



Tema II

Economia e Contabilidade do Setor Público

*Diego Prandino Alves**

*Carry-over: a flexibilização do princípio
da anualidade orçamentária como indutora
da qualidade do gasto público e da
transparência fiscal*

** Especialista em Finanças Públicas pela Escola de Administração Fazendária do Ministério da Fazenda (Esaf/MF).
Analista do Banco Central do Brasil (Bacen)*

Agradecimentos

A Deus.

À minha esposa, Roberta, por todas as vezes que estive ausente para poder concluir mais este trabalho.

À “Pitica”, por animar nossas vidas neste último ano.

Aos amigos da Esaf, em especial a Arthur Mesquita Camargo, Diogo Antunes de Siqueira Costa e Renata Kelly Cardoso de Rezende, pelo apoio e pela cumplicidade ao longo de todo o curso.

Aos professores, em especial a James Giacomoni, Ângelo Henrique Lopes da Silva e José Antônio Meyer Pires Júnior, por todo o suporte dado ao longo desta e de outras pesquisas.

A meus pais, irmã e avós, sem quem eu jamais teria chegado até aqui.

Dedicatória

Para Roberta Wilbert Emmel Alves, minha amada; Maria das Dores Saurino Prandino e Wilson Prandino, meus queridos avozinhos; Marlene e Giovani Wilbert (in memoriam).

Resumo

Este estudo, com base na análise de dados e de particularidades referentes à execução orçamentário-financeira brasileira, objetiva avaliar os potenciais benefícios da adoção, pelo Brasil, do mecanismo chamado *carry-over*, que consiste em permitir ao gestor carrear para o exercício seguinte créditos e dotações orçamentários não utilizados. Diversos países – notadamente aqueles de economia desenvolvida – já adotam em seus sistemas orçamentários mecanismos que introduzem perspectivas plurianuais em orçamentos anualmente aprovados – como as dotações plurianuais e o *carry-over*. Os países adotantes do *carry-over* implementaram-no sob o argumento de que o mecanismo, ao flexibilizar a anualidade orçamentária, é capaz de reduzir, ou mesmo eliminar, os picos de gasto público observáveis no fim dos exercícios financeiros. Com a constatação de que, no Brasil, no âmbito dos três Poderes e do Ministério Público da União, há uma concentração de empenhos discricionários no último trimestre dos exercícios, e de que grande parte dessas despesas é realizada via contratações diretas – porque o gestor não tem tempo hábil de conduzir um certame licitatório –, propõe-se, com base em todo o arcabouço teórico construído e nas experiências estrangeiras relatadas, um mecanismo de *carry-over* que se amolde às particulares do Brasil. Tal proposta é reforçada ainda pela constatação de que essas despesas discricionárias – em especial os investimentos – são as maiores responsáveis pelo crescimento, no último trimestre dos exercícios, dos restos a pagar a inscrever no exercício seguinte. Por fim, conclui-se que o *carry-over*, desde que criteriosamente implantado, tem potencial para corrigir graves disfunções de nossa execução orçamentário-financeira, além de possibilitar ganho de qualidade do gasto público e de representar evolução do ponto de vista da gestão fiscal.

Palavras-chave: *carry-over*; execução orçamentária; qualidade do gasto público.

Sumário

1 INTRODUÇÃO, 7

1.1 Hipóteses de pesquisa, 8

1.2 Estrutura do trabalho, 10

2 REFERENCIAL TEÓRICO, 10

2.1 O princípio da anualidade orçamentária, 10

2.2 A eficiência do gasto público ante o princípio da anualidade orçamentária, 13

2.3 Flexibilização da anualidade orçamentária: uma possível solução, 15

2.4 Carry-over: características gerais, 17

2.4.1 Vantagens do carry-over, 17

2.4.2 Desvantagens do carry-over, 18

2.4.3 Pressupostos para a adoção do carry-over, 19

2.5 A experiência internacional com o carry-over, 21

2.6 Um problema brasileiro: a questão dos restos a pagar, 22

2.7 Superávit financeiro: modalidade de carry-over?, 26

3 METODOLOGIA, 28

4 PARTICULARIDADES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA BRASILEIRA, 29

4.1 O excesso de gastos discricionários em fim de exercício, 29

4.2 Contratações diretas em fim de exercício: uma válvula de escape para se gastar mais, 31

4.3 Gastos discricionários em fim de exercício e o aumento dos restos a pagar, 35

5 CARRY-OVER: UM MECANISMO APLICÁVEL AO BRASIL, 37

6 CONCLUSÃO, 42

REFERÊNCIAS, 43

Lista de figuras

FIGURA 1. PROPORÇÃO DOS PAÍSES QUE AUTORIZAM O USO DO MECANISMO *CARRY-OVER* (SEGUNDO PESQUISA DA OECD), 21

FIGURA 2. TOTAL DE RESTOS A PAGAR A INSCREVER E A REINSCREVER, NO ÂMBITO DA UNIÃO: 2005-2010, 23

FIGURA 3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DE DESPESAS DISCRICIONÁRIAS DOS TRÊS PODERES E DO MPU – COMPARAÇÃO ENTRE OS PRIMEIROS TRÊS TRIMESTRES E O ÚLTIMO TRIMESTRE DOS EXERCÍCIOS 2005-2010, 30

FIGURA 4. COMPOSIÇÃO DOS RESTOS A PAGAR A INSCREVER E A REINSCREVER, POR TIPO DE DESPESA, NO ÂMBITO DOS TRÊS PODERES E DO MPU: 2005-2010, 36

FIGURA 5. DIFERENÇA ENTRE EMPENHOS E PAGAMENTOS REALIZADOS PELOS TRÊS PODERES E PELO MPU NOS ÚLTIMOS TRÊS MESES DOS EXERCÍCIOS – COMPOSIÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PARA O AUMENTO DOS RESTOS A PAGAR: 2005-2010, 36

Lista de tabelas

TABELA 1. MONTANTES DE EMPENHOS DISCRICIONÁRIOS REALIZADOS NO ÂMBITO DOS TRÊS PODERES E DO MPU: 2005-2010, 30

TABELA 2. DISCRIMINAÇÃO DOS EMPENHOS DISCRICIONÁRIOS REALIZADOS NO ÂMBITO DOS TRÊS PODERES E DO MPU POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO: 2005-2010, 32

TABELA 3. DISTRIBUIÇÃO DOS EMPENHOS DISCRICIONÁRIOS REALIZADOS PELOS TRÊS PODERES E PELO MPU NOS EXERCÍCIOS POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO – COMPARAÇÃO ENTRE O ÚLTIMO TRIMESTRE E A MÉDIA TRIMESTRAL DOS TRÊS PRIMEIROS TRIMESTRES: 2005-201, 34

TABELA 4. DIFERENÇA ENTRE EMPENHOS DISCRICIONÁRIOS E PAGAMENTOS DISCRICIONÁRIOS, POR GND, REALIZADOS NOS ÚLTIMOS TRÊS MESES DOS EXERCÍCIOS – CONTRIBUIÇÃO, POR GND, PARA O CRESCIMENTO DOS RESTOS A PAGAR: 2005-2010, 39

1 Introdução

A evolução recente dos sistemas orçamentários deve-se, principalmente, às reformas gerenciais promovidas por diversas Administrações Públicas no mundo. Essas reformas, além de terem contribuído para a incorporação à execução orçamentário-financeira de princípios como os da eficiência, da eficácia, da efetividade, da governança, da *accountability* e da transparência, propuseram novas práticas e posturas, com o consequente abandono de alguns paradigmas, até então inquestionáveis.

Entre esses paradigmas encontra-se o da anualidade orçamentária. Adotado ao longo de muito tempo como verdadeiro dogma por burocratas e especialistas, o princípio perdeu defensores sob argumentos de que engessa a gestão dos recursos financeiros, levando à ineficiência do gasto público e ao desperdício.

Diversos países – notadamente aqueles de economia desenvolvida – procederam então à flexibilização desse princípio, adotando em seus sistemas orçamentários mecanismos que introduzem perspectivas plurianuais em orçamentos anualmente aprovados, como as dotações plurianuais e o *carry-over*.

As dotações plurianuais são dotações orçamentárias cuja duração extrapola o exercício financeiro, sendo sua vigência, em geral, ditada pelos programas a que se vinculam. Por sua vez, o *carry-over* é um mecanismo que autoriza o gestor a carrear dotações não utilizadas no exercício para exercícios seguintes, possibilitando-lhe um melhor planejamento intertemporal e conferindo-lhe maior discricionariedade na gestão dos recursos.

No que tange aos seus reais benefícios, estudos realizados por especialistas e relatórios emitidos por países adotantes desses mecanismos demonstram que pode haver ganhos de eficiência na gestão e de qualidade do gasto público – especialmente em relação aos gastos de fim de exercício –, em que pesem algumas questões críticas que devem ser observadas na sua operacionalização.

No Brasil, o sistema orçamentário, a despeito das reformas experimentadas após a Constituição Federal de 1988, não conta com instrumentos desse tipo e, por isso, ganha relevância o estudo sobre a pertinência de adotá-los, analisando-se seus potenciais benefícios sobre a execução orçamentário-financeira brasileira.

Aqui, as dotações orçamentárias têm validade anual – princípio orçamentário da anualidade –, o que leva os órgãos da Administração Pública a buscar nos meses finais do exercício financeiro a execução de toda a dotação orçamentária

ainda não comprometida, muitas vezes com ausência de planejamento e independentemente de maiores critérios para a execução do gasto.¹ Essa situação ainda é agravada em consequência da postura conservadora do governo, que para atingir o quanto antes a meta de superávit primário prevista para 12 meses contingencia a execução orçamentária nos meses iniciais do ano, liberando, após o atingimento da meta, uma realização maciça de empenhos no final do exercício. Como consequência, tem-se um gasto público de final de exercício realizado de forma apressada, com indícios de ineficiência e, por vezes, de desnecessidade.

Essa execução maciça de despesas em fim de exercício favorece o crescimento do montante inscrito em restos a pagar – que é um dos grandes problemas atuais da execução orçamentário-financeira brasileira. Essa obrigação advinda de exercícios anteriores compromete a execução orçamentário-financeira presente, uma vez que pode consumir com obrigações pretéritas recursos financeiros disponíveis para a execução orçamentária atual. Ademais, observa-se um crescente desvirtuamento do uso dos restos a pagar, que funcionam como uma “maquiagem” fiscal, gerando superávits primários inflados hoje, enquanto obrigações bilionárias são postergadas para o amanhã.

Nesse cenário, este estudo foca no mecanismo orçamentário plurianual denominado *carry-over*, analisando suas características, eventuais benefícios e principais riscos, bem como experiências internacionais com a adoção desse instrumento.

Para justificar uma possível adoção do mecanismo no Brasil, destacam-se certas peculiaridades da execução orçamentário-financeira brasileira – especialmente no último trimestre dos exercícios –, avaliando-se eventuais vantagens decorrentes da implementação do *carry-over* no Brasil.

Por fim, este estudo advoga que a utilização do *carry-over* pode, ao mesmo tempo, resolver – ainda que parcialmente – a questão dos restos a pagar e do gasto público de fim de exercício ineficiente, uma vez que o gestor, ao ter a garantia de que a dotação não utilizada em um exercício poderá ser carreada para o próximo, teria incentivos para gastar os recursos de forma mais planejada e parcimoniosa.

1.1 Hipóteses de pesquisa

Em vários países, a média dos gastos discricionários realizados no último trimestre dos exercícios supera a média dos três trimestres anteriores (LIEBMAN; MAHONEY, 2010; McPHERSON, 2007). Esse fenômeno deve-se ao fato de que nesses países as dotações orçamentárias são anuais, e se não forem utilizadas por completo até o fim do exercício financeiro, os saldos remanescentes

1 A literatura internacional também se refere a esse mecanismo como “*use it or lose it*”, ou, em tradução livre, “use ou perca”.

são automaticamente deduzidos das dotações a serem consignadas no orçamento do exercício subsequente.

Baseando-se nessa constatação, supõe-se que no Brasil, pelo fato de as dotações também serem anuais, nos mesmos moldes descritos, o mesmo fenômeno possa ser observado em relação à evolução dos gastos discricionários no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público da União (MPU).

Uma questão importante a ser explorada é se os empenhos em fim de exercício decorrentes de contratações diretas, no âmbito dos três Poderes e do MPU, se acentuam nos últimos três meses do ano. Presume-se que sim, pois o gestor não tem tempo hábil para realizar um procedimento licitatório. As contratações diretas são mais suscetíveis a gerar um gasto de menor qualidade do que seriam se um procedimento licitatório tivesse sido conduzido, justamente porque nesse tipo de contratação não se oferecem as mesmas oportunidades de concorrência que um certame licitatório propicia. Logo, um aumento indiscriminado de contratações diretas no fim do exercício financeiro pode ser indicativo de que contratações de menor qualidade são feitas nesse período.

Por fim, uma vez verificada a hipótese de que os empenhos discricionários² realizados nos últimos três meses dos exercícios superam a média dos trimestres anteriores, e considerando-se que esse prazo de três meses é exíguo para se empenhar, liquidar e pagar a despesa, presume-se que esses empenhos discricionários provocam um aumento dos restos a pagar a inscrever para o exercício seguinte.

Em suma, as hipóteses de pesquisa a serem verificadas são as seguintes:

Hipótese 1: no Brasil, devido à possibilidade de perda dos saldos das dotações consignadas no orçamento, o montante de despesas discricionárias empenhadas no âmbito dos três Poderes e do MPU no fim de exercício financeiro – assim consideradas aquelas empenhadas no último trimestre – é superior ao montante médio empenhado nos três primeiros trimestres.

Hipótese 2: no âmbito dos três Poderes e do MPU, o montante dos empenhos discricionários decorrentes de contratações diretas realizadas no último trimestre do exercício financeiro é maior do que o montante médio dos três primeiros trimestres.

