a redução no custo de financiamento da dívida pública, pois sugere um esforço fiscal, apesar de ser apenas um dilatamento no pagamento de despesas. É o que Augustinho *et. al.* (2013) denomina de “contabilidade criativa”.

Por isso mesmo, para manter a sustentabilidade da dívida pública, o governo passa a depender de superávits primários, implicando em maior esforço fiscal futuro.

Caso não realizado o pagamento de restos a pagar por meio de receita corrente primária, tal fato implicará em endividamento, transformando-se restos a pagar em dívida fundada e aumentando a DLSP e, por consequência, diminuindo o superávit primário.

---

<sup>6</sup> As receitas primárias correspondem ao total das receitas orçamentárias deduzidas as operações de crédito, os rendimentos de aplicações financeiras e retorno de operações de crédito, bem como os recursos oriundos de empréstimos concedidos e as receitas de privatizações. As despesas primárias correspondem ao total das despesas orçamentárias deduzidas as despesas com juros e amortização da dívida interna e externa, com a aquisição de títulos de capital integralizado e as despesas com concessão de empréstimos com retorno garantido.

<sup>7</sup> O resultado primário foi definido na Lei n° 9.496/1997, que tratou do refinanciamento da dívida mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, como sendo a diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras. As receitas não financeiras são aquelas derivadas da cobrança de tributos, da prestação de serviços, da mobilização do patrimônio e outras receitas não enquadráveis como financeiras (Sanches, 2013). As despesas não financeiras são o conjunto de gastos do governo deduzidos os relativos aos serviços da dívida pública, à concessão de empréstimos e à equalização de taxas.

Em síntese, o aumento do superávit primário por meio de restos a pagar demonstra inconsistência, vez que se tem impacto negativo na execução orçamentária do ano seguinte ou então aumento da DLSP, o que, nesta hipótese, impactará negativamente o superávit.

Por isso mesmo, muitos autores, a exemplo de Fernandes (2004), têm sugerido o cálculo do resultado primário ajustado pelo *float* que corresponde à diferença entre as despesas primárias a serem inscritas em restos a pagar no final do exercício e o valor das despesas primárias de restos a pagar acumulados que deverão ser pagos no exercício, visando a corrigir a relação PIB/dívida pública. Desconsideram, assim, os empenhos liquidados ou não realizados contra as dotações do exercício corrente, mas incorporam o pagamento de despesas orçamentárias de exercícios anteriores.

Segundo Silva (2008), para cálculo do resultado, deve-se considerar os restos a pagar cancelados para não superestimar o *float*, vez que estariam sendo consideradas inscrições de despesas que de fato não foram efetuadas. Logo, o *float* seria a diferença entre as despesas primárias inscritas em RP no final do ano e a soma dos RP que são pagos no exercício com aqueles cancelados. De se ver, portanto, que nos últimos anos os resultados fixados na LDO estão sendo adimplidos, inclusive acima da meta, em alguns exercícios, mas o superávit da NFSP, por parte do Banco Central, não representa idêntica economia orçamentária.

Por outro lado, a limitação imposta pelo artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, no sentido de vedar a contratação de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do mandato importa também a análise de restos a pagar, pois conforme ensina Albuquerque (2010) a LRF teria vedado a transferência de restos a pagar que tenham se acumulado até o penúltimo ano do mandato para o futuro Chefe do Poder Executivo, pois não poderia deixar de pagar RP acumulados para priorizar pagamentos do ano corrente sob pena de desrespeitar a ordem cronológica de exigibilidades de pagamento de que trata o art. 5º, da Lei 8.666/93 e art. 37, da Lei 4.320/64.

Ainda segundo Albuquerque (2010) caso os recursos financeiros arrecadados no último ano de mandato pudessem ser utilizados no pagamento de despesas contraídas em anos anteriores, sobraria pouco para a execução do orçamento vigente. De qualquer forma, a responsabilidade de promoção do equilíbrio entre os recursos de caixa e restos a pagar é do administrador que deverá proceder ao cancelamento

de restos a pagar que estejam em valores superiores aos permitidos, sob pena de responder criminalmente, nos termos do art. 359-F do Código Penal<sup>8</sup>.

Assim, para as despesas contraídas anteriormente ao último quadrimestre do último ano do mandato seria possível o pagamento de despesas inscritas em RP sem disponibilidade de caixa desde que emitidos novos empenhos, implicando dizer que as receitas do ano corrente passariam a ser utilizadas para pagamentos extra orçamentários (RP).

Não por acaso assevera Fernandes (2004) que a Administração deveria fazer um *trade-off* entre o pagamento de restos a pagar e as despesas contidas no orçamento corrente e, para referido autor, a assunção de obrigações em valores superiores a capacidade de pagamento se constituiria uma das formas de financiamento do setor público, inviabilizando o fluxo de caixa do exercício seguinte.

Infelizmente, o uso indiscriminado do contingenciamento orçamentário e de restos a pagar acaba por gerar condições de fisiologismo político vez que a seleção de pleitos de aliados teria preferência sobre os demais, tornando-se uma disputa de recursos, encarecendo os custos e constituindo-se um campo fértil à corrupção. Por isso mesmo, o Poder Executivo resiste em rever metas de contingenciamento diante da possibilidade de selecionar quais RP's poderiam ser pagos no futuro, atendendo a demanda política em detrimento da programação orçamentária. Portanto, além da inscrição de restos a pagar não processados para despesas com liquidação já em atraso, ainda se emprega o vil expediente de atrasar a quitação dos serviços já concluídos, por meio da inscrição da despesa em restos a pagar processados, com total ineficiência na execução dos gastos públicos.

Esta relação entre política denota flagrante falha de governo, vez que atende a interesses da base de apoio em detrimento não apenas à ética, mas também dos principados econômicos.

Castro e Garcia (2008) resumiu com propriedade a situação ao asseverar que os órgãos orçamentários eram pressionados tanto pelos parlamentares (em busca de liberação de emendas para suas bases eleitorais), pelos credores internos e externos no sentido de saber se o governo saldaria as dívidas a eles devidas, como também o

---

<sup>8</sup> Art. 359-F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei: Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.

pagamento de juros. Arrematam aqueles autores: “(...) *no meio dos dois, o Governo que, na tentativa de atender aos dois lados, acabou deixando surgir o ‘monstro dos chamados restos a pagar’ que vai a cada ano transformando-se em restos a fazer, ou seja, o órgão tem orçamento, mas o STN não libera o dinheiro*” (p. 211). Indubitável, portanto, tratar-se a inscrição em RP, de forma delongada no tempo, de falha de governo.

Gize-se que no projeto de lei complementar que deu origem à LRF, tinha previsão, no seu art. 31, de que o montante das inscrições em restos a pagar no final do exercício ficaria limitado ao saldo da disponibilidade financeira, ou seja, inexistiria hipótese legal para se utilizar de recursos do exercício em curso para seu pagamento.

Entretanto, o texto aprovado alterou esta redação dispondo que seriam inscritos em restos a pagar todas as despesas legalmente empenhadas e liquidadas, mas não pagas no exercício, condicionando-se a existência de disponibilidade de caixa suficiente apenas as despesas empenhadas e não liquidadas (converteu-se posteriormente no art. 41) o que, felizmente, foi vedado pelo Poder Executivo sob o pálio de promoção do equilíbrio fiscal e financeiro, até porque o crescimento de RP equivale, em termos financeiros, a crescimento de dívida pública.

Por isso mesmo, de forma a assegurar o rigor orçamentário e fiscal, deveria o Banco Central alterar sua metodologia para considerar restos a pagar desde a sua inscrição e/ou a criação de norma determinando que o saldo de restos a pagar pudesse vir a reduzir o orçamento dos exercícios subsequentes, pois daí haveria maior transparência, melhor equilíbrio orçamentário e fidedignidade dos gastos apresentados.

Tem-se, portanto, que a utilização da conta restos a pagar desviou-se da sua finalidade, pois tem servido de instrumento de troca junto a congressistas, além de servir de mecanismo de alteração do superávit primário por parte do Poder Executivo, constituindo-se em patente falha de governo.

Conforme assevera Almeida Júnior (2011), o aumento de saldo de restos a pagar de um exercício para outro significa apenas postergação de despesas e, portanto, aumento “contábil” do resultado primário. Augustinho Et. Al. (2013, p. 139) comprova tal assertiva afirmando: “*No ano de 2005, quando o volume de restos a pagar inscritos ampliou em quase 100% (95,95%), em comparação com o ano de*

2004, o governo apresentou o maior superávit primário em relação aos dez anos anteriores (R\$ 68,9 bilhões)”.<sup>9</sup>

Por outro lado, a inscrição exagerada em restos a pagar configura o comportamento dos governantes frente ao calendário eleitoral, chamado de *policymakers* – BLAUG (1992) – determinando o que se convencionou de teoria dos ciclos políticos que focalizam as decisões (políticas ou econômicas) a serem adotadas pelos governantes para induzir a sua permanência no poder, manipulando-se instrumentos de políticas fiscais, com finalidade de promoção pessoal ou partidária.