Hipótese 3: verificada a primeira hipótese, os empenhos discricionários realizados no último trimestre do exercício financeiro provocam uma majoração dos valores a serem inscritos em restos a pagar no exercício seguinte.

² Neste estudo, as expressões “empenhos discricionários” e “pagamentos discricionários” serão utilizadas para designar, respectivamente, empenhos e pagamentos decorrentes de despesas primárias discricionárias.

1.2 Estrutura do trabalho

Este trabalho está estruturado em seis seções. A primeira, intitulada Introdução, apresenta a contextualização do tema, a justificativa e as hipóteses de pesquisa. Na segunda, intitulada Referencial teórico, apresenta-se uma revisão da literatura que embasa a pesquisa e uma síntese das experiências de utilização e dos estudos existentes sobre as dotações plurianuais e sobre o *carry-over*. Na terceira seção é explicada a metodologia utilizada para a coleta, o tratamento e a interpretação de dados. A quarta seção apresenta os dados colhidos, sua manipulação e análises preliminares. Na quinta seção, são abordados aspectos gerais de um mecanismo do tipo *carry-over* que se amolde à realidade brasileira, enquanto na sexta seção estão as conclusões do trabalho.

2 Referencial teórico

2.1 O princípio da anualidade orçamentária

Nossa Carta Magna de 1988, ratificando as disposições dos arts. 2º e 34 da Lei n. 4.320/1964, consagrou, em diversos de seus dispositivos,³ o princípio da anualidade orçamentária, segundo o qual os orçamentos devem estimar a receita e fixar a despesa para o horizonte de um exercício financeiro – que no Brasil coincide com o calendário civil (cf. art. 34 da Lei n. 4.20/1964).

A despeito de seu *status* constitucional, esse princípio no Brasil não é absoluto. As exceções estão expressas na própria Constituição e são representadas pelos créditos adicionais especiais e extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício, conforme o § 2º do art. 167 da CF/1988:

Art. 167

[...]

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

³ Entre eles: inciso II do art. 48; inciso III e § 5º, ambos do art. 165; arts. 166 e 167; § 4º do art. 184.

Nos termos do art. 41 da Lei n. 4.320/1964, os créditos adicionais especiais visam a atender despesa não consignada na lei orçamentária, ou seja, aquelas despesas para as quais não haja dotação específica. Os créditos adicionais extraordinários, por sua vez, visam a atender às despesas imprevisíveis e urgentes, assim consideradas as decorrentes de guerra, calamidade pública ou comoção interna. Essas duas espécies de créditos adicionais, juntamente com os créditos adicionais suplementares – que são aqueles destinados ao reforço de dotações já previstas no orçamento –, constituem no Brasil mecanismos de retificação do orçamento público.⁴

O princípio da anualidade orçamentária decorre da evolução do conceito da anualidade tributária, que, originado ainda sob a égide do Estado Patrimonialista, visava a limitar o poder discricionário do monarca para a imposição de tributos. Com o surgimento do Estado de Direito, a proteção da sociedade passou a ser assegurada por leis que instituía(m) impostos de caráter permanente, e a autorização para arrecadar passou a dissociar-se da autorização para gastar os recursos públicos (TORRES, 2006). O princípio da anualidade tributária evoluiu para o princípio da anterioridade tributária,⁵ enquanto o princípio da anualidade orçamentária deu espaço em alguns países ao princípio da periodicidade orçamentária.⁶

Diversos autores defendem o princípio da anualidade como uma forma salutar e segura, tanto para o Estado quanto para a sociedade, de se efetuar o planejamento financeiro governamental. René Stourm leciona que o período anual é a média de capacidade de previsão humana e que, além disso, um orçamento periódico propicia maior controle de sua execução (STOURM, 1900) – visão também partilhada por Rosa Jr. (2006) e Carvalho (2010). Stourm ainda assenta que esse é o período mínimo necessário para que o governo possa executar o orçamento.

Silva (1973) ressalta que um período além do anual concederia demasiada discricionariedade ao governo na gestão financeira, enquanto um período menor inviabilizaria a arrecadação das receitas e a execução das despesas.

Wildavisky (1988), contrapondo as dotações anuais às dotações multianuais ou permanentes, anota que desde a década de 1950 aquelas vêm sendo preferidas a estas, pois os agentes envolvidos com a orçamentação consideram que a anualidade propicia o exercício de um controle mais amplo e frequente sobre os órgãos públicos, além de dar maior oportunidade à prática de *lobby* na destinação dos recursos arrecadados.

4 Para maiores informações sobre os créditos adicionais, cf. Giacomoni (2009), p. 304-s.

5 Segundo o princípio da anualidade tributária, os tributos não poderiam ser cobrados no mesmo ano em que fossem instituídos, independentemente do interstício existente entre a instituição do tributo e o início do ano seguinte. Já o princípio da anterioridade estabelece um interstício mínimo entre a instituição e a cobrança do tributo.

6 Alguns países passaram a adotar orçamentos cuja duração divergia da duração do exercício financeiro, como 24 meses, 36 meses, entre outros.

Torres (2006) defende a anualidade orçamentária, considerando inconcebível a perpetuidade na gestão das finanças públicas. O autor assenta que (p. 116) “a anualidade orçamentária ainda é fundamental ao Estado Democrático, consagrada nas mais importantes Constituições, ainda que às vezes combinada com a plurianualidade”. No Brasil, a anualidade orçamentária foi consagrada desde a primeira Constituição Pátria.⁷

Schiavo-Campo (2007) também defende a anualidade dos orçamentos, ponderando que tal intervalo, além de conferir maior controle do Legislativo sobre o Executivo, propicia – principalmente em economias em desenvolvimento – um melhor ajuste às flutuações econômicas. Com esses argumentos, Schiavo-Campo rechaça a possibilidade prática de existência de orçamentos plurianuais que autorizem o Executivo a arrecadar ou a gastar por períodos de dois, três ou mais anos.

Torres (2006) e Mendonça (2010), entre outros financistas, lecionam que o princípio da anualidade orçamentária decorre do princípio da segurança jurídica. Nada obstante, dado seu espírito, consideramos que o princípio da anualidade orçamentária advém de um princípio anterior ao da segurança jurídica: o da “segurança política”. A segurança jurídica é um dos alicerces do Estado de Direito, representando a própria paz social e – em matéria orçamentária – resguardando os direitos fundamentais do cidadão-contribuinte (TORRES, 2006). A segurança política, por sua vez, representa a situação estável e previsível mediante a qual a representatividade do cidadão é assegurada, sendo condição impreterível para a construção do Estado Democrático. Sem segurança política não há como se falar em segurança jurídica. Em matéria orçamentária, no que concerne à anualidade dos orçamentos, a segurança política manifesta-se mediante a renovação anual pela Casa Representativa – no Brasil, o Congresso Nacional – da autorização para que sejam arrecadados, geridos e gastos os recursos públicos. Vale ainda ressaltar o princípio da segurança econômico-financeira embutido no princípio da anualidade, uma vez que permite ao Estado adaptar anualmente, mediante aprovação do orçamento, sua política fiscal e de investimentos em função das flutuações do cenário econômico.

Dada sua importância para as relações políticas, jurídicas e econômicas, o princípio da anualidade orçamentária é de ampla aceitação entre as nações (GIACOMONI, 2009). Entretanto, tal princípio pode gerar certos problemas quando da execução do orçamento. Fonrouge (1973) aponta que a realização prática do conceito da anualidade leva-nos a incorrer em uma série de dificuldades, uma vez que, dada sua complexidade, as atividades estatais nem sempre são ajustáveis a um

7 O art. 172 da Constituição do Império de 1824 preconizava que: “[o] Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados **anualmente**, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o **orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro** e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas” [sic, sem grifos no original].

limite tão estrito. Petrei (1997), por sua vez, pondera que, embora seja importante haver regras para que o orçamento governamental seja executado no horizonte para o qual foi autorizado, há programas de governo singulares que, por suas próprias características, demandam maior flexibilidade e regramentos que considerem suas peculiaridades. Lee, Johnson e Joyce (2008) e Wildavisky (1988) ainda ressaltam que o ciclo orçamentário de apenas um ano concede pouco tempo para o Executivo e o Legislativo poderem “respirar” e se dedicar a outros temas socialmente relevantes, uma vez que parte considerável do ano é despendida no planejamento, na elaboração e na votação do orçamento para o próximo exercício.

2.2 A eficiência do gasto público ante o princípio da anualidade orçamentária

No Brasil, assim como em tantas outras nações, o orçamento tem caráter autorizativo,⁸ e, por isso, uma das consequências da aplicação rígida do princípio da anualidade é que as dotações orçamentárias não utilizadas não são “carregadas” para o exercício seguinte.

Como consequência, ao final do exercício financeiro, observa-se uma corrida dos órgãos governamentais em geral para executar as dotações ainda não comprometidas. Esses gastos são de qualidade questionável, uma vez que, dado o curto espaço de tempo em que são executados, muitas vezes não são seguidos todos os trâmites licitatórios formais recomendados, e boa parte desses gastos acaba sendo realizada via dispensa de licitação ou via o instituto da carona.⁹ Escapa ao escopo deste trabalho abordar a polêmica existente a respeito da legitimidade da carona em contratações públicas. Mas o fato é que a carona, a despeito de ser um procedimento mais célere que a condução de um procedimento licitatório formal, subtrai da Administração a oportunidade de promover nova concorrência entre fornecedores. Outra questão importante é o lapso temporal de até um ano que pode existir entre a assinatura da ata de registro de preços e a efetivação da carona, o que sujeita a Administração a aquisições de bens e serviços com preços defasados e, possivelmente, mais elevados que os preços praticados pelo mercado.

Todavia, para não sermos levianos em nossas suposições, devem-se, neste ponto, fazer algumas observações. É verdade que o gasto efetuado no fim do exercício não pode ser caracterizado como ineficiente unicamente porque foi realizado tardiamente – um gasto efetuado “ao apagar das luzes” do exercício financeiro goza de presunção de legitimidade tanto quanto aquele gasto realizado no início do

8 Extrapola o escopo deste estudo abordar possíveis vantagens ou desvantagens existentes entre o orçamento impositivo e o autorizativo. Dada a realidade vigente no Brasil, serão abordados apenas os efeitos do princípio da anualidade sobre um orçamento autorizativo. Para maiores considerações acerca do tema, cf. CORREIA NETO (2008).

9 A carona foi instituída pelo Decreto n. 3.931/2001, que, em seu art. 8º, prevê que “[a] Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem”.

exercício, assim como uma contratação por via da carona goza dessa mesma presunção, tanto quanto uma contratação originada, digamos, por uma concorrência. Além disso, a qualidade do gasto público não é algo trivialmente mensurável via indicadores consensualmente aceitos, e a medida de sua eficiência pode depender, em alguns casos, de considerações subjetivas. A questão é que o padrão de crescimento dos gastos públicos observável ao final dos exercícios financeiros – como será visto neste estudo – é minimamente intrigante, sobretudo se tais dispêndios forem oriundos em grande parte de contratações diretas e caronas, procedimentos que não privilegiam a concorrência e a consequente redução do valor de aquisição.

Na literatura nacional são escassos os trabalhos que abordam a apresada execução do orçamento no fim de exercício financeiro e a qualidade do gasto decorrente dessa execução, sendo creditado a Ribeiro (2010) o trabalho pioneiro sobre o assunto. A maior parte das referências é, pois, encontrada na literatura internacional.

Petrei (1997) anota que, ante a possibilidade de perder as dotações não utilizadas, os órgãos governamentais podem se apressar para utilizar tais dotações, gastando mal, sem a adequada programação. Na mesma linha, Aaron Wildavisky, ao discorrer sobre as possíveis vantagens de um orçamento elaborado em uma base além da anual, explica que horizontes multianuais poderiam evitar a prática da “velha tática do *camel’s nose*¹⁰ – execução de gastos pequenos num primeiro momento, deixando os gastos mais vultosos para o futuro –, além de tornar menos frequente a elevação de gastos em fim de exercício” (WILDAVISKY, 1988, p. 413-414, tradução nossa).

McPherson (2007) e Liebman e Mahoney (2010) abordaram a corrida pelo gasto em fim de exercício e a qualidade desse tipo de gasto no âmbito federal dos Estados Unidos. Liebman e Mahoney não só demonstraram que o dispêndio e o número de contratos aumentam significativamente nas últimas semanas do exercício como também concluíram que o gasto de fim de exercício é de mais baixa qualidade do que seria caso as dotações pudessem ser levadas para o exercício seguinte.

Em estudo semelhante conduzido no Reino Unido, Hyndman, Jones e Pendlebury (2007) afirmam que o princípio da anualidade, por impor ao gestor a perda de dotações não utilizadas, pode conduzir ao fenômeno conhecido pela literatura estrangeira como “*march madness*”.¹¹ Esse fenômeno, caracterizado pela

10 Esta expressão é uma metáfora, que significa que uma situação desagradável é iniciada de forma leve, piorando paulatinamente (cf. WIKIPEDIA, 2011. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Camel%27s_nose>. Acesso em 14/09/2011).

11 Em tradução livre, o fenômeno poderia ser chamado de “loucura de março”. O ano fiscal no Reino Unido se inicia em 1º de abril, findando em 31 de março. Como grande parcela do gasto ocorre no fim do exercício, ou seja, no mês de março, adotou-se a expressão “*march madness*” para designar o surto de gastos que ocorre no fim dos exercícios. Na literatura internacional, o fenômeno também é chamado de “*march rush*” ou “*the silly season*”.

elevada concentração de gastos no último trimestre do exercício financeiro, pode levar a dispêndios muitas vezes ineficientes, ineficazes e de baixa qualidade, devido aos preços mais elevados pagos a fornecedores e à aquisição de bens ou serviços desnecessários ou não prioritários com o fito único de consumir dotações remanescentes (REINO UNIDO, 2000 *apud* HYNDMAN; JONES; PENDLEBURY, 2007, p. 215).