Com efeito, adverte Pelegrini (2013, p. 175) que a inscrição de dívidas em restos a pagar pode comprometer significativamente as contas dos entes públicos, pois “além das despesas previstas no orçamento, o gestor deverá arcar com as despesas pendentes de exercícios anteriores”. Em arremate, traz-se à baila o importante alerta do corpo técnico da Secretaria do Tesouro Nacional<sup>9</sup>: “em algum momento os esqueletos terão de ser explicitados”.

---

<sup>9</sup> Nota nº. 05/Gecap/Copec/Supof/STN/MF-DF; Nota Técnica 1/2014/Gecap/Copec/Supof/STN/MF-DF.

## **4 PERCURSO METODOLÓGICO**

### **4.1 Problema da Pesquisa**

Não por acaso, devido à falta de limites para a inscrição e reinscrição de RP, e que isso pode prejudicar a execução orçamentária e financeira do exercício e dos exercícios posteriores e, com efeito, serem pressupostos para as falhas de governo, a pesquisa então problematiza: Até que ponto vem se comportando a conta de Restos a Pagar durante o período em análise e como isso tem afetado os orçamentos futuros e se isso poderá maximizar as falhas de governo.

### **4.2 Objetivos**

#### **4.2.1 Objetivo Geral**

Analisar o comportamento de restos a pagar no período de 2006 a 2016.

#### **4.2.2 Objetivos Específicos**

Como objetivos específicos, a pesquisa sugere promover uma revisão da literatura sobre o tema, avaliando-o sobre o ponto de vista da Teoria da Escolha Pública e consequente falhas de governo. Do mesmo modo, a pesquisa impende avaliar qual é impacto de restos a pagar do ponto de vista da receita pública e ainda estimar qual a tendência de restos a pagar no período em questão. Nesse sentido: a) verificar as razões pelas quais há inscrição de vultosas quantias na conta Restos a Pagar; b) verificar o impacto da inscrição de despesas, em grande monta, na conta Restos a Pagar; c) estimar a tendência de RP no período apurado; d) verificar a relação entre RP e falhas de governo e verificar se haveria alternativas.

### **4.3. Caracterização da pesquisa**

De acordo com Vergara (2004), é possível classificar a pesquisa em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios de investigação. Segundo outra classificação, é também possível caracterizá-la quanto à natureza das variáveis estudadas, conforme Malhotra (2011).

Quanto aos fins, a pesquisa é exploratória, descritiva e aplicada. De fato, é exploratória porque não há tanto conhecimento acumulado e sistematizado sobre o tema na Administração Pública, sobretudo associado às escolhas públicas. Não por acaso é também descritiva, afinal compreende a obtenção e exposição de dados representativos de determinada situação ou fenômeno. De acordo com Malhotra

(2011), o propósito desse tipo de pesquisa é descobrir e observar fenômenos, procurando descrevê-los, classificá-los e interpretá-los.

Por extensão, ainda quanto aos fins de investigação, a pesquisa pode ser classificada como aplicada, já que possui finalidade prática e é motivada pela necessidade de se resolver problemas concretos, podendo subsidiar os administradores públicos do ponto de vista da gestão e do transporte de despesas a conta de restos a pagar.

Quanto aos meios de investigação, a pesquisa é bibliográfica e documental, Vergara (1998). De fato, é uma pesquisa de natureza bibliográfica, porquanto compreende uma revisão da literatura especializada, ou seja, um levantamento de livros, artigos e periódicos, anais, congressos, dentre outras fontes, as quais permitiram a fundamentação teórica e metodológica sobre o tema, além de subsidiar a análise dos dados coletados. No mesmo sentido, o estudo em referência é também documental, afinal foram obtidos dados a partir do exame de documentos da Secretaria da Receita Federal, sobretudo relatórios anuais, dentre outros, no que concerne ao objeto desta pesquisa. Por fim, quanto à natureza das variáveis estudadas, o estudo pode ser classificado como quantitativo, pois foram coletados dados junto à Secretaria da Receita Federal e, por extensão, foram avaliados estatisticamente.

#### 4.4 Definição dos Principais Termos

TERMOS	CONCEITO
<b>Restos a pagar:</b>	De acordo com o artigo 36, da Lei nº 4.320/64, são <i>“despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas”</i>
<b>Restos a Pagar Processados</b>	São aquelas despesas que foram empenhadas e liquidadas dentro do exercício em que foram originadas, porém o seu pagamento não ocorreu.
<b>Restos a Pagar Não Processados</b>	São aquelas despesas que foram empenhadas, contudo não houve liquidação e sobretudo pagamento durante o exercício de referência.

<b>Escolha Pública ou Teoria da Escolha Pública</b>	É um ramo da teoria econômica que sustenta que os conceitos de economia aplicáveis ao mercado (iniciativa privada) devem ser aplicados à política e aos serviços públicos.
---	--

#### **4.5 Período de Análise de Dados**

A amostra (2006-2016) foi escolhida porque foi considerado o período de maior registro de valores na conta Restos a Pagar, envolvendo três governos diferentes e teve por espeque, na escala temporal, o trabalho limitado aos exercícios financeiros apresentados. Segundo (DMSS, 2019(a)) um período de 10 anos é o mínimo suficiente para identificar comportamentos de tendência e sazonalidade dos dados coletados. Aliás, o período é suficiente também para realizar análises descritivas e inferenciais (v. DMSS, 2019(b)).

Concernente aos valores orçamentários, para fins de análise, esses serão limitados apenas aos orçamentos fiscal e de seguridade social.

#### **4.6. Coleta de Dados**

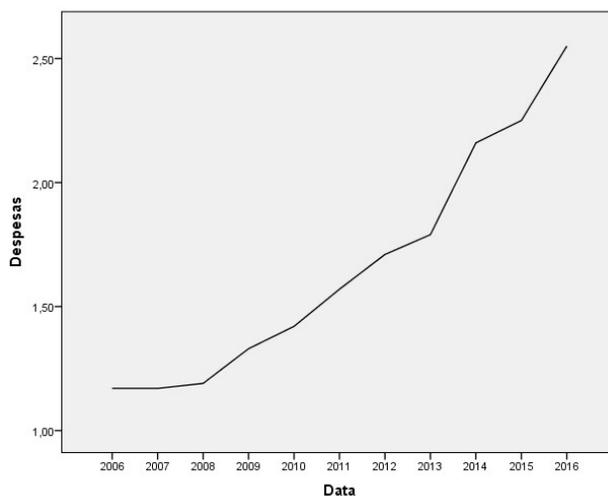
A coleta de dados foi iniciada em meados de novembro de 2019, ocasião em foram visitados alguns *sites* (governamentais ou não). O material foi processado e após selecionado para os fins desta pesquisa. Grande parte dos dados foi extraído de publicações da Secretaria de Tesouro Nacional e do Tribunal de Contas da União, os quais ostentaram o maior número de dados. Somente a partir de fevereiro de 2020 foi possível compilá-los e construir o banco de dados.

## 5 ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS

Para a análise dos dados e elaboração dos gráficos e tabelas, o pesquisador utilizou-se dos softwares *Statistical Package for the Social Sciences* – SPSS, versão 23 e o *Gretl*, os quais revelam-se bastante difundidos nos meios acadêmicos e empresariais, graças a variedade de ferramentas estatísticas disponíveis, tabelas, dentre outras facilidades e bem assim com interfaces amigáveis com os usuários. Com o auxílio desses aplicativos, realizou-se as análises preliminares, tais como *outliers* ou pontos influentes, normalidade (se a distribuição dos dados estão conforme a curva normal), homocedasticidade (variância constante), dentre outros.

Iniciando-se as análises, a despesa pública do Governo Federal possui tendência ascendente entre 2006 a 2016, partindo a série de R\$ 1,17 a R\$ 2,55 bilhões, guardando uma variação no período de 218%, conforme Figura 1:

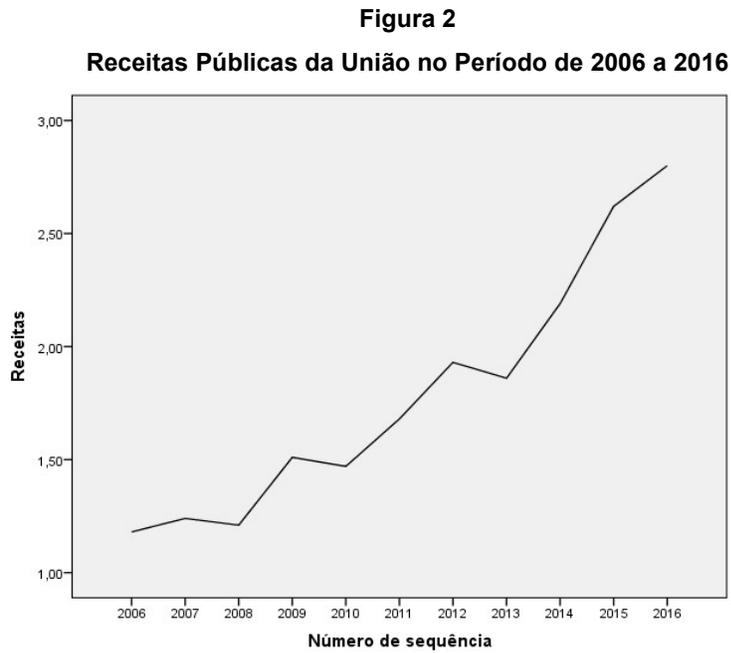
**Figura 1**  
**Despesas Públicas da União no Período de 2006 a 2016 (em bilhões)**



bilhões R\$)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (Valores em

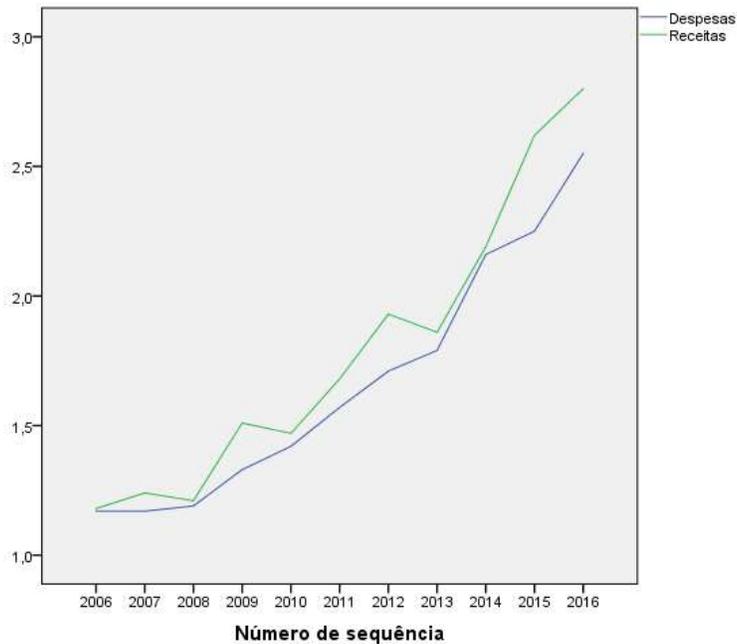
Já as receitas do período iniciaram em R\$ 1,18, perdendo o ritmo em 2008 e depois atingindo a R\$ 2,80, com variação de 237,28%, conforme Figura 2:



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (Valores em Bilhões)

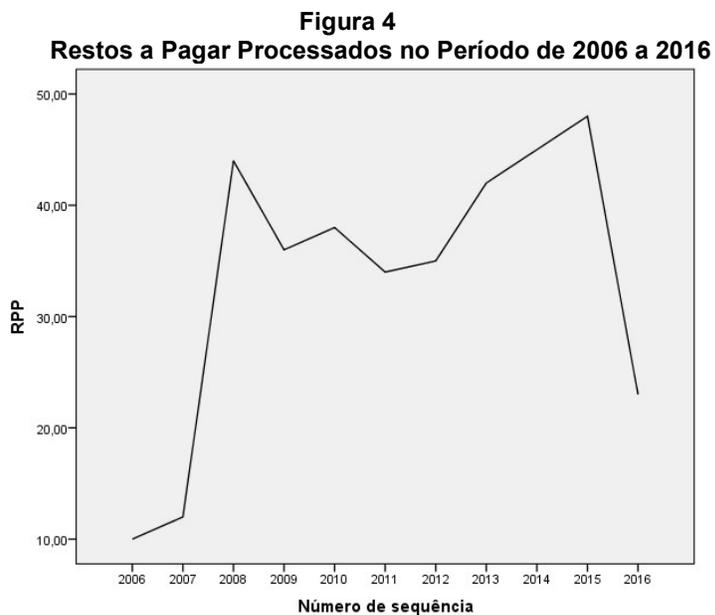
Sobrepondo-se despesas e receitas no período analisado, percebe-se certo equilíbrio entre elas, com registro de crescimento maior por parte das receitas, o que indica superávit– Figura 3

**Figura 3**  
**Comparativo Receitas e Despesas da União no Período de 2006 a 2016**



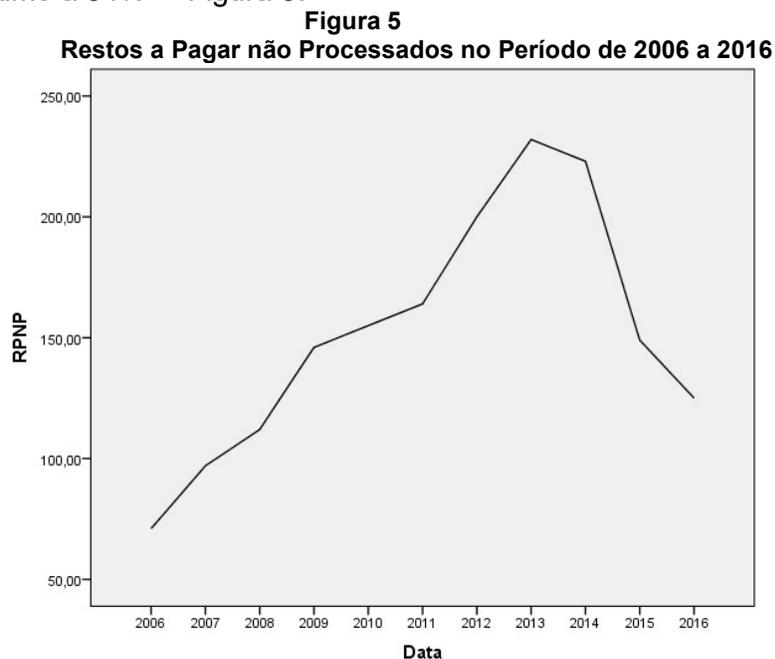
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (Valores em Bilhões)

Por extensão, a rubrica Restos a Pagar Processados cresceu vertiginosamente até 2008, guardando pequenas baixas em 2009 e 2011, logo após registrando crescimento entre 2012 e 2015 e por extensão queda em 2016. Essa trajetória pode ser vista no gráfico constante da Figura 4:



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (Valores em Bilhões)

Já a rubrica Restos a Pagar não Processados teve tendência de crescimento até 2013, onde acumulou 326% no período e por conseguinte, tendência de queda até 2016, próximo a 54% – Figura 5:



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Em princípio, esse comportamento das rubricas Restos a Pagar Processados e Não Processados durante o período pode ser explicada pela impossibilidade de os gestores não poderem contar com as sobras dos recursos que porventura fossem economizados. Ao contrário, a legislação determina que após o exercício financeiro, esses recursos sejam recolhidos à conta única do Governo Federal, daí o comportamento perdulário ao final de cada ano, ou seja, na contramão de uma gestão fiscal efetiva e responsável, conforme suscita Vasconcellos (2018).

Além disso, outro complicador é que o aumento indiscriminado de Restos a Pagar poderá dificultar a execução de orçamentos futuros, pelo que já serão executados deficitariamente, prejudicando a disponibilidade de caixa dos exercícios seguintes e conseqüentemente os pagamentos das respectivas obrigações.

Outro ponto é que a utilização indiscriminada e sem planejamento da conta de transporte Restos a Pagar, poderá impingir às contas públicas uma falta de transparência, levando-se cada vez mais longe o endividamento do Governo Federal - Vasconcellos (2018).

De acordo com Vasconcellos (2018), o comportamento perdulário dos gestores nos finais dos exercícios financeiros, possibilita uma enxurrada de empenhos. Digase, de passagem, que muitas das aquisições ou de contratações de serviços servem apenas para garantir o recurso no próximo ano, não tendo serventia qualquer para as respectivas organizações públicas. E o que é pior – comprometem aquelas que estão relacionadas com a produção e manutenção das políticas públicas.

Partindo-se para uma análise propriamente dita, passa-se a construir séries temporais para cada distribuição de Restos a Pagar, com o objetivo de verificar se o comportamento de cada uma dessas contas de transporte permanece crescente durante um período de 6 anos, ou seja de 2017 a 2022.

Uma série TEMPORAL ou CRONOLÓGICA é uma sequência de DADOS ou valores, medidos em determinados momentos do tempo, ordenados cronologicamente e espaçados entre si e de maneira uniforme - Morettin e Poloi (2006).

A série temporal é dada por:

No modelo aditivo:

$$X_t = T_t + E_t + C_t + R_t$$

No modelo multiplicativo:

$$X_t = T_t \times E_t \times C_t \times R_t$$

Onde:

X – Variável endógena

T – Tendência, a qual considera o movimento geral a longo prazo, podendo ser positiva ou negativa.

E – Estacionalidade ou sazonalidade, o que consiste na oscilação da série no período igual ou inferior ao ano.

C – Ciclo ou flutuação consiste em movimentos recorrentes para cima ou para baixo ao redor do nível de tendência.

R – Refere-se à composição aleatória, não evidenciando um caráter periódico da série.

O modelo de análise de Séries Temporais a ser utilizado é o Autoregressivo, Integrado de Médias Móveis – ARIMA. Por ser uma metodologia bastante utilizada nos meios econômicos, optou-se por elegê-lo para promover as análises e previsões dos Restos a Pagar Processados e Não Processados.

Segundo a DMSS (2019) a modelagem ARIMA é uma técnica muito rica. Criada na década de 70 por George Box e Gwilym Jenkins, a qual pressupõe que a variação comum dentro de uma série a ser estimada pode ser dividida em três componentes – Autoregressivo (AR), Integração (I) e Média Móvel (MA).