Jones e McCaffery (2008), em trabalho conduzido no âmbito do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, observaram que nos últimos dois meses do exercício os responsáveis por dotações ainda não comprometidas envidam esforços para gastá-las, pois, caso contrário, as dotações são perdidas e o orçamento do exercício seguinte é reduzido. Os autores salientam que essa prática conduz à realização de gastos por vezes desnecessários, gerando desperdício.

Hyndman, Jones e Pendlebury (2007) destacam outra decorrência da anualidade orçamentária: os gestores não possuem incentivos para poupar recursos, pois a poupança indicaria que os recursos consignados não são necessários em sua totalidade, o que pode acarretar a redução do orçamento subsequente.

2.3 Flexibilização da anualidade orçamentária: uma possível solução

Podem-se citar dois tipos de mecanismos que permitem flexibilização do princípio da anualidade orçamentária: as dotações plurianuais e o *carry-over* (também chamado de *carry-forward* ou de *end-year flexibility*). No primeiro caso, as dotações são planejadas ainda na origem do orçamento, com duração plurianual; no caso do *carry-over*, as dotações, independentemente de sua vigência, podem ser transportadas para o exercício financeiro seguinte, no todo ou em parte.

Devem-se diferenciar esses dois mecanismos dos chamados orçamentos plurianuais, que são aqueles que fazem a previsão de toda a arrecadação e a fixação de todos os gastos para além de um exercício financeiro. A despeito de argumentos a seu favor, os orçamentos plurianuais podem trazer os seguintes problemas (BOEX; MARTINEZ-VASQUEZ; McNAB, 2000): i) confiança excessiva nas projeções orçamentárias pode levar à inflexibilidade e à inércia da política fiscal; ii) projeções de receitas muito otimistas podem ser utilizadas para justificar programações de dispêndios não prioritárias; iii) o detalhamento do orçamento multianual pode se mostrar uma tarefa complexa e dispendiosa, drenando tempo e recursos que poderiam ser destinados à elaboração de um orçamento anual bem mais efetivo e adequado.

Além disso, consideramos que os orçamentos plurianuais podem conduzir a uma redução da capacidade de absorção de choques econômicos. Isso porque os orçamentos plurianuais tendem a ser reativos a adversidades econômicas – o que

dificulta ou retarda a adoção de medidas fiscais de caráter contracíclico –, ao contrário dos orçamentos anuais, que, além de possuírem previsões mais consistentes, são revistos e ajustados com mais frequência que os orçamentos plurianuais.

Em linhas gerais, enquanto o orçamento plurianual seria a abolição do princípio da anualidade, as dotações plurianuais – assim como o *carry-over* – representariam apenas uma flexibilização desse princípio. Boex, Martinez-Vasquez e McNab (2000) destacam que perspectivas plurianuais foram adotadas com sucesso em orçamentos anuais de diversas economias desenvolvidas, inclusive dos membros da OECD,¹² sendo tais mecanismos preferíveis aos orçamentos plurianuais.

Deve-se frisar que o *carry-over* e as dotações plurianuais não são técnicas mutuamente exclusivas. Por isso, além de adotar as dotações plurianuais em orçamentos anuais, alguns países também admitem a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária adotando o *carry-over*.

Segundo Lienert e Ljungman (2009), o *carry-over* permite melhor planejamento do gasto público, limitando a execução desmedida de despesas em fim de exercício, uma vez que o gestor poderia executar seu planejamento em uma base multianual, não ficando adstrito ao período de 12 meses – posição também adotada por Petrei (1997).

Lee, Johnson e Joyce (2008) defendem o *carry-over* como uma solução para o crescimento do gasto público no último trimestre do exercício. Os autores são também pela adoção das dotações plurianuais, assinalando que, sem a adoção de uma perspectiva que vá além do exercício financeiro, pode haver comprometimento de recursos com despesas não planejadas. Por isso defendem que as dotações devem ser atreladas aos programas, vigendo conforme sua duração. Esse mesmo argumento é defendido por Menzel e White (2011), quando argumentam que deve ser dada menos importância para o princípio de anualidade orçamentária.

O Alternative Survey Group (2005) utiliza a expressão “*march rush*” para referir-se à elevação dos gastos de fim de exercício que ocorre em diversos segmentos do poder público na Índia, apontando o *carry-over* como solução para esse problema, dada a possibilidade de se trasladar as dotações não utilizadas para o exercício seguinte.

Shand (1998), ao abordar as reformas orçamentárias ocorridas nos países-membros da Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), destaca a flexibilidade conferida aos orçamentos quando são utilizados mecanismos como as dotações plurianuais e o carregamento de dotações para o exercício seguinte. O autor cita ainda o caso de países que permitem que dotações de exercícios

¹² Os autores abordam, com detalhes, as experiências da Alemanha, da Austrália, da Áustria, dos Estados Unidos, da Nova Zelândia e do Reino Unido.

seguintes sejam “tomadas emprestadas” e utilizadas no exercício vigente, no caso de um resultado orçamentário deficitário – mecanismo conhecido como *carry-back* (nesse sentido, cf. OECD, 2009b). Alguns países que instituíram o *carry-over* e o *carry-back* em seu sistema orçamentário incentivam os órgãos governamentais a poupar e a transferir recursos para o exercício seguinte, recompensando-os com uma taxa de juros predefinida. Em contrapartida, no caso do pré-dispêndio de dotações do exercício seguinte, o órgão tomador do empréstimo deve remunerar o Tesouro com juros sobre o montante orçamentário adiantado (OECD, 2009a).

O *carry-over*, ao não incentivar o gestor público à prática do “*use it or lose it*”, privilegia a gestão programada e parcimoniosa, pois os resultados financeiros positivos de sua gestão permanecerão à sua disposição no próximo exercício, podendo ser utilizados de forma mais coerente com os objetivos e os planos do órgão e com o macroplanejamento do governo em vez de serem, indiscriminadamente, desperdiçados ao fim de cada exercício financeiro.

2.4 Carry-over: características gerais

As aspirações plurianuais aplicadas aos orçamentos ganharam destaque no contexto de reforma das Administrações em todo o mundo, notadamente nas últimas duas décadas, época em que se buscava um novo paradigma de gestão. Aqueles que advogavam em favor do *carry-over* propugnavam que o mecanismo poderia ser a solução para diversos problemas relacionados à qualidade do gasto público e ao planejamento operacional de médio prazo. No entanto, em que pesem as promessas de eficiência advogadas em favor do *carry-over*, assim como qualquer outra ferramenta, o mecanismo possui reverses, e, se não for corretamente implementado, pode gerar mais problemas do que benefícios.

2.4.1 Vantagens do carry-over

O principal argumento em favor do *carry-over* é a possibilidade de serem obtidos ganhos de eficiência, uma vez que ele possibilitaria evitar os surtos de dispêndio em fim de exercício e permitiria um melhor planejamento ao gestor, que, em geral, é aquele que possui maiores condições para avaliar o momento mais adequado para efetuar gastos eficientes.

Lienert e Ljungman (2009) apontam que, do ponto de vista gerencial, o *carry-over* pode fornecer ao órgão central de orçamento informações importantes sobre as reais necessidades de dotação orçamentária de cada órgão. Isso porque, quando se busca a maximização da realização da despesa fixada no orçamento, “queimando-se” dotações ao fim do exercício sem que tais dispêndios estejam alinhados à estratégia e à necessidade do órgão, as informações sobre a real demanda

do órgão por recursos orçamentários ficam deturpadas. Nesse sentido, o *carry-over* permitiria determinar, de forma mais justa e precisa, as futuras dotações orçamentárias destinadas a cada órgão.

Outra vantagem do *carry-over* apontada por Lienert e Ljungman (2009) decorre da própria filosofia inerente ao mecanismo: conferir maior flexibilidade e eficiência na gestão de projetos com duração multianual, pois o orçamento total do empreendimento pode ser definido desde sua origem, sem a necessidade de renovação anual de autorizações de dispêndio. Essa metodologia pode ainda facilitar a gestão de projetos financiados por organismos estrangeiros, em que inúmeros requisitos formais devem ser atendidos.

Além disso, o mecanismo poderia amortecer os efeitos temporais decorrentes de entraves burocráticos que retardam a execução de contratos vultosos ou de objeto muito complexo. O mecanismo permitiria que as despesas fossem contabilizadas no exercício em que foram efetivamente realizadas, sem a necessidade de se empenhar em um ano para pagar em outro. Essa característica revela-se potencialmente útil para o Brasil, onde os chamados restos a pagar representam um desafio à gestão salutar das finanças públicas.

Hyndman, Jones e Pendlebury (2007) ainda apontam que a prática pode evitar os seguintes problemas: constrangimento dos gestores por findarem o exercício com recursos não utilizados, com a consequente perda desses recursos; elevação dos custos administrativos decorrentes da intensificação anormal das atividades por conta do aumento do número de contratações no fim do exercício; pagamento a fornecedores de preços maiores que os de mercado, muitas vezes devido à rapidez com que tais fornecimentos devem ser executados ou à inobservância de procedimentos concorrenciais.

Entendemos também que o *carry-over* pode ser utilizado como ferramenta de política fiscal contracíclica: em momentos de desaceleração econômica, o governo pode reduzir ou eliminar a possibilidade de carregamento de dotações, forçando o gasto público e, conseqüentemente, o consumo e a injeção de recursos na economia.

2.4.2 Desvantagens do *carry-over*

Por se tratar de uma ferramenta que concede discricionariedade em matéria de alocação de recursos públicos, a adoção do *carry-over* deve ser uma medida estudada minuciosamente e moldada à realidade orçamentária – e também cultural, como demonstrado por Hyndman, Jones e Pendlebury (2007) – de cada país, pois, caso contrário, os resultados podem ser diversos daqueles esperados.

O *carry-over*, na medida em que permite o acúmulo de recursos não utilizados ao longo do tempo, pode criar uma bolha, caso haja, exercício após exercício, superávits na execução orçamentária dos órgãos. Essa questão ainda apresenta

relevância sob a ótica alocativa, uma vez que recursos orçamentários podem ficar esterilizados em órgãos que eventualmente nunca irão utilizá-los.

O acúmulo não controlado de dotações ao longo do tempo pode ainda ocasionar, em determinado exercício, uma execução de despesas muito superior ao montante de receitas arrecadas; para isso, basta que um órgão que possua um montante vultoso de *carry-over* acumulado ao longo de dois ou três anos resolva gastá-lo em um único exercício. Essa prática pode colocar em risco a consecução de objetivos fiscais restritivos que o governo eventualmente possa vir a perseguir.

No que tange à distribuição de dotações orçamentárias entre os órgãos, um aspecto negativo é que as reservas de *carry-over* podem ser utilizadas como argumento para cortes orçamentários em órgãos considerados menos estratégicos.

Hyndman, Jones e Pendlebury (2007) apontam ainda um problema de ordem operacional que ocorre no Reino Unido. Neste país, há liberdade total – 100% das dotações correntes ou de capital – para se carrear dotações de um exercício ao longo de vários exercícios. Entretanto, essa concessão foi feita apenas em nível de ministérios, ficando facultado a cada ministério determinar *se e como* seria operacionalizado o *carry-over* em seus órgãos subordinados. Os autores relatam que a maioria dos ministérios não refletiu essa concessão para suas subunidades, e que, por isso, os picos de gasto em fim de exercício continuam sendo observados – esse fenômeno também é apontado em relatório do auditor-geral do Reino Unido (REINO UNIDO, 2008). O estudo desses autores aponta que aqueles ministérios que adotaram o *carry-over* em todos os níveis de sua estrutura apresentaram resultados satisfatórios na redução dos gastos de fim de exercício.

2.4.3 Pressupostos para a adoção do *carry-over*

Lienert e Ljungman (2009) listam algumas condições necessárias para que os países possam adotar o mecanismo em seus sistemas orçamentários:

- Os montantes das dotações consignadas no orçamento devem ser compatíveis com as ações e os programas dos órgãos. Isso equivale a dizer que, caso haja recursos não utilizados ao final do exercício, esse superávit deverá decorrer de ganhos de eficiência ou de eventuais atrasos na execução de despesa, e não de superestimativas orçamentárias.
- Deve haver um sistema de contabilidade desenvolvido e confiável capaz de fornecer aos gestores, em curto espaço de tempo – os autores citam entre dois e três meses após o início do exercício –, informações sobre os montantes disponíveis para serem executados à conta do orçamento carreado.
- Acesso a fontes de financiamento como forma de o governo honrar os compromissos assumidos à conta do orçamento carreado.

- Consideramos que essa condição, porém, deve ser mais bem analisada. Para que o *carry-over* possa ser empregado sem que sejam postas em risco a capacidade de gestão governamental e a responsabilidade fiscal, não é admissível que apenas os créditos orçamentários sejam transferidos para o exercício seguinte; as dotações que dão cobertura a esses créditos devem, obrigatoriamente, acompanhá-los.¹³
- O *carry-over* não implica apenas a movimentação de créditos para o exercício seguinte, mas também a movimentação de recursos financeiros, ou seja, o “direito de gastar” herdado do exercício anterior deve trazer consigo os recursos necessários para o exercício desse direito. Respeitadas essas premissas, a facilidade de acesso a fontes de financiamento torna-se, de certa forma, inócua.
- Existência de sistemas de controle interno e externo atuantes e bem desenvolvidos, capazes de identificar se os recursos carreados foram de fato empregados de forma satisfatória e eficiente, em consonância com o planejamento operacional do órgão.
- Os poderes para a alocação de recursos orçamentários devem ser suficientemente descentralizados. Essa tese decorre do próprio espírito do *carry-over*: promoção da flexibilidade e ampliação da discricionariedade do gestor em busca da eficiência na gestão.
- Uma vez que a filosofia de médio prazo é essencial para a adoção de perspectivas orçamentárias plurianuais, é necessária a adoção de metas fiscais de médio prazo em complementação às metas anuais. Para os autores, a convivência de metas anuais com o *carry-over* torna o mecanismo inócua, uma vez que, nessa hipótese, havendo dotações carreadas, o orçamento subsequente tende a ser compensado no montante dessas dotações caso haja um resultado fiscal insatisfatório no exercício.

Além dessas condições, cumpre ressaltar que, adotando-se perspectivas de médio prazo, há a necessidade de adequação da forma de cálculo dos resultados fiscais para que seja a mais transparente possível, refletindo o real endividamento e o esforço fiscal praticado pelo governo para o pagamento do serviço da dívida. Ao contrário do que ocorre no Brasil, recomenda-se a apuração de resultados fiscais pelo critério de competência, que é menos suscetível a inconsistências intertemporais.

13 Giacomoni (2009, p. 294), ao lecionar que “a lei orçamentária é organizada na forma de *créditos orçamentários*, aos quais estão consignadas *dotações*”, faz a necessária distinção entre os dois conceitos: “o *crédito orçamentário* é constituído pelo conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas pela lei orçamentária, [... enquanto que a] *dotação* é o montante de recursos financeiros com que conta o *crédito orçamentário*” [grifos do original].

Outro requisito importante apontado no estudo de Hyndman, Jones e Pendlebury (2007) é a extensão do mecanismo a todos os níveis de governo – desde os ministérios até os órgãos de “nível de rua”. Facultar aos órgãos superiores (ministérios, secretarias, departamentos, etc.) a regulamentação do *carry-over* no âmbito de sua jurisdição hierárquica pode colocar em risco os potenciais resultados positivos do mecanismo.

2.5 A experiência internacional com o *carry-over*

A adoção do mecanismo é prática comum em países desenvolvidos. A partir de pesquisa realizada entre 2007 e 2008,¹⁴ a OECD criou um banco de dados contendo as principais práticas orçamentárias de 97 países, entre desenvolvidos, emergentes e subdesenvolvidos. A pesquisa demonstrou que, em relação às despesas de custeio, 43 países autorizam o carregamento de dotações para o exercício seguinte. Em relação aos investimentos, 66 países, dentre os 97 pesquisados, autorizam de alguma forma a utilização do *carry-over*. A Figura 1 sintetiza os resultados da pesquisa.

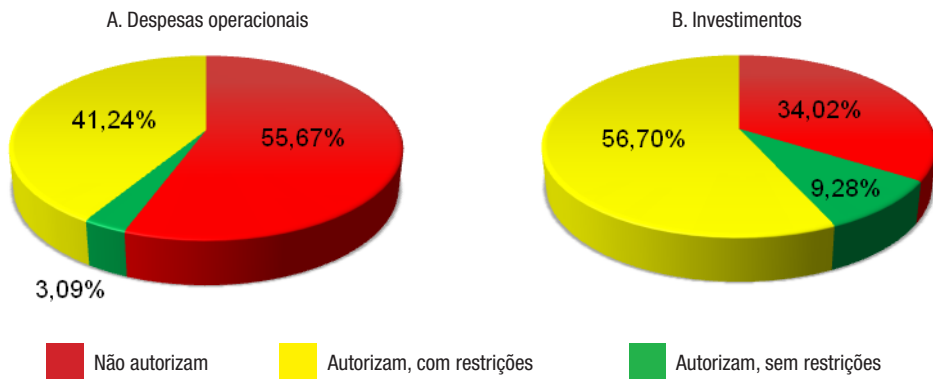


FIGURA 1

PROPORÇÃO DOS PAÍSES QUE AUTORIZAM O USO DO MECANISMO *CARRY-OVER*
(SEGUNDO PESQUISA DA OECD)

Fonte: elaboração do autor com base em pesquisa intitulada *Budget Practices and Procedures Survey*, realizada pela OECD

Notas:

- 1) Quando necessário, os dados da pesquisa foram ajustados (por exemplo, para os países que informaram adotar e não adotar ao mesmo tempo o *carry-over*, optou-se por considerar a não adoção do mecanismo).
- 2) Nos países que autorizam o *carry-over* de forma restrita, as restrições podem ser práticas ou procedimentais – como no caso de o carregamento de dotações, ainda que irrestrito em sua execução, depender da aprovação do Legislativo ou do ministro das Finanças ou de ambos.

¹⁴ *Budget Practices and Procedures Survey*. Disponível em: <<http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>>. Acesso em: 14/09/2011.

No Reino Unido, o *carry-over* foi introduzido em 1976, sob o argumento de que o instante da necessidade de financiamento de certos programas não podia ser precisamente definido. Inicialmente, a autorização era concedida caso a caso. Posteriormente, em 1980, sob o argumento de que o *carry-over* era necessário para coibir a explosão de gastos de fim de exercício, o mecanismo passou a prescindir de autorização, sendo permitido apenas para as despesas de capital, até o limite de 5% da dotação originalmente consignada. A partir de 1988, algumas despesas correntes foram contempladas. A autorização para a utilização automática e irrevogada do mecanismo foi concedida em 1994, e até hoje esse sistema é mantido, uma vez que, segundo o governo, incentiva a busca pela eficiência e o planejamento intertemporal (LIENERT; LJUNGMAN, 2009).

A Suécia adotou o *carry-over* no início da década de 1990, tendo como objetivo evitar o gasto excessivo em fim de exercício e melhorar o gerenciamento de recursos. O *carry-over* visava também a estimular a ação disciplinada dos gestores, pois, além de eventuais superávits permanecerem sob a gestão do órgão no exercício seguinte, ocasionais déficits da gestão também seriam transferidos, devendo ser equacionados com recursos do orçamento seguinte (OECD, 2001; LIENERT; LJUNGMAN, 2009). Segundo a OECD (2001), sem o mecanismo do *carry-over* os gestores não se sentiriam incentivados a buscar ganhos de eficiência em suas ações.

Na Dinamarca, o traslado de dotações para o próximo exercício é permitido tanto para despesas correntes como para despesas de capital, podendo os recursos ser carregados por até quatro exercícios consecutivos (OECD, 2009a).

Na Alemanha, a adoção do *carry-over* visou a conter o aumento de gastos em fim de exercício, fenômeno lá conhecido como “*Dezemberfiebers*”¹⁵ (HANSEN, 2010). O mecanismo está disciplinado no Código Orçamentário Federal Alemão, sendo autorizado, particularmente, para despesas com investimentos. O traslado das dotações para o próximo exercício depende de autorização do ministro das Finanças, que só poderá conceder sua permissão no caso de haver recursos financeiros suficientes para cobrir as dotações a serem transferidas (ALEMANHA, 2008).

2.6 *Um problema brasileiro: a questão dos restos a pagar*

No Brasil, atrelado ao gasto de fim de exercício desmedido e desprovido de maiores critérios encontra-se outro problema: os restos a pagar. Segundo o art. 36 da Lei n. 4.320/1964, consideram-se restos a pagar as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro do exercício financeiro, de forma que qualquer obrigação contraída e que não possa ser integralmente paga no exercício financeiro deverá ter seu saldo remanescente inscrito em restos a pagar.

¹⁵ A expressão designa o mesmo fenômeno que a literatura internacional chama de “*march madness*”. Em tradução livre, a expressão “*Dezemberfiebers*” significa “febre de dezembro”.

O fundamento principal dos restos a pagar é resguardar o direito do credor, que poderá receber em exercício diverso daquele em que ocorreu o fato gerador do crédito. O mecanismo ainda permite maior celeridade, uma vez que não haverá a necessidade no novo exercício de se percorrerem todas as etapas de realização da despesa: empenho, liquidação e pagamento (GONTIJO; PEREIRA FILHO, 2010).

Contudo, os restos a pagar constituem uma forma de financiamento do setor público, pois representam assunção de obrigações além da capacidade de pagamento do governo, comprometendo receitas de orçamentos futuros (FERNANDES, 2004). Essa prática prejudica a execução orçamentário-financeira do exercício subsequente, porquanto nem sempre há recursos financeiros disponíveis para honrar as despesas oriundas do exercício anterior e inscritas em restos a pagar, o que pode levar o gestor a destinar recursos financeiros do exercício atual para cobrir tais despesas.

A inscrição de cifras vultosas em restos a pagar é uma consequência inevitável do aumento dos gastos em fim de exercício. Como tais gastos são executados “ao apagar das luzes” do exercício financeiro, nem sempre há tempo hábil para que a execução da despesa pública cumpra todas as suas etapas.

Dados extraídos do Sistema de Informações Orçamentais Gerenciais Avançadas do Senado Federal¹⁶ – Portal Siga ou apenas Siga – apontam para um aumento sistemático dos valores a inscrever e a reinscrever em restos a pagar a cada exercício, tendo o montante ultrapassado a cifra dos R\$ 115 bilhões em 2009 e dos R\$ 128 bilhões em 2010, conforme se depreende da análise da Figura 2.

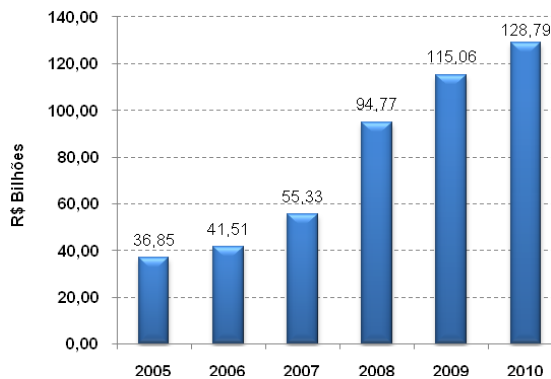


FIGURA 2
TOTAL DE RESTOS A PAGAR A INSCREVER E A REINSCREVER⁽¹⁾
NO ÂMBITO DA UNIÃO: 2005-2010

Fonte: elaboração do autor com base em dados extraídos do Siga

Nota: (1) Os valores referem-se aos restos a pagar e aos respectivos exercícios em que foram apurados, não se considerando eventuais pagamentos, cancelamentos ou outras movimentações ocorridas no decorrer dos exercícios seguintes.

¹⁶ Sistema baseado na internet, desenvolvido pelo Senado Federal, que acessa diretamente os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Para maiores informações sobre o Siga, cf. Bastos (2004).

Os restos a pagar – por serem contabilizados como dívida flutuante e, portanto, não integrarem a dívida líquida do setor público – são sedutores do ponto de vista fiscal, uma vez que, por meio da utilização do *float*, podem produzir estatísticas de endividamento artificialmente melhoradas. O *float* é a diferença entre as despesas primárias inscritas em restos a pagar e a parcela de restos a pagar paga e/ou cancelada. Em linhas gerais, o efeito do *float* sobre o resultado primário pode ser representado pela seguinte equação (SILVA; CÂNDIDO JR.; GERALDO, 2007):

$$RPaj_t = \underbrace{(RecP_t - DespP_t - PRAP_t)}_{RP_t} - \underbrace{(RAP_t - PRAP_t - CRAP_t)}_{f_t}$$

em que:

RP_t = resultado primário apurado no exercício t ;

f_t = *float* referente ao exercício t ;

$RPaj_t$ = resultado primário ajustado referente ao exercício t ;

$RecP_t$ = receitas primárias arrecadadas no exercício t ;

$DespP_t$ = despesas primárias executadas no exercício t ;

$PRAP_t$ = parcela de restos a pagar paga no exercício t ;

RAP_t = restos a pagar apurados no exercício t e inscritos no exercício $t+1$;

$CRAP_t$ = parcela de restos a pagar inscritos no exercício t e cancelada nos exercícios subsequentes.

A equação apresentada demonstra que um elevado *float* pode decorrer de um baixo nível de pagamentos e/ou cancelamentos de restos a pagar oriundos de despesas primárias, o que, por sua vez, redundará em maior saldo remanescente de despesas primárias inscritas em restos a pagar.¹⁷ Essa situação acarreta o surgimento de um superávit primário maior do que o real. Esse artifício dá uma percepção de que o governo é mais austero do que de fato é, e pode ser utilizado para aumentar a credibilidade do governo, possibilitando-lhe obter financiamento a custos menores (GERALDO, 2010).

Outro ponto negativo decorre do *lobby* que pode existir na negociação política para o pagamento dos restos a pagar. Mendes (2009) considera os restos a pagar uma forma de controle do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo, explicando que aqueles parlamentares que em determinado momento apoiaram o governo e conseguiram o empenho de despesas de seu interesse terão de, novamente, barganhar para que os restos a pagar decorrentes desses empenhos sejam efetivamente pagos. Para o autor, essa sistemática favorece a corrupção.

¹⁷ Para uma análise mais aprofundada sobre os efeitos fiscais do *float*, cf. Silva, Cândido Jr. e Geraldo (2007).

Os restos a pagar impactam também a eficiência e a qualidade do gasto público, tendo em vista que os fornecedores tendem a embutir em seu preço a incerteza quanto ao momento em que receberão seus créditos e, até mesmo, o risco de não serem pagos – no caso de cancelamento dos restos a pagar a que têm direito (MENDES, 2009).

Vê-se, portanto, que os restos a pagar, na verdade, se caracterizam como um verdadeiro ardil que pode ser utilizado para “maquiar” o resultado fiscal do governo, servindo ainda para barganhas políticas e para rolar compromissos assumidos – muitas vezes sem recursos que os cubram – pela Administração.

Uma tentativa de corrigir a utilização enviesada dos restos a pagar foi feita quando da elaboração da Lei Complementar n. 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, de 4 de maio de 2000. O § 2º do seu art. 41 propugnava que o limite para a inscrição dos restos a pagar seria o saldo de caixa do Poder ou órgão. O dispositivo, no entanto, foi vetado, sob o argumento de que nos moldes em que era proposto atentaria contra o princípio do equilíbrio fiscal e do interesse público.¹⁸

Nesse contexto, faz-se mister esclarecer que os restos a pagar não devem ser confundidos com o mecanismo do *carry-over*. No primeiro caso, os recursos já foram comprometidos a determinado credor. No segundo caso, os recursos são decorrentes de saldos positivos da execução orçamentária, ou seja, são recursos não utilizados e, por isso, passíveis de serem empregados no próximo exercício.