Um modelo ARIMA pode ter um, dois ou os três desses componentes AR, I e MA, podendo operar também no nível sazonal quanto no nível não sazonal. Os modelos ARIMA podem ser de vários tipos diferentes, porém a forma geral é ARIMA(p,d,q)(P,D,Q), onde:

p é a ordem do processo autoregressivo não sazonal incorporado ao modelo ARIMA e P é a ordem do processo autoregressivo sazonal;

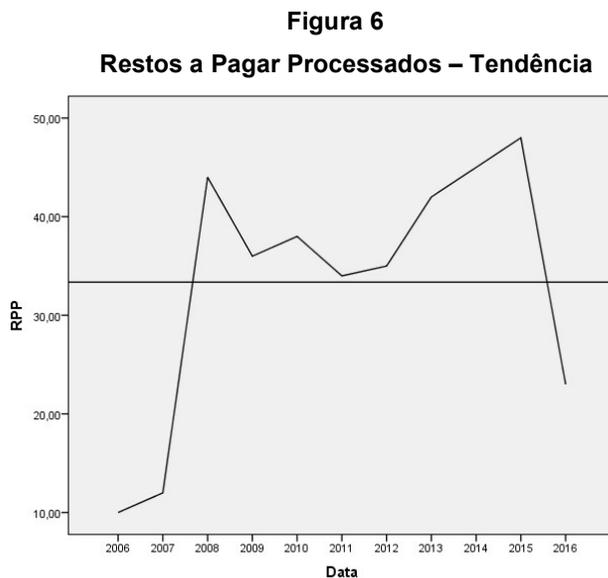
d é a integração ou diferenciação não sazonal e D é a ordem da integração ou diferenciação sazonal e;

q é a ordem do processo de médias móveis não sazonal incorporado ao modelo ARIMA e Q é a ordem do processo de médias móveis sazonal.

Para se rodar o modelo ARIMA é necessário, primeiramente, verificar o gráfico da série em nível (Margarido, 2021), de tal sorte a verificar se os dados possuem

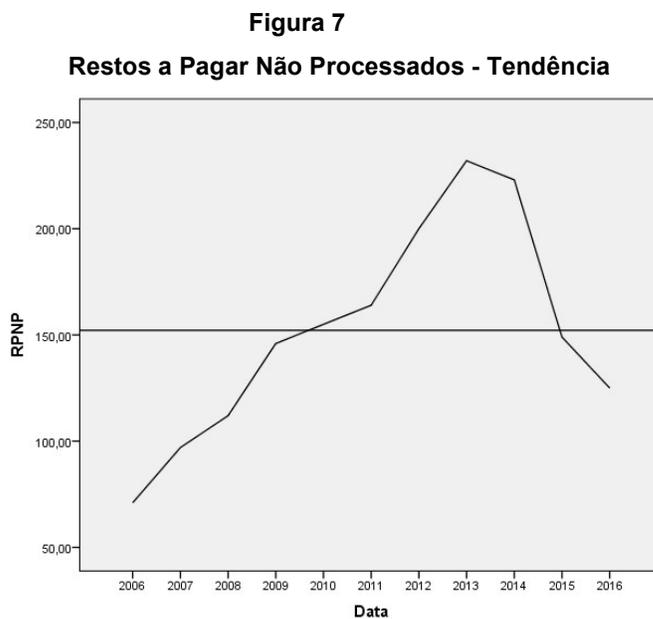
tendência estocástica. A tendência inviabiliza a estacionariedade da série comprometendo-se as previsões.

Passando-se a vista no gráfico da série temporal de Restos a Pagar Processados, percebe que há tendência de crescimento no começo e ao fim da série, porém não há visualmente como afirmar se a série é ou não estacionária - Figura 6:



Fonte: Dados de Pesquisa

A série Restos a Pagar Não Processados, no primeiro momento apresenta tendência de crescimento e, em 2014, segue negativa, ostentando, dessa forma, tendência e padrão de variância inconstante – Figura 7:



Fonte: Dados de Pesquisa

Como as séries em estudo apresentaram tendência, é provável que não sejam estacionárias. Uma série estacionária deverá ter média, variância e covariância constantes. Pelos gráficos acima, pode-se dizer que as séries em estudo apresentam tendência, pelo que pode se dizer que a suas médias e variâncias não se apresentam constantes.

Com a utilização do Gretl, serão testadas as séries Restos a Pagar Processados e Não Processados, com o objetivo de verificar se realmente são ou não estacionárias. Para tanto, será utilizado o teste de raiz unitária KPSS, cuja hipótese nula é de estacionariedade. Fazendo-se o teste para Restos a Pagar Processados tem-se o seguinte Quadro 3:

**Quadro 3**  
**Restos a Pagar Processados**  
**Teste KPSS**

Teste KPSS para RP (incluindo tendência) T = 10 Parâmetro de truncagem da defasagem = 2 <b>Estatística de teste = 0,116209</b> 10%    5%    1% Valores críticos: 0,129   0,151   0,193 Valor p > .10
--

Saída gretl

Como a estatística do teste é menor que as estabelecidas a 10, 5 e 1%, deve-se rejeitar a hipótese nula de estacionariedade, pelo que a série se apresenta como não estacionária. Procedendo-se igualmente para Restos a Pagar Não Processados, tem-se o Quadro 4:

**Quadro 4**  
**Restos a Pagar Não Processados**  
**Teste KPSS**

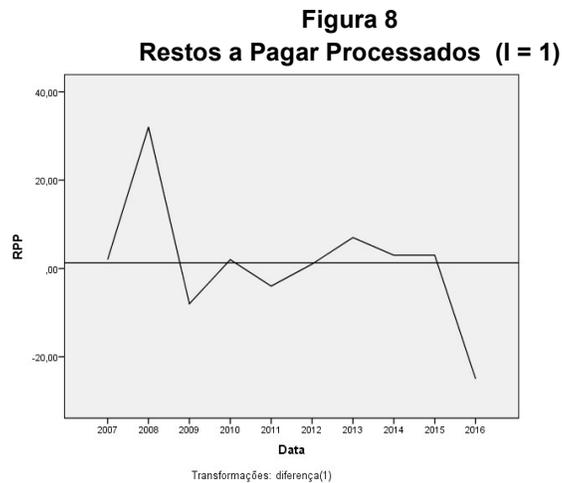
Teste KPSS para RPN (incluindo tendência) T = 10 Parâmetro de truncagem da defasagem = 2 <b>Estatística de teste = 0,135815</b> 10%    5%    1% Valores críticos: 0,129   0,151   0,195 P-valor interpolado 0,084
---

Saída gretl

Assim, como na série anterior, deve-se também rejeitar a hipótese nula de estacionariedade, afinal a estatística do teste é menor do que as estatísticas do teste em 5 e 1%.

Dessa forma, as séries Restos a Pagar e Restos a Pagar Não Processados devem ser submetidas a um filtro de integração. Essa filtragem vai determinar a ordem de integração das séries, isto é, quantas diferenças serão necessárias para que seja estacionária. Refere-se ao “I” de ARIMA.

Promovendo a integração em uma defasagem na variável Restos a Pagar Processados  $I=1$ , é possível perceber que os valores estão melhores distribuídos em torno da média da série e também a remoção da tendência, pelo que, em princípio, torna a série estacionária. Veja gráfico constante da Figura 8:



Fonte: Dados de Pesquisa

Da mesma maneira, procedeu-se com a variável Restos a Pagar Não Processados, integrando-a na defasagem 1 ( $I=1$ ) – Figura 9:



Fonte: Dados de Pesquisa

Veja que após o processo de integração, a tendência foi removida e a série parece ter uma feição estacionária. Por extensão, foi utilizado o algoritmo do Módulo Expert Modeler do SPSS, o qual eventualmente seleciona o melhor modelo de série temporal a partir das estatísticas EMQ (Erro Quadrático Médio)<sup>10</sup>, REMQ (Raiz Quadrada do Erro Quadrático Médio)<sup>11</sup>, MAE (Erro Absoluto Médio)<sup>12</sup> e Teste de Ljung-Box<sup>13</sup>.

Dentre a opção ARIMA, o *software* selecionou para a série de Restos a Pagar Processados o modelo ARIMA (0,0,0) ou passeio aleatório. O modelo apresentado pelo algoritmo se revela bastante ruim em termos de R Ajustado, R<sup>2</sup>-Estacionário, REMQ, MAE, dentre outras medidas, confira tabela 2:

**Tabela 2**  
**ARIMA (0,0,0) para Restos a Pagar Processados**

Estadística de ajuste	Média	EP	Mínimo	Máximo
R quadrado estacionário	-2,220E-16	.	-2,220E-16	-2,220E-16
R ao Quadrado	-2,220E-16	.	-2,220E-16	-2,220E-16
REMQ	12,956	.	12,956	12,956
MAPE	53,080	.	53,080	53,080
MaxAPE	233,636	.	233,636	233,636
MAE	10,017	.	10,017	10,017
MaxAE	23,364	.	23,364	23,364
BIC normalizado	5,341	.	5,341	5,341

Saída SPSS

<sup>10</sup> É a média dos resíduos elevados ao quadrado. Tipicamente, a soma dos resíduos é igual a zero por causa da forma como um modelo é construído (isto vale para Séries Temporais, Regressão ou outros modelos tradicionais); portanto, olhar a média direta deles não vale a pena (porque também seria igual a zero, não dando qualquer informação útil para o analista). Sendo assim, uma forma de avaliar a variabilidade dos resíduos e elevando cada um ao quadrado e, então, tirar a média destes valores (que é o EMQ). Como estamos tirando a média de valores positivos, o EMQ é uma medida bem mais informativa sobre a variabilidade dos dados.