O *carry-over*, na verdade, longe de ser confundido com os restos a pagar, pode funcionar como verdadeira estratégia para correção da anomalia gerada por aquele mecanismo: primeiro, porque o *carry-over* traria maior segurança aos credores, pois, visto que o traslado da dotação ficaria condicionado à existência de recursos financeiros, não haveria dúvida relevante, por parte do credor, quanto ao recebimento de seu direito – nesse caso, estaria abolido o artifício do cancelamento dos restos a pagar; segundo, porque mesmo que parlamentares fossem “agraciados” com a realização de empenhos de despesas de seu interesse, a etapa de barganha pelo pagamento – presente no caso dos restos a pagar – seria eliminada, limitando o *lobby* e as oportunidades de corrupção.

Quanto à questão fiscal, o *carry-over* também apresenta vantagens sobre os restos a pagar, porquanto a “maquiagem” do resultado primário do governo seria limitada, evitando-se assim a majoração artificial de superávits primários. Na verdade, o maior risco fiscal do *carry-over* é a execução de grande parte da reserva em um único exercício, o que poderia prejudicar os indicadores fiscais e o resultado primário de determinado período. Note-se, portanto, que o principal risco fiscal do *carry-over* é a redução do superávit primário, consequência que, embora

¹⁸ Para maiores detalhes sobre este dispositivo e as razões de seu veto, cf. Cruz (2009).

indesejável, é mais prudente e conservadora do que sua majoração artificial, como acontece no caso da inscrição de despesas em restos a pagar.

2.7 Superávit financeiro: modalidade de carry-over?

Já abordamos aqui a definição dos créditos adicionais especiais e suplementares. Nos termos do art. 43 da Lei n. 4.320/1964:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior [...].

Mais adiante, no § 2º do mesmo artigo, a lei define como deve ser apurado o referido superávit financeiro:

Art. 43.

[...]

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas”.

O superávit financeiro apurado em balanço patrimonial de determinado exercício é, assim, fonte de recursos para a abertura de créditos especiais e suplementares no exercício seguinte. Esse fato, porém, não nos autoriza a classificá-lo como *carry-over* pelos seguintes motivos:

- Nos termos do art. 42 da Lei n. 4.320/1964 para a abertura de créditos especiais e suplementares, deve haver lei autorizativa.¹⁹ No caso do *carry-over*, a gestão das dotações carreadas é de responsabilidade do gestor do órgão, que passa a não depender de boa-vontade política – necessária para a aprovação de lei – para poder empregar os recursos carreados do exercício anterior.
- Como o superávit financeiro de um exercício X0 não pode ser lançado como receita orçamentária do exercício X1, e considerando que os créditos especiais e suplementares abertos à conta do superávit financeiro figurarão como despesa orçamentária em X1, a abertura desses créditos pode provocar um resultado negativo na execução orçamentária de X1. Com o *carry-over*, as dotações não utilizadas em X0 são incorporadas ao

¹⁹ Note-se que, nos termos do § 8º do art. 165 da CF/1988, a autorização para a abertura de créditos suplementares, até determinado percentual, pode estar contida na própria Lei Orçamentária Anual.

orçamento de X1; assim a execução do *carry-over* não geraria desequilíbrio orçamentário.

- O *carry-over* não é afetado pela inscrição de despesas em restos a pagar, pois os recursos utilizados em um exercício advêm do exercício anterior, sendo apenas carreados nos limites dos saldos das dotações. O superávit financeiro, por sua vez, é negativamente afetado pela majoração dos restos a pagar, uma vez que: i) representa a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro; e ii) os restos a pagar são parcela significativa do passivo financeiro.

Um aspecto relevante atinente ao *carry-over* e ao superávit financeiro apurado em balanço patrimonial diz respeito às vinculações de recursos. Giacomoni (2009) alerta que, quando da abertura de créditos adicionais financiados com o superávit financeiro, as fontes de recursos devem ser respeitadas, só podendo determinado crédito especial ou suplementar ser aberto se sua correspondente fonte de recursos tiver apresentado superávit financeiro no exercício anterior. Conforme salientam Albuquerque, Medeiros e Silva (2008, p. 380):

Outro aspecto relevante a ser considerado na abertura de créditos adicionais é a necessidade de manutenção da destinação dos recursos financeiros a fins específicos, em decorrência dos mecanismos de vinculação da receita pública. O simples fato de sobrar receita no final de um exercício não desobriga o Estado de direcionar determinadas receitas para aplicações nos objetos a que se encontram legalmente vinculadas. Uma vez que, na composição da receita orçamentária, das três esferas de governo, são muito expressivas as fontes de receitas vinculadas, é importante manter mecanismo de registro que permita demonstrar para a sociedade o cumprimento das obrigações constitucionais de registro quanto ao uso das receitas arrecadadas.

Da mesma forma, as dotações carreadas via *carry-over* só poderiam ser utilizadas para as despesas para as quais foram especificadas no exercício anterior, atendida a exigência de haver recursos financeiros suficientes nas respectivas fontes de recursos para cobrir a dotação transferida. Essa medida é de suma importância, pois evitaria que determinado gestor, por exemplo, destinasse dotações de capital de um exercício para cobrir despesas correntes no exercício seguinte, provocando a descapitalização do órgão.

3 Metodologia

Este estudo é do tipo exploratório, de abordagem qualitativa. Primeiramente, buscou-se efetuar um levantamento minucioso da literatura relacionada à flexibilização do princípio da anualidade orçamentária, principalmente em relação ao *carry-over*. Após discorrer sobre as principais características desse mecanismo, relatam-se breves experiências de alguns países, enfatizando-se as principais razões que os levaram à adoção do *carry-over*: prevenção de surtos de dispêndio em fim de exercício e busca da melhoria da qualidade do gasto público.

Tomando-se como base todo o arcabouço teórico construído e as experiências relatadas, buscou-se avaliar a viabilidade da aplicação do mecanismo no Brasil, dando-se enfoque aos possíveis benefícios que a adoção do *carry-over* poderia gerar sobre os restos a pagar e sobre a qualidade do gasto público.

Contudo, primeiramente, fez-se necessário verificar se no Brasil se justifica a adoção de tal mecanismo. Procurou-se então identificar no sistema orçamentário-financeiro brasileiro o principal problema que o *carry-over* se propõe a resolver: o surto de gasto em fim de exercício. Para tanto, por meio de dados extraídos do Portal Siga, comparam-se os dados referentes aos empenhos discricionários emitidos no último trimestre dos exercícios com a média dos três primeiros trimestres. Nesta pesquisa, analisaram-se dados referentes aos empenhos realizados no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público da União (MPU), considerando-se uma amostra de seis exercícios financeiros – de 2005 a 2010.

Outra questão relevante é o impacto negativo que tais gastos podem exercer sobre a qualidade do gasto público. Como já abordado, a qualidade do gasto não é algo mensurável por meio de indicadores consensualmente aceitos, e o juízo do que venha a ser um “gasto público de qualidade” pode estar sujeito a interpretações diferentes, por vezes conflitantes. Embora não se possa taxar toda contratação direta como desperdício de dinheiro público, não se pode negar que os procedimentos concorrenciais contribuem para que bens e serviços sejam adquiridos a preços menores. Dessa forma, concluiu-se que a licitação, embora não seja determinante, é procedimento indutor da qualidade do gasto público, e prescindir dela significa abrir mão de uma oportunidade de se buscar uma alocação de recursos mais eficiente.

Por isso, como forma de avaliar os impactos do gasto de fim de exercício sobre a qualidade do gasto público, optou-se por levantar no Portal Siga o montante de empenhos discricionários decorrentes de contratações diretas (dispensas e inexigibilidades) realizados nos últimos três meses dos exercícios compreendidos

entre 2005 e 2010, no âmbito dos três Poderes e do MPU, verificando-se se o montante referente ao último trimestre supera a média dos primeiros três trimestres.

Por fim, com o fito de se verificar se o surto de despesas discricionárias no último trimestre dos exercícios contribui para o aumento dos restos a pagar, extraíram-se do Siga, para os três Poderes e o MPU, dados dos exercícios de 2005 a 2010 referentes aos empenhos e aos pagamentos efetuados nos últimos três meses dos exercícios, discriminados segundo o identificador de resultado primário da despesa (despesas financeiras, primárias discricionárias, primárias obrigatórias e outras despesas). Subtraindo-se os pagamentos dos empenhos, obteve-se, para cada tipo de despesa – segundo o identificador de resultado primário –, sua contribuição para o crescimento dos restos a pagar.

4 Particularidades da execução orçamentário-financeira brasileira²⁰

Para procedermos à análise da aplicabilidade do *carry-over* no Brasil, faz-se necessário, antes, identificar anomalias no sistema orçamentário brasileiro que sejam passíveis de correção por meio desse mecanismo. Como abordado nas seções anteriores, a principal razão que levou as nações a adotarem o *carry-over* foi o pico de gastos observado próximo ao término dos exercícios financeiros e o conseqüente impacto negativo desse comportamento sobre a qualidade dos gastos públicos.

4.1 O excesso de gastos discricionários em fim de exercício

Para iniciar a investigação, foram extraídos do Siga dados referentes à execução orçamentário-financeira de despesas discricionárias dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União no período compreendido entre exercícios de 2005 e 2010. Os gráficos da Figura 3 apresentam os resultados obtidos.

A Figura 3A ilustra a comparação entre o percentual de empenhos realizados nos primeiros três trimestres e aqueles realizados no último trimestre dos exercícios, enquanto o gráfico da Figura 3B apresenta a mesma comparação em relação aos pagamentos realizados. Em ambos os gráficos, a linha vermelha (referência) indica o nível ideal para os empenhos e os pagamentos no último trimestre, ou

²⁰ Os dados constantes desta seção foram extraídos do Siga entre os meses de junho/2011 e agosto/2011.

seja, 25%, considerando-se uma distribuição uniforme de empenhos e pagamento ao longo dos trimestres.

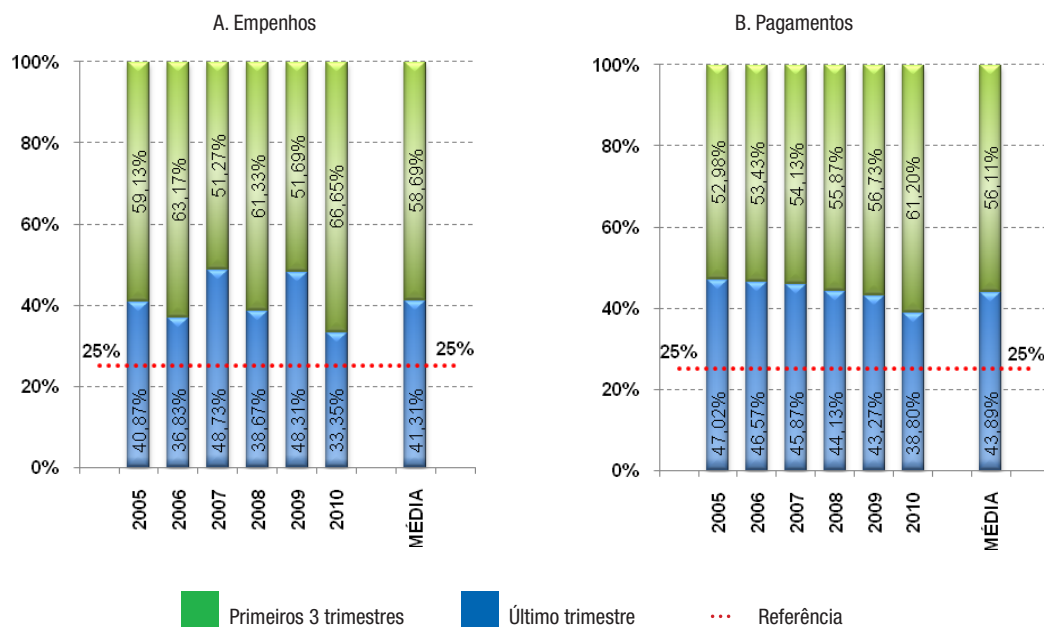


FIGURA 3

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DE DESPESAS DISCRICIONÁRIAS DOS TRÊS PODERES E DO MPU – COMPARAÇÃO ENTRE OS PRIMEIROS TRÊS TRIMESTRES E O ÚLTIMO TRIMESTRE DOS EXERCÍCIOS 2005-2010

Fonte: elaboração do autor com base em dados extraídos do Siga

Os montantes empenhados por período constam da Tabela 1.

TABELA 1
MONTANTES DE EMPENHOS DISCRICIONÁRIOS REALIZADOS NO ÂMBITO DOS TRÊS PODERES E DO MPU: 2005-2010

em bilhões de R\$

PERÍODO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	MÉDIA
Primeiros três trimestres (média trimestral)	9,41	11,18	11,78	14,26	14,58	18,49	13,28
4º trimestre	19,51	19,56	33,61	26,97	40,88	27,76	28,05
Total empenhado no exercício	47,72	53,10	68,96	69,75	84,61	83,24	67,90

Fonte: elaboração do autor com base em dados extraídos do Siga

Pela análise conjunta da Figura 3 com a Tabela 1, pode-se concluir que há concentração significativa de empenhos e de pagamentos de despesas discricionárias no

último trimestre dos exercícios financeiros. A Figura 3A mostra que para os exercícios considerados a média dos empenhos realizados no último trimestre superou os 40% – destaque para o exercício financeiro de 2009, em que quase metade das despesas foi empenhada entre outubro e dezembro (R\$ 40,88 bilhões, de um total de R\$ 84,61 bilhões no exercício).

Quanto aos pagamentos, verifica-se situação semelhante. A média do período considerado mostra que 43,89% dos pagamentos realizados ao longo de todo o exercício financeiro se concentraram no último trimestre. É importante ressaltar que apenas no exercício de 2010 os pagamentos realizados no último trimestre ficaram abaixo de 40% do total anual.

Os dados da Tabela 1 demonstram que, em média, o montante empenhado nos últimos três meses dos exercícios (R\$ 28,05 bilhões) supera em mais que o dobro a média dos trimestres anteriores (R\$ 13,28 bilhões). Uma das causas disso é o contingenciamento realizado pelo governo no início dos exercícios com vistas ao atingimento da meta de superávit primário estabelecida. Em geral, o governo adota uma postura conservadora, atingindo – e por vezes ultrapassando – a meta em meados do segundo semestre dos exercícios. A partir daí, observa-se uma elevação nos gastos primários, até que o superávit primário realizado convirja para a meta estabelecida (SILVA; CÂNDIDO JR.; GERALDO, 2007).

Entretanto, conforme já abordado, os gastos primários discricionários em fim de exercício contribuem para o crescimento dos restos a pagar e, conseqüentemente, do *float*, deturpando o resultado primário do governo (uma avaliação do impacto desses gastos sobre os restos a pagar será feita adiante).

4.2 Contratações diretas em fim de exercício: uma válvula de escape para se gastar mais

Perante a realidade de aumento de gastos em fim de exercício e conhecendo-se a morosidade dos trâmites burocráticos aos quais um procedimento licitatório está sujeito – da preparação das especificações e do edital até a assinatura do contrato pode decorrer cerca de 120 dias –, cabe o seguinte questionamento: “Como pode o gestor, em apenas três meses, empenhar despesas que, em média, superam 40% do total empenhado ao longo de todo o exercício?”. A resposta para essa indagação pode estar no montante de despesas discricionárias realizadas no último trimestre via contratações diretas (dispensas e inexigibilidades) e adesão a atas de registro de preços – a carona.

Para analisar se, de fato, no fim do exercício há aumento de gastos realizados via modalidades de contratação mais simples e céleres, primeiramente cumpre avaliar qual o peso relativo que cada modalidade de licitação tem sobre os empenhos

totais dos exercícios. A Tabela 2 apresenta números extraídos do Siga que explicitam, para os exercícios de 2005 a 2010 e para cada modalidade,²¹ o montante empenhado e seu percentual em relação aos empenhos totais emitidos pelos três Poderes e pelo MPU no respectivo exercício (os dados compreendem apenas despesas discricionárias).

TABELA 2
DISCRIMINAÇÃO DOS EMPENHOS DISCRICIONÁRIOS REALIZADOS NO ÂMBITO DOS TRÊS
PODERES E DO MPU POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO: 2005-2010

em bilhões de R\$

MODALIDADES DE LICITAÇÃO	2005		2006		2007		2008 ⁽¹⁾		2009		2010		MÉDIA ⁽⁴⁾	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Não especificada ⁽²⁾	24,17	50,66%	26,99	50,83%	37,12	53,83%	69,75	100,00%	41,42	48,95%	35,68	42,86%	33,08	48,99%
Pregão	7,00	14,67%	9,22	17,36%	11,53	16,72%	—	—	16,39	19,37%	19,25	23,12%	12,68	18,78%
Dispensa	5,55	11,63%	5,29	9,96%	6,98	10,12%	—	—	11,58	13,69%	14,23	17,10%	8,73	12,93%
Concorrência	5,01	10,50%	4,99	9,40%	5,96	8,64%	—	—	7,21	8,52%	6,28	7,54%	5,89	8,72%
Inexigibilidade	3,82	8,01%	4,68	8,81%	5,44	7,88%	—	—	6,39	7,55%	6,44	7,73%	5,35	7,92%
Tomada de preço	1,05	2,20%	0,90	1,70%	0,90	1,31%	—	—	0,91	1,08%	0,74	0,89%	0,90	1,33%
Convite	0,91	1,91%	0,82	1,54%	0,80	1,16%	—	—	0,46	0,54%	0,44	0,53%	0,69	1,02%
Supr. de fundos ⁽³⁾	0,14	0,29%	0,16	0,30%	0,17	0,25%	—	—	0,10	0,12%	0,15	0,18%	0,14	0,21%
Consulta	0,06	0,13%	0,06	0,10%	0,06	0,09%	—	—	0,15	0,18%	0,03	0,04%	0,07	0,10%
Concurso	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	—	—	0,00	0,00%	0,00	0,01%	0,00	0,00%
TOTAL	47,72	100,00%	53,10	100,00%	68,96	100,00%	69,75	100,00%	84,61	100,00%	83,24	100,00%	67,53	100,00%

Fonte: elaboração do autor com base em dados extraídos do Siga

Notas:

Sinais convencionais utilizados:

— Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

⁽¹⁾ No Siga, os dados referentes aos empenhos discricionários realizados no exercício de 2008 estão todos classificados sob a modalidade de licitação “não aplicável”.

⁽²⁾ A modalidade “não especificada”, criada por este autor, refere-se a dados agregados das seguintes modalidades genéricas: “não aplicável”, “não se aplica” e “não informado”.

⁽³⁾ Supr. de fundos = Suprimento de fundos.

⁽⁴⁾ Devido ao aparente problema com os dados referentes a 2008, optou-se por não considerar este exercício na construção da média geral.

21 Não se trata de modalidades licitatórias nos termos das leis e dos decretos relacionados a licitações e contratos, mas apenas de classificações constantes do Siga.

Ao se observar os dados da Tabela 2, verifica-se que a maior parte dos empenhos discricionários realizados nos exercícios decorre das seguintes modalidades: em média, 48,99% dos empenhos são registrados sob a classificação “não especificada”; em seguida, constata-se que 18,78% dos empenhos decorrem de pregões; a terceira posição corresponde às dispensas de licitação, que representam 12,93% da média de empenhos anuais, correspondendo a R\$ 8,73 bilhões em empenhos; a modalidade de licitação concorrência ocupa a quarta colocação, respondendo por uma média de 8,72% do total de empenhos realizados no exercício; e, por fim, destacamos a inexigibilidade de licitação, que representa, em média, 7,92% dos empenhos realizados nos exercícios, correspondendo a um montante anual médio de R\$ 5,35 bilhões em empenhos. Essas classificações de modalidades são as mais relevantes, respondendo, em média, por 97,34% dos empenhos realizados anualmente.

A modalidade “não especificada” foi criada por este autor para agregar três modalidades genéricas constantes dos relatórios emitidos pelo Siga: “não aplicável”, “não se aplica” e “não informado”. Em consulta a esse sistema, é possível verificar que essas modalidades abarcam empenhos relacionados aos mais diversos elementos de despesa, tais como: aquisição de imóveis, auxílios em geral (alimentação, fardamento, transporte, etc.), contribuições, diárias, locação de mão de obra, material de consumo, obras e instalações, pensões, sentenças judiciais, subvenções sociais, entre outros. Trata-se de modalidades cadastradas no sistema unicamente para possibilitarem o registro de empenhos não decorrentes de licitações ou dispensas legais – um empenho decorrente de uma sentença judicial, por exemplo, não decorre de uma licitação, tampouco de uma contratação direta. Todavia, dados os diferentes elementos de despesas encontrados, possivelmente há empenhos classificados erroneamente sob essas modalidades, principalmente sob a modalidade “não informado”, o que é preocupante, pois, em média, mais de 50% dos empenhos anuais são registrados sob essas três modalidades genéricas.

É relevante destacar que, considerando-se em conjunto os dados referentes às dispensas e às inexigibilidades, tem-se uma média anual para o período de R\$ 14,08 bilhões em contratações diretas, o que equivale a 20,85% das despesas discricionárias empenhadas anualmente. Esse percentual é superior àquele referente ao pregão (R\$ 18,78%), ou seja, de acordo com os dados do Siga, os empenhos discricionários anuais decorrentes de contratações diretas no âmbito dos três Poderes e do MPU superam os empenhos discricionários anuais decorrentes de pregões.

Especial atenção merecem também as despesas registradas sob a modalidade pregão. Isso porque, quando um órgão adere a uma ata de registro de preços e realiza despesas no âmbito dessa ata, o Siga apresenta essas despesas como se fossem decorrentes de um pregão – ou concorrência, a depender da modalidade que gerou a ata –, quando, na verdade, foram decorrentes de uma carona. Isso significa que os montantes registrados sob a modalidade pregão – e

também concorrência – podem estar artificialmente inflados por conta de múltiplas adesões a atas de registro de preços.

Uma vez analisado como se distribuem os empenhos discricionários entre as diversas classificações de modalidades de licitação registradas no Siga, deve-se analisar também como se comporta essa distribuição, por modalidades, entre os trimestres do ano, com especial atenção para o último trimestre.

Construiu-se, então, a Tabela 3, que compara, para cada modalidade de licitação, o montante de empenhos discricionários realizado no último trimestre do exercício com a média dos três primeiros trimestres. Para simplificar a análise, consideram-se apenas as cinco modalidades mais relevantes destacadas anteriormente: não especificada, pregão, dispensa, concorrência e inexigibilidade. As modalidades dispensa e inexigibilidade foram agregadas na classificação “contratações diretas” para possibilitar uma comparação mais imediata entre os dados.

TABELA 3

DISTRIBUIÇÃO DOS EMPENHOS DISCRICIONÁRIOS REALIZADOS PELOS TRÊS PODERES E PELO MPU NOS EXERCÍCIOS POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO – COMPARAÇÃO ENTRE O ÚLTIMO TRIMESTRE E A MÉDIA TRIMESTRAL DOS TRÊS PRIMEIROS TRIMESTRES: 2005-2010

em bilhões de R\$

MODALIDADES DE LICITAÇÃO	2005		2006		2007		2008 ⁽¹⁾		2009		2010		MÉDIA ⁽²⁾	
	Med. 3T. ⁽²⁾	4° T. ⁽³⁾	Med. 3T.	4° T.	Med. 3T.	4° T.	Med. 3T.	4° T.	Med. 3T.	4° T.	Med. 3T.	4° T.	Med. 3T.	4° T.
Não especificada ⁽⁴⁾	4,20	11,59	5,58	10,26	5,26	21,34	14,26	26,97	5,85	23,86	8,23	10,99	5,82	15,61
Contratação direta	2,06	3,19	2,17	3,48	2,59	4,65	—	—	3,81	6,55	4,57	6,95	3,04	4,96
Pregão	1,48	2,57	1,83	3,72	2,26	4,75	—	—	3,27	6,57	4,21	6,60	2,61	4,84
Concorrência	1,22	1,34	1,26	1,20	1,37	1,85	—	—	1,37	3,11	1,24	2,57	1,29	2,01
SUBTOTAL	8,95	18,69	10,84	18,66	11,48	32,59	14,26	26,97	14,30	40,09	18,26	27,11	12,77	27,43
TOTAL EMP. NO PERÍODO⁽⁵⁾	9,41	19,51	11,18	19,56	11,78	33,61	14,26	26,97	14,58	40,88	18,49	27,76	13,28	28,05

Fonte: elaboração do autor com base em dados extraídos do Siga

Notas: Sinais convencionais utilizados:

— Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

⁽¹⁾ No Siga, os dados referentes aos empenhos discricionários realizados no exercício de 2008 estão todos classificados na modalidade de licitação “não aplicável”.

⁽²⁾ Média trimestral dos empenhos discricionários emitidos nos três primeiros trimestres (Med. 3T. = média dos três primeiros trimestres).

⁽³⁾ Empenhos discricionários emitidos no último trimestre dos exercícios (4° T. = 4° trimestre).

⁽⁴⁾ A modalidade “não especificada”, criada por este autor, refere-se a dados agregados das seguintes modalidades genéricas: “não aplicável”, “não se aplica” e “não informado”.

⁽⁵⁾ Total empenhado no período. Essa linha engloba, além do subtotal apresentado na tabela, as demais modalidades não listadas: tomada de preço, convite, concurso, consulta e suprimento de fundos.

⁽⁶⁾ Devido ao aparente problema com os dados referentes a 2008, optou-se por não considerar este exercício na construção da média geral, salvo para o “total empenhado no período”.

A Tabela 3 permite-nos concluir que o montante de empenhos discricionários decorrentes de contratações diretas emitidos no último trimestre dos exercícios (média de R\$ 4,96 bilhões) supera a média de empenhos de mesma espécie emitidos nos primeiros três trimestres (média de 3,04 bilhões).

Outra constatação bastante relevante é que, em média, nos últimos três meses dos exercícios os montantes decorrentes de contratações diretas (R\$ 4,96 bilhões) superam aqueles decorrentes de pregões (R\$ 4,84 bilhões) ou concorrências (2,01 bilhões). Ainda que se considerem as modalidades pregão e concorrência conjuntamente na comparação (R\$ 6,85 bilhões), deve-se levar em conta que essas modalidades, como já abordado, estão artificialmente infladas por empenhos decorrentes de carona. Por isso, se entendermos que a carona é uma forma de contratação direta – porque o órgão contrata sem a promoção de uma competição entre fornecedores –, o montante relativo à soma “concorrência + pregão” pode ser reduzido em detrimento do montante referente às contratações diretas, tornando a razão (“contratações diretas” ÷ “concorrência + pregão”) ainda mais elevada.

4.3 Gastos discricionários em fim de exercício e o aumento dos restos a pagar

Uma vez comprovado que há concentração de empenhos discricionários em fim de exercício e que parcela considerável desses empenhos decorre de contratações diretas – que superam, inclusive, os montantes empenhados nas modalidades pregão ou concorrência –, cabe analisar o impacto que essas despesas discricionárias exercem sobre os restos a pagar. A Figura 4 apresenta a evolução e a composição dos restos a pagar a inscrever e a reinscrever no âmbito dos três Poderes e do MPU, sinalizando que boa parte dos restos a pagar é composta por parcelas decorrentes de despesas discricionárias.

Uma análise pertinente a este estudo é avaliar se as despesas discricionárias realizadas nos últimos três meses dos exercícios contribuem para o crescimento dos restos a pagar, ou seja, se entre outubro e dezembro os empenhos discricionários são maiores que os pagamentos discricionários.