<sup>11</sup> É uma estimativa do desvio padrão dos resíduos do modelo. Quanto mais próxima de zero, mais o modelo está se ajustando bem aos dados.

<sup>12</sup> Quando se quer saber o quanto, em média, o seu modelo errou (“para mais” ou “para menos”), calcula-se o módulo (valor absoluto) de cada resíduo e, por extensão, a média destes valores. Este é o MAE, que é medido na mesma escala da variável dependente original. Por exemplo, se há um valor de MAE de 25 para uma série que mede a quantidade mensal de vendas de um produto, isto quer dizer que, em média, o modelo está superestimando ou subestimando o valor real da série em 25 unidades.

<sup>13</sup> Após o modelo ser ajustado, é importante que os resíduos não sejam autocorrelacionados para não prejudicar as previsões para o futuro, uma vez que espera-se que o modelo explique todo o efeito temporal na série original e o que resta (resíduo) deve ser totalmente aleatório e não sofra variações ao longo do tempo (ou seja, tenha a mesma variância e não apresente uma correlação significativa ao longo do tempo). Uma forma de verificar se os resíduos não são autocorrelacionados é o teste de Ljung-Box, o qual testa se todas as autocorrelações dos resíduos são conjuntamente não-significantes (ou seja, “próximas” de zero). A situação ideal é que o p-valor do teste seja maior do que 5% (valor padrão na Estatística), o que indica que não há evidências de que qualquer uma das autocorrelações dos resíduos seja diferente de zero. Um p-valor menor do que 5% indica que os resíduos ainda carregam alguma dependência no tempo, o que é uma situação muito ruim porque influenciará as previsões no futuro, podendo gerar erros graves nas previsões pontuais e inflacionando os intervalos de confiança destas previsões.

Dessa forma, passe-se a utilizar outros modelos de ARIMA, com o objetivo de viabilizar um modelo que melhor se ajuste a série em questão. Com efeito, foi utilizado um filtro de auto correlação para verificar se será necessário à inclusão ou não de eventuais parâmetros auto regressivos. Tais parâmetros mostram que os valores presentes das variáveis são funções de seus próprios valores passados. O parâmetro de ordem AR(1,2, 3...) quer dizer que a predição da variável dependente está relacionada com sua defasagem no tempo. Se a defasagem for 1, então a variável dependente será prevista pelo tempo imediatamente anterior. Se a defasagem for 2, então a variável será prevista por 2 períodos atrás e assim por diante.

Para iniciarem os testes, foi utilizado, à princípio, o modelo AR(1), com  $I = 1$  para garantir a estacionariedade da série Restos a Pagar Processados. Utilizando-se o módulo previsão do SPSS, a série foi rodada gerando os seguintes resultados – Tabela 3:

**Tabela 3**  
**ARIMA (1,1,0) para Restos a Pagar Processados**  
**Estatísticas do Modelo**

Estatística de ajuste	Média	EP	Mínimo	Máximo
R quadrado estacionário	,050	.	,050	,050
R ao Quadrado	-,576	.	-,576	-,576
REMQ	14,572	.	14,572	14,572
MAPE	24,158	.	24,158	24,158
MaxAPE	115,419	.	115,419	115,419
MAE	7,842	.	7,842	7,842
MaxAE	30,199	.	30,199	30,199
BIC normalizado	5,819	.	5,819	5,819

A exemplo do modelo anterior, o AR(1) também não se ajustou muito bem a série em questão, afinal os valores de  $R^2$  Estacionário,  $R^2$ , REMQ, MAPE e as demais estatísticas ainda se mantêm bastante ruins, a exemplo da estatística MAE que revela um erro de previsão de 7,842 bilhões. Aliás, os parâmetros do modelo não se mostraram significativos (constante e Ar (1)), a ponto de se aceitar o modelo. Veja tabela a seguir:

**Tabela 4**  
**ARIMA (1,1,0) para Restos a Pagar Processados**  
**Parâmetros do Modelo**

Modelo	Número de Preditores	Estadísticas de ajuste do modelo	Ljung-Box Q(18)		
		R quadrado estacionário	Estadísticas	DF	Sig.
RPP-Modelo_1	0	,050	.	0	---

A seguir, a série Restos a Pagar Processados foi submetida a um filtro de Médias Móveis MA (q) para verificar se será necessário a inclusão ou não desse parâmetro no modelo. O componente de médias móveis utiliza valores defasados do erro como variáveis independentes, com o objetivo de evidenciar padrões auto correlacionados na série e que teriam sido incluídos no erro do modelo. Em suma, o componente MA(q) diz que o erro do modelo no período q está relacionado com o que variável dependente será no período atual (Soares, 2021). Dessa forma, foi rodado o modelo ARMA (1,1), com l=1, o qual evidenciou os seguintes resultados – Tabela 5:

**Tabela 5**  
**ARIMA (1,1,1) para Restos a Pagar Processados**  
**Estadísticas do Modelo**

Estadística de ajuste	Média	EP	Mínimo	Máximo
R quadrado estacionário	,132	.	,132	,132
R ao Quadrado	-,440	.	-,440	-,440
REMQ	14,892	.	14,892	14,892
MAPE	22,845	.	22,845	22,845
MaxAPE	101,296	.	101,296	101,296
MAE	7,729	.	7,729	7,729
MaxAE	30,074	.	30,074	30,074
BIC normalizado	6,092	.	6,092	6,092

A saída do SPSS mostra resultados pífios, com destaque para o R Estacionário = 0,132, Os parâmetros do modelo são apresentados na Tabela 6 a seguir:

**Tabela 6**  
**ARIMA (1,1,1) para Restos a Pagar Processados**

Modelo	Número de Preditores	Estadísticas de ajuste do modelo	Ljung-Box Q(18)			Número de Valores Discrepantes
		R quadrado estacionário	Estadísticas	DF	Sig.	
RPP-Modelo_1	0	,132	.	0	.	0

O software sequer apresentou os parâmetros do modelo AR(1) e MA(1), pelo que pressupõe que eles são estatisticamente iguais a zero.

Contudo, uma maneira mais prática para definir os parâmetros do modelo a ser selecionado, foi com o uso do GRETL para se obter o correlograma da Função de Autocorrelação – FAC e da Função de Autocorrelação Parcial – FACP. Segundo Margarido (2021), é possível obter o nível dos parâmetros AR(p) e MA(q), a partir do comportamento desses gráficos. Em suma, tem-se esta análise na tabela 7:

**Tabela 7**  
**Estimação dos Parâmetros AR (p) e MA (q)**

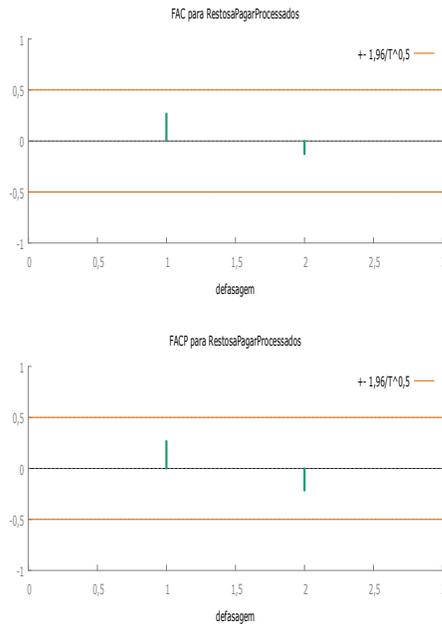
	Função de Autocorrelação - FAC	Função de Autocorrelação Parcial - FACP
Modelo é Autoregressivo AR (p)	Decai lentamente em direção a zero na forma exponencial ou senoidal	Cai abruptamente para zero após a defasagem p
Processo e Ordem	Processo Autoregressivo	Ordem do processo é igual a p
Modelo é Médias Móveis MA(q)	Cai abruptamente para zero após a defasagem de ordem q	Decai lentamente em direção a zero na forma exponencial ou senoidal.
Ordem e Processo	Ordem do processo é igual a q	Processo de Médias Móveis

Fonte: Adaptado de Margarido (2021)

Tomando-se como ponto de partida o gráfico da FAC adiante, pode-se notar que a função se comporta na forma senoidal, ou seja varia positiva e negativamente até 0 especificamente após o lag 2. Por outro lado, observando-se o gráfico da FACP,

não é difícil perceber que a função decai abruptamente após o lag 2, o que equivale a dizer que o parâmetro AR (p) = 3 poderá ser incluído no modelo. Confira Figura 10:

**Figura 10**  
**FAC e FACP**  
**Restos a Pagar Processados**



Por outro lado, tem-se que a FAC cai abruptamente após o lag 2 e a FACP tem forma senoidal, o que equivale a dizer que o parâmetro MA (q) = 1 poderia ser selecionado. Com esses parâmetros AR(1)MA(1) e I(1), novamente foi rodada a série, com o auxílio do Gretl, conforme Quadro 5:

**Quadro 5**  
**Parâmetros Série Temporal Restos a Pagar Processados**  
**AR(1) I(1) MA(1)**

**Funções calculadas: 114**  
**Cálculos de gradientes: 57**

**Modelo 1: ARMA, usando as observações 2006-2016 (T = 11)**  
**Estimado usando AS 197 (Máxima verossimilhança exata)**  
**Variável dependente: Restos a Pagar Processados**  
**Erros padrão baseados na Hessiana**

	coeficiente	erro padrão	z	p-valor
const	32,9882	4,32169	7,633	2,29e-014 ***
phi_1	-0,414907	0,324037	-1,280	0,2004
theta_1	1,00000	0,306321	3,265	0,0011 ***

**Média var. dependente 33,36364 D.P. var. dependente 12,95587**

Média de inovações	-0,020059	D.P. das inovações	10,30685
R-quadrado	0,343216	R-quadrado ajustado	0,270240
Log da verossimilhança	-42,12601	Critério de Akaike	92,25202
Critério de Schwarz	93,84360	Critério Hannan-Quinn	91,24875

Saída Gretl

Conforme o modelo acima, o  $R^2$  não se mostrou muito contundente, o que explicaria a baixa acurácia do modelo. Porém, de acordo com a saída, o parâmetro AR (1) não foi significativo, portanto estatisticamente igual a zero, Por outro lado, o modelo indica que os desvios da Média Móvel na variável em referência são corrigidos anualmente em 100%. Com efeito, veja a previsão de Restos a Pagar Processados para intervalos de confiança de 95%,  $z(0,025) = 1,96$ , conforme Tabela 8:

**Tabela 8**  
**Previsão Restos a Pagar Processados 2017 a 2022 (Em bilhões)**

Ano	Previsão	Observado	Erro Padrão	Intervalo de Predição
2017	38,90	22,9	11,208	16,94 - 60,87
2018	44,90	26,8	11,682	22,00 - 67,79
2019	47,98	59,7	11,722	25,00 - 70,95
2020	50,21	72,4	11,725	27,22 - 73,19
2021	52,18	74,0	11,725	29,20 - 75,1
2022	54,08	---	11,726	31,10 - 77,06

Fonte: Dados do pesquisador

Dessa forma, verifica-se que há uma tendência positiva para os próximos anos (2017 a 2022), com uma variação de pouco mais de 29% de crescimento durante o período em análise. Veja, em um primeiro momento, as previsões divergiram dos valores observados, mas depois projeta altas nos valores, mas em patamares mais abaixo da realidade, exceto em relação ao range de previsões, porquanto os valores ficaram como esperados.

Com a mesma metodologia, procedeu-se com relação a série Restos a Pagar Não Processados até culminar no modelo AR (2) I(1) MA(1), com seguinte especificação – Quadro 6:

**Quadro 6**  
**Parâmetros Série Temporal Restos a Pagar Não Processados**  
**AR(2) I(1) MA(1)**

Funções calculadas: 66				
Cálculos de gradientes: 41				
<b>Modelo 1: ARIMA, usando as observações 2007-2016 (T = 10)</b>				
<b>Estimado usando AS 197 (Máxima verossimilhança exata)</b>				
<b>Variável dependente: (1-L) Restos a Pagar não Processados</b>				
<b>Erros padrão baseados na Hessiana</b>				
	coeficiente	erro padrão	z	p-valor
-----				
const	10,5053	8,58151	1,224	0,2209
phi_1	0,597521	0,510070	1,171	0,2414
phi_2	-0,630350	0,367818	-1,714	0,0866 *
theta_1	0,0481088	0,650637	0,07394	0,9411
-----				
Média var. dependente	5,400000	D.P. var. dependente	33,96142	
Média de inovações	0,158306	D.P. das inovações	24,17995	
R-quadrado	0,766343	R-quadrado ajustado	0,699584	
Log da verossimilhança	-46,65406	Critério de Akaike	103,3081	
Critério de Schwarz	104,8211	Critério Hannan-Quinn	101,6485	
-----				
	Real	Imaginária	Módulo	Frequência
-----				
AR				
Raiz 1	0,4740	-1,1670	1,2595	-0,1886
Raiz 2	0,4740	1,1670	1,2595	0,1886
MA				
Raiz 1	-20,7862	0,0000	20,7862	0,5000
-----				

Saída Gretl

De imediato, verifica-se que os dados se ajustaram bem ao modelo, com um  $R^2 = 0,6996\%$ . Os parâmetros do modelo não se mostraram significativos, exceto Phi 2 a 10%. Dessa forma, pode-se dizer que o phi2 indica que uma queda de 63,03% de Restos a Pagar Não Processados, deve-se a valores de dois atrás. Confira a Previsão de Restos a Pagar Não Processados para intervalos de confiança de 95%,  $z(0,025) = 1,96$  – Tabela 9:

**Tabela 9 – Previsão Restos a Pagar Não Processados 2017 a 2022 (Em bilhões)**

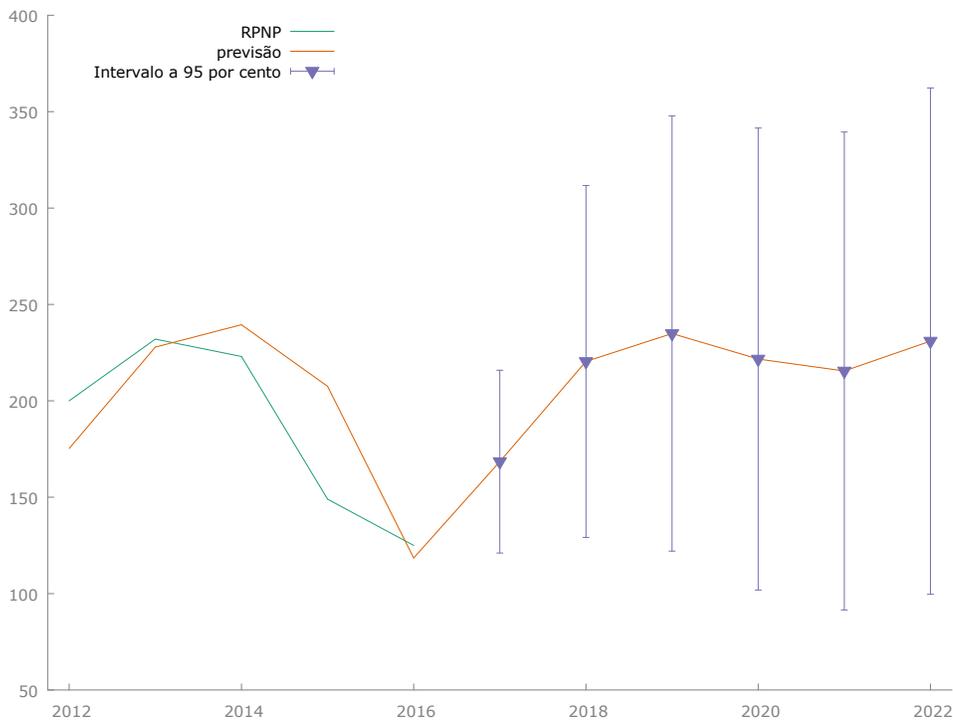
Ano	Previsão	Observados	Erro Padrão	Intervalo de Predição
2017	168,47	125,3	24,180	121,08 - 215,86
2018	220,42	128,5	46,562	129,16 - 311,6
2019	234,91	129,9	57,582	122,05 - 347,77
2020	221,67	108,7	61,124	101,87 - 341,47
2021	215,48	153,8	63,244	91,52 - 339,44
2022	230,97	----	67,002	99,65 - 362,29

Fonte: Dados do pesquisador

As projeções para o período mostram um crescimento da conta Restos a Pagar Não Processados de 37,09%. Contudo, mesmo que os valores previstos ficassem aquém, dos observados, onde o aumento real foi de 22,74%, a previsão foi captada pelo intervalo de predição estabelecido e considerando ainda erros padrões bem altos.

O gráfico a seguir mostra que o modelo de Séries Temporais para Restos a Pagar Não Processados é praticamente aderente aos dados, captando o primeiro período de queda, depois uma pequena elevação, descolando-se, a seguir, um pouco dos dados e posteriormente elevando-se os gastos a partir de 2017, conforme Figura 11:

**Figura 11**  
**Restos a Pagar Não Processados**  
**Valores Preditos 2017 a 2022**



Fonte: Dados de pesquisa

Porém, apesar do modelo apresentar um valor elevado para  $R^2$ , a tabela acima mostra valores de erro padrão bastante altos como dito linhas antes o que, conseqüentemente, gera uma grande discrepância entre valores mínimos e máximos, o que poderia chamar atenção para a grande instabilidade que há por detrás dessa

conta, sem falar que o tamanho reduzido da amostra – 11 anos, impede boas previsões.

Para fazer frente a uma possível elevação das contas Restos a Pagar, seria necessário que as receitas da União tivessem comportamento semelhante. Com efeito, foram realizados os mesmos passos com a série Receitas da União, ocasião em que foi obtido o modelo ARIMA (2,1,2). A partir desse modelo obteve-se as seguintes previsões, conforme tabela 10:

**Tabela 10 – Previsão Receitas 2020 a 2025 (Em bilhões)**

Ano	Previsão	Observados	Erro Padrão	Intervalo de Predição
2017	3,13	2,53	0,104	2,92 - 3,33
2018	3,22	2,91	0,177	2,87 - 3,56
2019	3,38	2,96	0,203	2,98 - 3,77
2020	3,66	3,64	0,236	3,20 - 4,13
2021	3,71	3,24*	0,271	3,18 - 4,25
2022	3,96	---	0,288	3,40 - 4,52

Fonte: Dados do pesquisador

Até setembro 2021

Inicialmente, tem-se as previsões do modelo estão bem distantes dos valores observados de 2017 a 2019, mas a partir de 2020, começa a ser mais assertivo. As projeções indicam um aumento nas Receitas da União até 2022 de apenas 26,52% enquanto que Restos a Pagar Processados e não Processados crescerão a 29% e 37,09% respectivamente, o que, sem dúvida, vem contribuindo para a formação de sucessivos déficits.