Então, extraiu-se do Siga, para cada um dos exercícios considerados, o montante de empenhos e de pagamentos decorrentes de despesas primárias (discricionárias e obrigatórias), financeiras e de outras despesas realizados no último trimestre. Subtraindo-se os montantes pagos dos montantes empenhados, obteve-se a contribuição de cada uma dessas despesas para o crescimento dos restos a pagar. A Figura 5 ilustra como cada tipo de despesa avoluma os restos a pagar a serem inscritos no exercício seguinte.

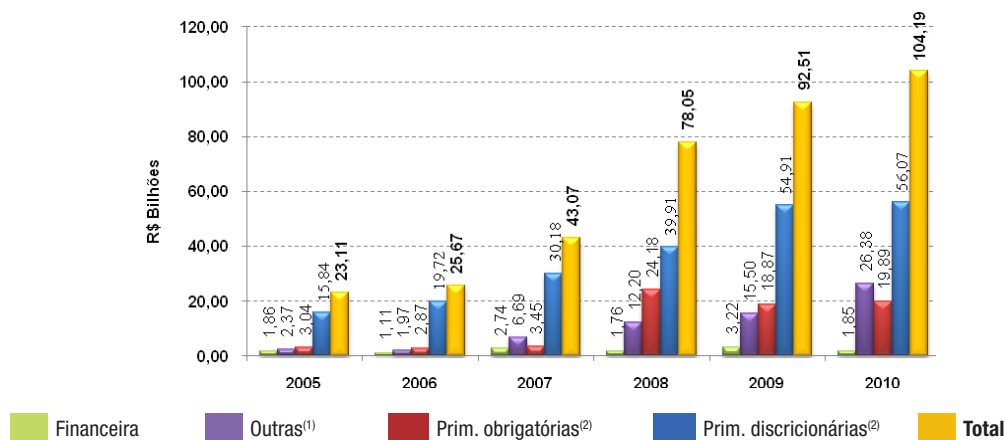


FIGURA 4

COMPOSIÇÃO DOS RESTOS A PAGAR A INSCREVER E A REINSCREVER,
POR TIPO DE DESPESA, NO ÂMBITO DOS TRÊS PODERES E DO MPU: 2005-2010

Fonte: elaboração do autor com base em dados extraídos do Siga

Notas:

⁽¹⁾ “Outros” se refere a despesas não classificadas como “financeiras”, “primárias obrigatórias” ou “primárias discricionárias”, como, por exemplo, “primária sem impacto fiscal”, “não especificadas”, entre outras.

⁽²⁾ Prim. obrigatórias = primárias obrigatórias/Prim. discricionárias = primárias discricionárias.

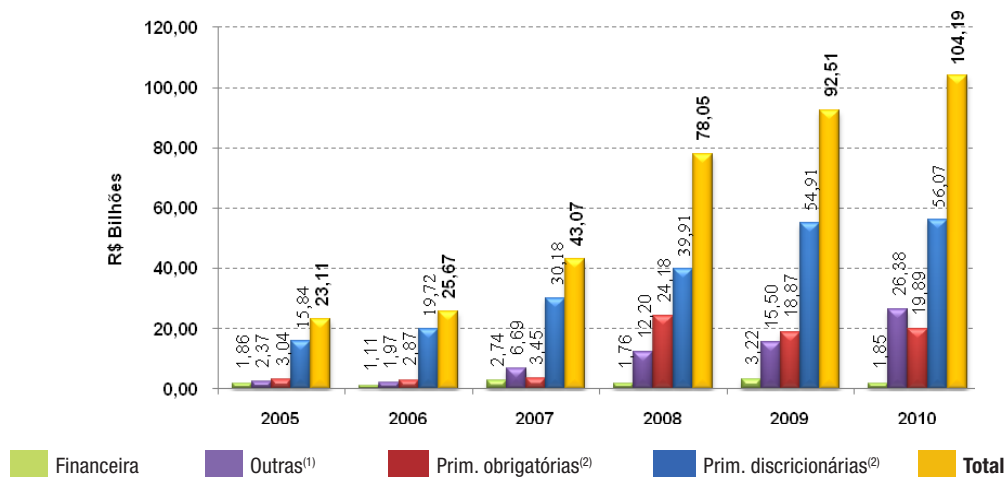


FIGURA 5

DIFERENÇA ENTRE EMPENHOS E PAGAMENTOS REALIZADOS PELOS TRÊS PODERES E PELO
MPU NOS ÚLTIMOS TRÊS MESES DOS EXERCÍCIOS – COMPOSIÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PARA O
AUMENTO DOS RESTOS A PAGAR: 2005-2010

Fonte: elaboração do autor com base em dados extraídos do Siga

Notas:

⁽¹⁾ “Outros” se refere a despesas não classificadas como “financeiras”, “primárias obrigatórias” ou “primárias discricionárias”, como, por exemplo, “primárias sem impacto fiscal”, “não especificadas”, entre outras.

⁽²⁾ Prim. obrigatórias = primárias obrigatórias/Prim. discricionárias = primárias discricionárias.

A análise da Figura 5 permite elaborar as seguintes conclusões:

- i) Nos últimos três meses dos exercícios considerados, há uma contribuição negativa para o crescimento dos restos a pagar, ou seja, em regra, verifica-se um maior montante de pagamentos do que de empenhos, o que reduz os restos a pagar a serem inscritos para o próximo exercício.
- ii) No último trimestre dos exercícios, o pagamento de despesas obrigatórias é o que mais contribui para a redução dos restos a pagar a serem inscritos.
- iii) A diferença entre o empenho e o pagamento de despesas financeiras contribui para a redução dos restos a pagar a serem inscritos, enquanto em relação às “outras despesas” a diferença entre empenhos e pagamentos contribui positivamente para seu crescimento.
- iv) Nos exercícios financeiros considerados, as despesas discricionárias contribuíram sempre de forma positiva – e a partir de 2007 de forma acentuada – para o crescimento dos restos a pagar.
- v) Apesar de no último trimestre ter havido sempre uma redução dos restos a pagar a inscrever (embora essa redução venha diminuindo nos últimos três exercícios), a redução poderia ter sido ainda maior caso os empenhos discricionários realizados no último trimestre não superassem em tanto os pagamentos de mesma espécie nesse período.

O gráfico da Figura 5 demonstra que, caso todas as despesas discricionárias empenhadas entre outubro e dezembro fossem pagas no mesmo exercício em que foram empenhadas, os seguintes montantes não teriam sido inscritos em restos a pagar: R\$ 3,72 bilhões em 2005; R\$ 2,98 bilhões em 2006; R\$ 14,59 bilhões em 2007; R\$ 8,56 bilhões em 2008; R\$ 20,69 bilhões em 2009; e R\$ 7,63 bilhões em 2010. Esses números mostram que, nos últimos seis exercícios, as despesas discricionárias executadas no último trimestre foram responsáveis pela inscrição em restos a pagar de um montante igual a R\$ 58,17 bilhões.

5 Carry-over: um mecanismo aplicável ao Brasil

A análise da execução orçamentário-financeira dos três Poderes e do MPU realizada neste estudo evidenciou que o princípio da anualidade orçamentária, aliado ao contingenciamento praticado pelo governo federal no início dos exercícios financeiros, conduz a anomalias capazes de gerar sérios riscos fiscais – como

o aumento sistemático dos restos a pagar e sua possível transformação em dívida pública consolidada.

Uma dessas consequências – a elevação dos montantes de despesas discricionárias empenhadas no último trimestre dos exercícios financeiros – pode, potencialmente, gerar gastos públicos de qualidade questionável, pois, conforme demonstrado neste estudo, em média, mais de 20% das contratações efetuadas no último trimestre dos exercícios financeiros decorrem de dispensas e de inexigibilidades de licitação, não consideradas as caronas, que podem aumentar ainda mais esse percentual. Apesar de não ser possível afirmar categoricamente que as contratações diretas implicam um gasto público de menor qualidade, consideramos que a licitação – por via da competição entre fornecedores – é mecanismo indutor da eficiência do gasto público, e prescindir dela pode significar reduzir as chances de que determinada contratação seja vantajosa, eficiente e de qualidade.

Consequência lógica dessa concentração de empenhos discricionários tardios é a inscrição de vultosos montantes de despesas discricionárias em restos a pagar – atualmente, esse tipo de despesa é a principal responsável pelo crescimento dos restos a pagar em fim de exercício. Neste estudo, mostrou-se que, caso não houvesse surtos de gastos discricionários em fim de exercício financeiro – com mais empenhos que pagamentos – e se todas as despesas empenhadas fossem efetivamente pagas no mesmo exercício, cerca de R\$ 58 bilhões teriam deixado de ser inscritos em restos a pagar.

Os restos a pagar representam um problema importante do ponto de vista fiscal, uma vez que funcionam como verdadeira “maquiagem” para as estatísticas de endividamento. O crescimento desmedido dos restos a pagar avoluma o *float*, e esse fenômeno, conforme assinalado por Silva, Cândido Jr. e Geraldo (2007), “influencia na sustentabilidade da dívida pública no médio e no longo prazos, desorganiza a execução dos programas de governo e reordena prioridades, afetando diretamente a qualidade dos gastos públicos”.

No que concerne aos picos de gastos discricionários observados ao final dos exercícios, o mecanismo *carry-over* vem sendo aplicado satisfatoriamente por diversos países na solução do mesmo problema. Nesta monografia, foram apresentadas conclusões de diversos estudos e de relatórios de agências governamentais que relatam melhorias na execução orçamentário-financeira e ganhos de qualidade do gasto público, uma vez que o mecanismo permite uma gestão mais bem planejada.

No Brasil, há potencial para a implantação do *carry-over*. A execução orçamentário-financeira brasileira, caracterizada por contingenciamento nas etapas iniciais dos exercícios com vistas ao pagamento dos restos a pagar e ao atingimento da meta de superávit primário, força os gestores a conduzir seus órgãos à

míngua de recursos durante boa parte do ano e, logo em seguida, a gastar uma grande monta em um intervalo muito curto.

Adotando-se o *carry-over*, esse problema poderia ser minimizado, pois o mecanismo, ao desestimular o empenhamento desenfreado em fim de exercício, tem potencial também para reduzir gradativamente os restos a pagar a inscrever e a reinscrever.

Para tanto, seria satisfatório, em um primeiro momento, tal como foi inicialmente operacionalizado na maioria dos países adotantes do *carry-over*, a adoção do mecanismo apenas para as despesas classificadas sob o grupo de natureza da despesa (GND) “Investimentos”. Isso porque, segundo dados do Siga, entre as despesas discricionárias, este é o GND que mais contribui para o crescimento dos restos a pagar nos últimos três meses do exercício. A Tabela 4 apresenta, para cada GND, a diferença entre os empenhos discricionários e os pagamentos discricionários efetuados nos últimos três meses dos exercícios, ou seja, a contribuição de cada GND para os restos a pagar a inscrever.

TABELA 4

DIFERENÇA ENTRE EMPENHOS DISCRICIONÁRIOS E PAGAMENTOS DISCRICIONÁRIOS, POR GND, REALIZADOS NOS ÚLTIMOS TRÊS MESES DOS EXERCÍCIOS – CONTRIBUIÇÃO, POR GND, PARA O CRESCIMENTO DOS RESTOS A PAGAR: 2005-2010

em bilhões de R\$

GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA ⁽¹⁾	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Investimentos	5,73	3,39	13,33	8,43	14,21	6,71	51,80
Outras despesas correntes	-1,93	-0,17	1,05	0,10	6,19	-0,22	5,02
Inversões financeiras	-0,08	-0,23	0,21	0,02	0,26	1,13	1,31
Pessoal e encargos	—	—	—	—	0,03	0,00	0,03
Total da contribuição – RAP	3,72	2,98	14,59	8,56	20,69	7,63	58,17

Fonte: elaboração do autor com base em dados do Siga

Notas:

Sinais convencionais utilizados:

- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

⁽¹⁾ Dados negativos referem-se a pagamentos maiores que empenhos no último trimestre dos exercícios.

Pelos números apresentados na Tabela 4, vê-se que a instituição do *carry-over* apenas para despesas discricionárias classificadas sob o GND “Investimentos” poderia ter evitado, entre os anos de 2005 e 2010, uma inscrição de restos a pagar da ordem de R\$ 51,80 bilhões – e este valor refere-se apenas aos três últimos meses dos exercícios considerados. Ainda que se permitisse o traslado de apenas

parte das dotações consignadas – como, por exemplo, de 5% a 10% do total dos créditos discricionários consignados no orçamento –, a redução de despesas inscritas em restos a pagar ainda seria substancial.

Como visto, uma das razões para a prática do contingenciamento é a reserva de recursos para o pagamento dos restos a pagar vindos de exercícios anteriores. Isso porque, quando de sua elaboração, o orçamento é estanque, prevendo receitas e fixando despesas apenas para o período de um ano. Na sua execução, entretanto, há a incorporação de compromissos advindos dos exercícios anteriores, e o gestor vê-se compelido a destinar recursos do orçamento atual para o pagamento dessas despesas, tornando o orçamento atual deficitário (mesma despesa fixada e menos recursos disponíveis). Qual a consequência disso? No final do exercício, aquelas despesas para as quais, porventura, faltarem recursos serão automaticamente inscritas em restos a pagar, recomeçando o ciclo.

A implantação do *carry-over*, portanto, não é uma medida que possa ser implementada subitamente, pois não há viabilidade de se extinguir os restos a pagar em um exercício sem que haja comprometimento do orçamento do próximo exercício. O processo de implantação demanda a redução paulatina dos restos a pagar – seja pelo seu pagamento seja pelo seu cancelamento – e a concessão gradual de permissão para o traslado de dotações, que, conforme apontado, poderia, inicialmente, ser dada apenas para as despesas com investimentos.