Finalmente, cumpre esclarecer que uma melhor qualidade dos modelos e conseqüentemente nas previsões está necessariamente ligada a uma qualidade e extensão da amostra, o que pode ser realizado mediante estudos posteriores, como por exemplo, partindo-se do 1ª governo do PT, passando-se pelo governo Temer até o governo Bolsonaro.

## CONCLUSÃO

Não foi objeto deste trabalho explicitar os motivos pelos quais parte do orçamento anual autorizado não tenha sido executado dentro do próprio exercício financeiro previsto, mas sim o comportamento da inscrição de vultosas quantias em restos a pagar como instrumental que potencializa a falha de governo.

Apesar da legalidade permissiva à inscrição dos restos a pagar, a pesquisa constatou um significativo aumento no período apurado. Na verdade, sua utilização, com responsabilidade, permite celeridade no processo de execução da despesa, pois não se torna necessário percorrer todas as faces da contratação dos bens ou serviços quando da virada do exercício financeiro. Seu uso indiscriminado e sem planejamento, entretanto, pode trazer prejuízos à administração pública e à transparência das contas governamentais, uma vez que pode comprometer os orçamentos futuros e encobrir a real situação das contas públicas.

O presente trabalho visa a complementar os estudos relativos às inscrições de restos a pagar e seus reflexos nas contas públicas. Deve-se levar em consideração nesta pesquisa os limites técnicos existentes.

Na revisão da literatura conceitos essenciais foram destacados como forma de enfatizar as falhas de mercado, falhas de governo, orçamento público e a conta restos a pagar propriamente dita.

A contribuição desta pesquisa reside na busca pela maior eficiência no gasto público e na tentativa de alertar aos gestores que a gestão pública deve e pode ser melhorada, especialmente quanto à execução orçamentária, evitando-se inscrições de grande monta na conta restos a pagar e conferindo maior transparência às contas públicas. Do mesmo modo, a pesquisa cuidou de avaliar qual o impacto de restos a pagar do ponto de vista da receita pública e da despesa pública.

O objetivo geral da pesquisa foi o de analisar o comportamento de restos a pagar no período de 2006 a 2016. Para consecução deste objetivo geral, fez-se indispensável um estudo preliminar acerca da execução orçamentária e financeira da União, notadamente em relação à inscrição na conta restos a pagar. Com os dados coletados, foi possível testar diversas variáveis, especialmente, proceder às correlações das receitas, das despesas, dos restos a pagar (processados e não processados) no período apurado, permitindo-se, também, projeção futura.

Em atendimento aos objetivos específicos, foi possível verificar que a inscrição em restos a pagar de grande monta pode vir a comprometer os orçamentos futuros, pois além das despesas previstas no orçamento anual, o gestor poderá arcar com as despesas de exercícios anteriores sendo que, em caso de emendas parlamentares, ele estará obrigado a realizar a despesa, exceto se, por motivos técnicos devidamente justificados, não puder fazê-lo.

Verificou-se também que o comportamento da conta restos a pagar está fortemente correlacionada com o aumento das despesas no período apurado, mesmo se considerada a queda ocorrida no exercício de 2016. Tal fato decorre do comportamento perdulário ao final de cada ano em que os congressistas procuram inscrever o máximo possível de despesas em restos a pagar como forma de “não perder o recurso” daquele exercício financeiro. Tem-se que, a longo prazo, a manutenção de altos valores na conta restos a pagar pode aumentar o desequilíbrio nas contas da União, pois pode ameaçar o planejamento e a execução das contas públicas.

Verifica-se no presente estudo, que o governo gera um superávit primário temporário maior do que a efetiva economia orçamentária do período, ao inscrever despesas em restos a pagar, sugerindo esforço fiscal ao reduzir o custo de financiamento da dívida pública. No entanto, trata-se de dilação do prazo para pagamento de despesas.

Para manutenção sustentável da dívida pública o governo dependerá de superávits primários e, caso não realizados os pagamentos de RP por meio das receitas correntes primárias, tal fato corresponderá em endividamento, ou seja, RP será transformada em dívida fundada, aumentando a DLSP, diminuindo-se o superávit primário.

A correção desta falha seria o cálculo do resultado primário ajustado pelo *float* correspondente à diferença entre despesas primárias inscritas em RP no final de cada exercício e o valor das despesas primárias de RP acumulados que deverão ser pagos no exercício.

Sugere-se que o Banco Central altere sua metodologia para considerar RP desde a sua inscrição e não apenas quando do seu pagamento ou ainda que o saldo de RP pudesse reduzir o orçamento dos exercícios seguintes, dando maior transparência e equilíbrio orçamentário.

Aventa-se ainda, a título de sugestão, o estudo de legislação para que o montante das inscrições em restos a pagar no final do exercício fique limitado ao saldo da disponibilidade financeira ou a criação de norma determinando que o saldo de restos a pagar pudesse vir a reduzir o orçamento dos exercícios subsequentes, pois daí haveria maior transparência, melhor equilíbrio orçamentário e fidedignidade dos gastos apresentados.

Espera-se que esta pesquisa seja objeto de estudo mais frequente em toda administração pública de modo que se possa avaliar o custo/benefício da inscrição de restos a pagar em quantias vultosas e com prazos dilatados, verdadeiros orçamentos paralelos, exigindo-se dos detentores de poder sobre políticas públicas mais responsabilidade na tomada de decisões.

A pesquisa indica a indispensabilidade de acompanhamento mais efetivo dos órgãos de controle interno e externo relativamente à inscrição de restos a pagar, especialmente os não processados, que podem ultrapassar mais de 2 exercícios nos casos excepcionalizados por lei, consistindo-se em falha de governo a ser eliminada ou ao menos minimizada, o que se sugere.

Outro fator que pode ser considerado para pesquisas futuras diz respeito à influência das emendas parlamentares (individuais e de bancada), nas contas da União, pois ultrapassam as questões de ordem eminentemente técnica. Sugere-se o aprofundamento desta pesquisa, ampliando a base de dados para os níveis estaduais e municipais.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. M. **Gestão de Finanças Públicas**. Brasília: 2010.

ALMEIDA JÚNIOR, M. F. de. Restos a Pagar e Artíficos Contábeis. **Nota Técnica**. Disponível em: <  
[https://www.researchgate.net/publication/297605437\\_A\\_Contabilidade\\_Criativa\\_e\\_a\\_inscricao\\_de\\_Restos\\_a\\_Pagar\\_como\\_Expediente\\_para\\_Alcançar\\_o\\_Superavit\\_Primario](https://www.researchgate.net/publication/297605437_A_Contabilidade_Criativa_e_a_inscricao_de_Restos_a_Pagar_como_Expediente_para_Alcançar_o_Superavit_Primario). Acesso em: 05 abr. 2020.

AUGUSTINHO, Sônia Maria; OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de; LIMA, Isaura Alberton. A “Contabilidade Criativa” e a inscrição de Restos a Pagar como “Expediente” para Alcançar o Superávit Primário. **Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, V. 3, n. 4, p. 127-147, 2013.

BLAUG, M. **Metodologia da Economia ou como os Economistas Explicam**. São Paulo: ed. USP, 1992, p. 37-91.

BOBBIO, N.; VIROLI, M. **Diálogo em Torno da República**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BORSANI, Hugo. Relações entre política e economia: teoria da escolha pública *In*: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do setor público**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 103-126.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº. 86**, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal. Disponível em: <  
[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm). Acesso em: 20 de jan. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº. 100**, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Disponível em: <  
[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.708**, de 23 de dezembro de 2008. Prorroga a validade dos restos a pagar não processados inscritos no exercício financeiro de 2007 e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6708.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6708.htm). Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.057**, de 29 de dezembro de 2009. Prorroga a validade dos restos a pagar não processados inscritos nos exercícios financeiros de 2007 e 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7057.htm). Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.428**, de 28 de junho de 2018. Altera o Decreto nº. 93.872, de 23 de dezembro de 1986, para dispor sobre despesas inscritas em restos a pagar não processados. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9428.htm). Acesso em: 21 de jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 93.872**, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm). Acesso em: 30 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 de setembro de 1940. Código Penal. Brasília, 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm). Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 25 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº. 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm). Acesso em: 25 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.496**, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Brasília, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm). Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Nota Técnica nº. 1/2014/GECAP/COPEC/SUPOF/STN/MF-DF**. Programação Financeira – Situação Financeira da COPEC. Disponível em: [https://www.valor.com.br/sites/all/modules/custom/valor\\_especiais/modules/especial\\_pedaladas/pdf/03\\_nota%2001%20tesouro.pdf](https://www.valor.com.br/sites/all/modules/custom/valor_especiais/modules/especial_pedaladas/pdf/03_nota%2001%20tesouro.pdf). Acesso em: 10/12/2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Nota Técnica nº 05/GECAP/COPEC/SUPOF/STN/MF-DF**. Programação Financeira – Situação Financeira das Ações Orçamentárias sob responsabilidade da COPEC Disponível em: [https://mobile.valor.com.br/sites/all/modules/custom/valor\\_especiais/modules/especial\\_pedaladas/pdf/02\\_nota%2002%20tesouro.pdf](https://mobile.valor.com.br/sites/all/modules/custom/valor_especiais/modules/especial_pedaladas/pdf/02_nota%2002%20tesouro.pdf). Acesso em: 10 dez. 2018.

BRASIL. **Portaria Conjunta STN/SOF nº 2**, de 08/08/2007. Aprova a 4ª edição do Manual de Procedimentos das Receitas Públicas. Brasília, 2007. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=199352>. Acesso em: 4 dez. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 825/2015**. Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 15/4/2015. Disponível em:

<http://piaui.folha.uol.com.br/lupa/wp-content/uploads/2016/05/135-Acordao-Acordao-No-825.2015-TCU-Plenario-Relator-Mi.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.461/2015**. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 7/10/2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4601443&disposition=inline>. Acesso em: 06 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.530/2002**. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 6/11/2002. Disponível em: < <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/010206%252F2001-71%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/3/%2520?uuid=8cacc6e0-b7ad-11ea-8566-1d911cf1f232> Acesso em: 05 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da república**: exercício de 2006. Brasília, TCU, 2007.

BRESSER PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Organizadores). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia das Letras, 2001, p. 222-259.

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanco da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública**. Brasília: Seminário de 06 a 08 de agosto de 2002, p. 29-35. Mimeo.

CAMPOS, H. A. Falhas de Mercado e Falhas de Governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica. **Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 281-303, ju./dez. 2008.

CASTRO, D. P.; GARCIA, L. M. **Contabilidade Pública no Governo Federal: Guia para reformulação do ensino e implantação da lógica do SIAFI nos governos municipais e estaduais com utilização do Excel**. São Paulo: Atlas, 2008.

CAVALCANTE, R. **Despesa Pública e corrupção no Brasil**. Brasília: Fundação Astrogildo Pereira – Edições FAP, 2006.

CERQUEIRA, H. E. A. G. Adam Smith e o surgimento do discurso econômico. **Revista de economia política**, v. 24, n. 3 (95), p. 422 – 441, 2004.

CUNILL GRAU, N. **La democratización de la Administración Pública**. Los mitos a vencer. In: Política y gestión pública. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica/CLAD, 2004, p. 43-90.

DMSS, Data Mining and Statistical Solutions. Séries Temporais e Previsão com o IBM SPSS 24: São Paulo, 2019 mimeo. (a)

DMSS, Data Mining and Statistical Solutions. Técnicas de Regressão com o IBM SPSS Statistics 25: São Paulo, 2019 mimeo (b)

FERNANDES, E. L. B. **Restos a pagar**. Monografia (Especialização em Orçamento e Políticas Públicas). Universidade de Brasília - Unb: Brasília, 2004. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/54698087/Restos-a-Pagar>. Acesso em: 26 jun. 2018.

FLYNN, N. Explaining the New Public Management: The importance of context. Chapter 4, p. 59. In: McLAUGHLIN, K.; OSBORNE, S. P.; FERLIE, E. **New Public Management: Current trends and future prospects**. Routledge, New York, 2002.

FRIEDMAN, M. **Capitalism and Freedom**. Fortieth Anniversary Edition. The University of Chicago Press. Chicago, IL, United States, 2002.

GHOSH, B. N. **From Market failure to government failure: a handbook of public sector economics**. England: Wisdom House, 2001.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GONZÁLEZ, J. A. La ciencia de la administración pública y la ciencia política em Iberoamérica: una discusión sobre la pertinência. **Revista Tecnología Administrativa**, Medellín, v. XIII, nº 29, jan./abr., 1999, p. 89-103.

GUERRERO, O. Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política?. In: **Revista Venezolana de Gerencia**, Maracaibo, ano 08, nº. 23, julho/setembro, 2003, pp.379-395.

HOOD, Christopher. Public management for all seasons? In: **Public Administration**, Londres, v. 69, nº. 01, 1991, pp. 03-19.

KRUEGER, A. O. Government Failures in Development. *Journal of Economic Perspectives*, 4 (3): 9-23. DOI: 10.1257/jep.4.3.9, 1990.

McLAUGHLIN, K.; OSBORNE, S. P.; FERLIE, E. **New Public Management: Current trends and future prospects**. Routledge, New York, 2002.

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de Marketing: Uma Orientação Aplicada**. 6ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.

MANKIW, G. **Introdução à economia**. São Paulo: Thompson Learning, 2007, p. 290.

MARGARIDO, Mário Antônio. **Modelos de Séries Temporais: Teoria e Prática com Aplicações no software gretl**. São Paulo. 1ª Edição, Pezco Economic & Financial Analysis, 2021.

MARQUES, Maria Perez. **Prediccion con Series Temporales**: ejercicios resueltos con statgraphics. Madrid. Createspace Independent Publishing Platform, 2014.

MENDES, S. **Administração Financeira e Orçamentária**. São Paulo: Método, 2010.

MITCHELL, W. C.; SIMMONS, R. T. **Para além da política**: mercados, bem-estar social e o fracasso da burocracia. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003. p. 102.

MORETIN, Pedro A & POLOI, Clélia M C. **Análise de Séries Temporais**: São Paulo, Ed. Edgar Blucher, 2006.

MOTA, F. G. L. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Brasília: Cidade Gráfica, 2009.

MUSGRAVE, R. A. **Teoria das Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 1974.

ORBACH, B. What Is Government Failure? (May 15, 2013). 30 **Yale Journal on Regulation Online** 44. 2013. Arizona Legal Studies Discussion Paper 13-10. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2219709>.

PELEGRINI, S. A lei de responsabilidade fiscal e suas implicações nas esferas municipais. **Revista Controle**, v. 11, n. 2, p. 168-185, 2013.

PEREIRA, P. T. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?. **Análise Social**, vol. XXXII (141), 1997 (2º), p. 419-442.

PIRES, J. L. **O crescimento dos gastos públicos e seu impacto no crescimento econômico**. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

SALGADO, L. H. **Agências regulatórias na experiência brasileira**: um panorama do atual desenho institucional. Brasília: IPEA. 2003. (Texto para discussão, n. 941).

SANCHES, O. M. **Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins**. 1. ed. Brasília: OMS, 2013.

SANTOS, A. M. e. **Análise da Distorção do Resultado Primário do Governo Federal quando Apurado sob o Regime de Caixa**. Monografia de Especialização em Orçamento e Finanças. Unb, Brasília, 2009. Disponível em: <[http://bdm.unb.br/bitstream/10483/1634/1/2009\\_ArmandoMeloeSantos.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/1634/1/2009_ArmandoMeloeSantos.pdf)>. Acesso em 11/11/2018.

SANTOS, V. S. As consequências, para o orçamento e contabilidade pública, da inscrição e do cancelamento de restos a pagar não processados realizados em capitais estaduais da região do nordeste do Brasil nos exercícios de 2008 e 2009. **Revista Ambiente Contábil**. Natal, v. 3, n. 1, p. 37-58, jun. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/1319/1027>>, Acesso em: 26/07/2018.

SEIDENFELD, M. **Microeconomics Predictates to Law and Economics**. Ohio: Anderson Publishing Co, 1996, p. 61.

SILVA, A.M.A, da; CÂNDIDO JÚNIOR, J.O.; GERARDO, J. Carlos. **Restos a Pagar: as implicações na programação orçamentária federal, e os reflexos na atividade executiva e legislativa**. In: II Prêmio SOF de Monografias – 2008. Brasília: MPOG, 2009.

SILVA, W. R. **Aspectos Normativos, Contábeis e Orçamentários de Restos a Pagar na Administração Pública**, Brasília, 2008. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/178123/MonografiaWilson.pdf?sequence=1>, Acesso em: 21 jun. 2018.

SOARES, Ana Paula Amazonas. **Análise de Séries Temporais**. Curitiba, 1º Edição, Editora CRV, 2021.

SOJO, Carlos. **El final de la política pública**. Apresentado no IX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e a Administração Pública (Painel 117: La dimensión política de las políticas públicas), Madri, 02 a 05 de Novembro de 2004.

STAVINS, N. R. **Environmental economics and public policy: selected papers of Robert N. Stavins, 1988-1999**. Northampton: Edward Elgar, 2001.

STIGLITZ, J. E. Governo, Mercado financeiro e desenvolvimento econômico. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 269-296, jul./set. 1990.

STIGLITZ, J.; ROSENGARD J. K. **Economics Of The Public Sector**, 4<sup>th</sup> edition. W.W. Norton and Company, 2015.

TULLOCK, G.; SELDON, A.; BRADY, G. L. **Falhas de Governo: uma introdução à teoria da escolha pública**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

VASCONCELLOS, Cássia Cardoso de Carvalho. **Os impactos financeiros dos Restos a Pagar na execução orçamentária e financeira das IFES da Região Centro-Oeste no período de 2008 a 2016**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo, Ed. Atlas, 2004.