A redução paulatina dos restos a pagar poderia ser processada por meio da adoção temporária de uma defasagem entre o calendário fiscal do governo e o calendário de investimentos dos órgãos. Essa defasagem poderia ser de, digamos, dez meses: de janeiro a outubro – inclusive – o governo perseguiria a meta de superávit, contingenciando a execução orçamentária para o pagamento de parcelas dos restos a pagar e liberando recursos para despesas essenciais. A partir de novembro, maiores parcelas de recursos seriam liberadas, e os gestores poderiam executar despesas com investimentos de maior vulto. Essas despesas seriam cobertas por dotações – e seus respectivos recursos – cuja duração estaria vinculada à duração dos projetos, evitando-se assim surtos periódicos de dispêndio.

A cada novo exercício, essa defasagem entre os calendários poderia ser reduzida em um mês, sendo o processo todo concluído em dez exercícios. Ao final desse período, dados o pagamento sistemático dos restos a pagar já inscritos e a extinção da possibilidade de se inscrever novas despesas decorrentes de investimentos em restos a pagar,²² essa metodologia, desde que criteriosamente executada e acompanhada, seria capaz de eliminar os restos a pagar decorrentes de despesas com investimentos.

22 O fim da possibilidade de inscrever novas despesas do GND 4 em restos a pagar decorre da adoção do *carry-over* para este tipo de despesa, possibilitando o gestor carrear as dotações não utilizadas enquanto vigentes os projetos a que se vinculam tais dotações.

Para a operacionalização do mecanismo nesses moldes, seria essencial atender a todos os requisitos elencados na subseção 2.4.3 deste estudo, com destaque para a existência de sistemas de controle interno e externo atuantes e bem desenvolvidos capazes de fiscalizar e avaliar a execução dos investimentos realizados durante o período de transição. Outra medida importante é a adoção no Brasil do cálculo do superávit primário pelo critério de competência, que é mais prudente, conservador e transparente que o atual critério de caixa. É essencial também que sejam estabelecidas metas fiscais de caráter plurianual, pois assim fica mitigado o risco fiscal de reservas de *carry-over* acumuladas ao longo de dois ou três exercícios serem executadas em um único exercício – eventuais resultados negativos de um exercício poderiam ser compensados nos exercícios subsequentes.

Essa medida, no entanto, não corrige a disfunção alocativa provocada pela esterilização de recursos públicos em determinado órgão por vários anos, tal como vem acontecendo no Reino Unido. Naquele país, entretanto, não há limites para o traslado de dotações de um exercício para outro nem para seu acúmulo. Enden-temos ser prudente – e economicamente mais eficiente – estabelecer limites para o acúmulo de dotações através do tempo, com a adoção de indicadores de execução periódica (mensal, trimestral, etc.) de dotações carregadas como limite para o traslado futuro de dotações. Por exemplo, o limite percentual de créditos consignados que determinado gestor estaria autorizado a carrear para o exercício X2 poderia ser proporcional – até determinado teto – à execução em X1 das dotações herdadas do exercício X0. Assim, se em X1 o gestor executasse todo o montante carregado de X0, poderia levar para X2, digamos, até 5% das dotações consignadas em X1; se executasse apenas metade, poderia carrear, no máximo, 50% do teto, ou seja, 2,5% das dotações de X1, e assim por diante.

É de vital relevância frisar novamente que a operacionalização do *carry-over* depende de haver recursos financeiros a serem carregados juntamente com os créditos orçamentários transferidos. Logo, dada a sistemática de vinculação de receitas orçamentárias a fins constitucionais ou legalmente prestabelecidas, a apuração de superávit deve ser realizada por fonte de recursos, de forma que determinado crédito orçamentário só possa ser carregado se a respectiva fonte con-tiver recursos financeiros suficientes. Para aqueles recursos sem destinação espe-cífica, os recursos a serem carregados poderão ser apurados à conta do superávit geral, descontadas as vinculações.

O tema abordado neste estudo é relevante, e, dado o recente movimento para – finalmente – se aprovar a lei complementar a que alude o § 9º do art. 165 da CF/1988, tem-se uma boa oportunidade para que medidas como as aqui discuti-das sejam adotadas em prol da evolução das finanças públicas no Brasil.

6 Conclusão

Considerado um dos princípios orçamentários mais importantes do ponto de vista político, financeiro e econômico, a anualidade orçamentária passou a contar com cada vez menos adeptos desde as reformas gerenciais orçamentárias promovidas por diversas Administrações Públicas no mundo. Sob o argumento de que engessa a gestão de recursos e provoca concentração de gastos em fim de exercício – gerando gastos públicos de baixa qualidade –, o princípio começou, ainda nos anos 1980, a ser flexibilizado nos países considerados de economia desenvolvida, sendo essa tendência propagada, posteriormente, para outros países.

No Brasil, o tema assume relevância, pois, conforme se demonstrou neste estudo, a observação restrita do princípio da anualidade, aliada ao contingenciamento orçamentário praticado pelo governo com fins de atingimento precoce de metas fiscais, provoca a concentração de despesas discricionárias em fim de exercício. Nesse cenário, como em geral não há tempo hábil para a condução de certames licitatórios, ocorre um incremento das contratações diretas em fim de exercício, o que pode significar execução de gastos públicos de qualidade questionável.

Outro problema identificado neste estudo – e intimamente atrelado à execução de despesas discricionárias em fim de exercício – é a inscrição de cifras vultosas em restos a pagar. Somente entre 2005 e 2010, no âmbito dos três Poderes e do MPU, verificou-se que R\$ 58,17 bilhões foram inscritos em restos a pagar devido ao empenho desmedido de despesas discricionárias em fim de exercício, sendo desse total R\$ 51,80 bilhões referentes a despesas classificadas sob o GND “Investimentos”.

Dada essa realidade, propõe-se, tal como já operacionalizado em diversos países, a adoção do mecanismo *carry-over* no Brasil, de forma que créditos e dotações orçamentários não utilizados possam ser carreados para o exercício seguinte. Inicialmente, o mecanismo poderia ser usado apenas para despesas discricionárias classificadas sob a GND “Investimentos”, sendo, posteriormente, expandido para outros GNDs.

Para a adoção do mecanismo, entretanto, este estudo apontou alguns pressupostos essenciais a serem observados, tais como: i) obediência às vinculações de recursos; ii) apuração de superávit primário pelo conceito de competência; iii) adoção de metas fiscais plurianuais; iv) instituição do *carry-over* a todos os órgãos, em todos os níveis; v) consignação de dotações compatíveis com as atividades de cada órgão, evitando-se superestimativas de recursos; vi) adaptação e desenvolvimento dos sistemas de contabilidade; vii) sistemas de controle interno e externo bem desenvolvidos, capazes de fiscalizar a gestão e a destinação dos

recursos carreados; viii) possibilidade de o gestor formar juízo de conveniência e de oportunidade em relação à gestão dos recursos carreados; ix) definição de limites de acumulação e de tetos para o traslado de um exercício para outro, podendo esse teto ser proporcional à execução de dotações carreadas do exercício anterior; x) redução paulatina dos restos a pagar, seja pelo seu pagamento seja pelo seu cancelamento; xi) adaptação constitucional e legal com vistas à flexibilização do princípio da anualidade orçamentária e à regulamentação do mecanismo.

O *carry-over*, desde que criteriosamente implantado, tem potencial para corrigir graves disfunções de nossa execução orçamentário-financeira, tal como já experimentaram alguns países. Além de possibilitar ganho de qualidade do gasto público, tende a desenvolver gestão governamental – via ampliação de autonomia na gestão de recursos – e, ainda, a promover melhorias do ponto de vista fiscal, visto que cria cenário propício para a extinção dos restos a pagar.

Referências

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos de; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 2. ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.

ALEMANHA. Bundesministerium der Finanzen. **The budget system of the Federal Republic of Germany**. Berlin: Bundesministerium der Finanzen, 2008. Disponível em: <http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_4516/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/Abt__II/001,templateId=raw,property=publicationFile.pdf>. Acesso em: 05/09/2011.

ALTERNATIVE SURVEY GROUP. **Alternative economic survey, India 2004-2005: disqualifying growth**. Déli: Daanish Books, 2005.

BASTOS, Helena Assaf et al. Informação gerencial no orçamento público do Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2-5 nov. 2004, Madrid. **Anales...** Madrid: CLAD, 2004.

BOEX, Jameson; MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge; McNAB, Robert. Multi-year budgeting: a review of international practices and lessons for developing and transition economies. **Public Budgeting and Finance**, v. 20, n. 2, p. 91-112, (*Summer*) 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 01/09/2011.

_____. Constituição Política do Imperio do Brazil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao%20C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 05/09/2011.

_____. Decreto n. 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931.htm>. Acesso em: 08/09/2011.

_____. Lei n. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 11/09/2011.

_____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 09/09/2011.

CARVALHO, José Augusto Moreira de. Título IV: do exercício financeiro. In: CONTI, José Maurício (Org.). **Orçamentos públicos**: a Lei n. 4.320/1964 comentada. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 126-143.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **Orçamento público**: uma visão analítica. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2008. Prêmio SOF de Monografias. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/sof/sof_2010/monografias/tema_2_3%20BA_monografia_celso_de_barros.pdf>. Acesso em: 10/09/2011.

CRUZ, Flávio da (Coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**: Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FERNANDES, Ernani Luiz Barros. **Restos a pagar**. Brasília: Universidade de Brasília/ Associação Brasileira de Orçamento Público, 2004. Monografia. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/Estudos/2004-07-28_Monografia_-_Ernani_Fernandes.pdf>. Acesso em: 10/09/2011.

FONROUGE, Carlos M. Giuliani. **Derecho financiero**. 2. ed. Buenos Aires: Depalma, v. 1, 1973.

GERALDO, José Carlos. Receitas atípicas e restos a pagar: implicações sobre o resultado primário do governo central. **Finanças públicas**: Prêmio STN de Monografias. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2010. Disponível em: <http://www.stn.gov.br/Premio_TN/XVPremio/divida/2afdpXVPTN/Tema_1_2Lugar.pdf>. Acesso em: 17/09/2011.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GONTIJO, Vander; PEREIRA FILHO, Francisco Lúcio. **Restos a pagar e o direito do credor**. Estudo técnico n. 6/2010. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 2010. 16 p. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/4524/restos_pagar_gontijo_pereira_filho.pdf?sequence=1>. Acesso em: 17/09/2011.

HANSEN, Hans Harald. **Wissenschaft leicht verständlich: politische Ökonomie - die uns alle angeht.** Hamburgo: Diplomatica Verlag, 2010.

JONES, Lawrence R.; McCAFFERY, Jerry L. **Budgeting, financial management, and acquisition reform in the U.S.** Department of Defense. Charlotte: Information Age, 2008.

HYNDMAN, Noel; JONES, Rowan; PENDLEBURY, Maurice. An exploratory study of annuality in the UK public sector: plus ça change, plus c'est la même chose? **Financial Accountability & Management**, v. 23, n. 2, p. 215-237, maio 2007.

LEE, Robert D.; JOHNSON, Ronald Wayne; JOYCE, Philip G. **Public budgeting systems.** 7. ed. Sudbury: Jones and Bartlett, 2008.

LIEBMAN, Jeffrey B.; MAHONEY, Neale. Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from federal procurement. In: THE NBER REPORTER, 4., 2010, Cambridge. NBER's Program on Public Economics. **Anais eletrônicos...** Cambridge: NBER, 2010. Disponível em: <http://www.nber.org/confer/2010/PEf10/Liebman_Mahoney.pdf>. Acesso em: 26/05/2011.

LIENERT, Ian; LJUNGMAN, Gösta. **Carry-over of budget authority.** [S.l.]: International Monetary Fund, 2009. Disponível em: <<http://blog-pfm.imf.org/files/carry-over-of-budget-authority.pdf>>. Acesso em: 26/05/2011.

McPHERSON, M. F. **An analysis of year-end spending and the feasibility of a carry-over incentive for federal agencies.** Dissertação (Mestrado). [S.l.]: Naval Postgraduate School, 2007.

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

MENDONÇA, Eduardo Basto Furtado de. **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia.** Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MENZEL, Donald C.; WHITE, Harvey L. **The state of public administration: issues, challenges, and opportunities.** Nova Iorque: M. E. Sharp, 2011.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Budgeting in Sweden. **OECD Journal on Budgeting**, v. 1, n. 1, p. 27-57, 2001.

_____. **Evolutions in budgetary practice: Allen Schick and the OECD senior budget officials.** Paris: OECD, 2009a.

_____. **Government at a glance: 2009.** Paris: OECD, 2009b.

PETREI, A. Humberto. **Presupuesto y control: pautas de reforma pra América Latina.** Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

REINO UNIDO. HM Treasury. **Planning sustainable public spending: lessons from previous policy experience.** Londres: HM Treasury, 2000.

_____. National Audit Office. **Managing financial resources to deliver better public services**. Londres: National Audit Office, 2008.

RIBEIRO, Leonardo César. **Impactos da anualidade orçamentária na alocação dos recursos públicos**. Trabalho de Conclusão de Curso. Brasília: Instituto Serzedello Correa, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053736.pdf>>. Acesso em: 26/07/2011.

ROSA JR., Luiz Emygdio Franco da. **Manual de direito financeiro e direito tributário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

SCHIAVO-CAMPO. The budget and its coverage. In: SHAH, Anwar (Ed.). **Budgeting and budgetary institutions**. Washington: The World Bank, 2007. p.53-88.

SHAND, D. Budgetary reforms in OECD member countries. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 10, p. 63-88, 1998.

SILVA, Alexandre Manoel Ângelo da; CÂNDIDO JR., José Oswaldo; GERALDO, José Carlos. Restos a pagar: implicações sobre a sustentabilidade fiscal e a qualidade do gasto público. **Prêmio SOF de Monografias**. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2007. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/SOF/mongrafias/1_Lugar_-_Alexandre_Manoel_Angelo_Da_Silva.pdf>. Acesso em: 27/09/2011.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

STOURM, René. **Le Budget**. 2. ed. Paris: Guillaumin, 1900.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 13. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

WILDAVISKY, Aaron B. **The new politics of the budgetary process**. Glenview: Scott, Foresman & Co., 1988.