

PRÊMIO SOF DE MONOGRAFIAS - 2007

TEMA 2 – PROMOVENDO A QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

1º LUGAR

**ALEXANDRE MANOEL ÂNGELO DA
SILVA**

**Co-autores: José Oswaldo Cândido Júnior e José
Carlos Gerardo**

**RESTOS A PAGAR: IMPLICAÇÕES SOBRE A
SUSTENTABILIDADE FISCAL E A
QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO**

** Nota: Esta monografia corresponde ao texto original apresentado pelo autor no ato da inscrição no Prêmio SOF 2007. Portanto, o texto ainda não sofreu qualquer revisão editorial.*

Título da Monografia - Restos a Pagar: implicações sobre a sustentabilidade fiscal e a qualidade do gasto público
Tema ao qual a monografia concorre - Promovendo a qualidade do gasto público

RESUMO

Esta monografia objetiva propor indicadores que possam ser utilizados para análise da qualidade da despesa pública. Conforme se sustenta ao longo do trabalho, enquanto o governo fizer uso indiscriminado dos restos a pagar, não será possível estabelecer mecanismos críveis de incentivos que aumentem a qualidade do gasto público. Assim, sob a ótica econômica, com vistas a elevar a qualidade das despesas correntes e de capital do setor público, faz-se necessário o acompanhamento de indicadores que descrevam a evolução dos restos a pagar. Por conseguinte, sugerem-se dois indicadores (Despesa Paga sobre Despesa Autorizada e Restos a Pagar Pagos sobre Despesa Primária Paga) que permitem o acompanhamento da consistência do superávit primário, com implicações diretas na melhoria da qualidade da despesa pública.

De fato, esses indicadores reproduzem de perto o comportamento do *float* ao longo do ano. O *float* de restos a pagar é obtido pela diferença entre o valor das despesas primárias inscritas em restos a pagar no final do ano e a soma do valor dos restos a pagar que são pagos no exercício financeiro com o montante de restos a pagar cancelados referentes ao total dos inscritos. Quando se exclui o *float* do resultado primário no conceito de caixa, tem-se uma *proxy* do resultado primário que utiliza a despesa no conceito de competência. Como será visto, o crescimento do uso do *float* influencia na sustentabilidade da dívida pública no médio e no longo prazo, desorganiza a execução dos programas de governo e reordena prioridades, afetando diretamente a qualidade dos gastos públicos. O *float* também está associado ao uso de dois procedimentos gêmeos, o contingenciamento financeiro e os restos a pagar, que representam graves disfunções no processo orçamentário federal. Esses mecanismos detonam um processo de barganha política ao longo da execução orçamentária, que encarecem os custos dos bens e serviços públicos, criam incentivos para enrijecer os gastos públicos, magnificam o poder dos *lobbies* e do espaço para corrupção e aumenta a pulverização dos recursos públicos. O problema é que a prática no uso indiscriminado do contingenciamento e dos restos a pagar acaba gerando condições propícias para a sua reprodução ao longo do tempo. Nos últimos vinte e cinco anos, a política fiscal no Brasil tem conseguido avanços institucionais importantes, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 é um amadurecimento desse processo de evolução institucional.

Todavia, é preciso obter maiores ganhos no tocante aos instrumentos e práticas da execução orçamentária no Brasil. Nesse sentido, as disfunções constatadas nesse artigo geram duas recomendações: é preciso passar a controlar metas de superávit primário apuradas pelo critério de competência, que são mais transparentes e robustas a inconsistências intertemporais. Segundo, é preciso normatizar de maneira adequada ou extinguir a utilização do expediente dos restos a pagar. Enquanto essas medidas não são postas em prática, o acompanhamento por meio dos dois indicadores sugeridos pode contribuir para restringir as distorções causadas no processo orçamentário, viabilizando, portanto, uma melhoria na qualidade dos gastos públicos.

RESTOS A PAGAR : IMPLICAÇÕES SOBRE A SUSTENTABILIDADE FISCAL E A QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

1. INTRODUÇÃO

Esta monografia objetiva propor indicadores que possam ser utilizados para análise da qualidade da despesa pública¹. Conforme se sustentará ao longo deste trabalho, enquanto o governo fizer uso indiscriminado dos restos a pagar, não será possível estabelecer mecanismos críveis de incentivos que aumentem a qualidade do gasto público. Assim, sob a ótica econômica, com vistas a elevar a qualidade das despesas correntes e de capital do setor público, faz-se necessário o acompanhamento de indicadores que descrevam a evolução dos restos a pagar.

No Brasil, um superávit primário de 3,8% do PIB não implica, necessariamente, uma economia orçamentária primária de 3,8% do PIB, em sentido diferente ao que alguns agentes econômicos possam inferir². A título de ilustração, é possível que esses 3,8% do PIB signifiquem uma economia orçamentária primária de 2% do PIB. Nesta monografia, quando a economia orçamentária primária realizada é menor que o número de superávit primário divulgado, diz-se que há inconsistência desse número.

No cálculo acima da linha, essa inconsistência decorre do regime oficial ser o de caixa. Na contabilização abaixo da linha, a referida inconsistência é consequência do fato de os restos a pagar não serem contabilizados na Dívida Líquida do Setor Público Consolidado³ (DLSP). Naturalmente, uma forma de prover maior consistência à regra de superávit primário e eliminar ou diminuir possíveis assimetrias de informação existentes entre os agentes econômicos e o governo é

¹ Esta monografia restringe-se à análise da despesa pública no âmbito do governo federal.

² Analogamente, na álgebra linear, em determinados espaços vetoriais, de forma diferente ao que acontece no espaço vetorial dos números reais, $1+1\neq 2$.

³ A palavra consolidado refere-se à agregação contábil dos dados da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas respectivas empresas estatais.

adotar o regime de competência para as despesas. Países como Austrália, França, Nova Zelândia e Reino Unido adotam esse regime, com isso se obtém maior transparência e credibilidade não somente na geração dos resultados fiscais, como também no planejamento, na execução orçamentária e na alocação eficiente dos gastos públicos (Toye, 2006).

Além disso, instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) defendem a necessidade de se adotar um regime competência para que possam ser avaliados, adequadamente, os ativos e passivos do governo, padronizando-se a forma de apuração das estatísticas fiscais com outros sistemas de informações, como as Contas Nacionais e o Balanço de Pagamento (IMF, 2002).

Por conseguinte, apesar de os supostos benefícios no curto prazo, mostrar-se-ão nesta monografia os efeitos maléficos, no médio e no longo prazo, para a programação financeira e conseqüentemente sobre a qualidade do gasto público do uso indiscriminado de restos a pagar. Em seguida, apresentar-se-ão dois indicadores que, ao permitirem um acompanhamento da utilização dos restos a pagar, potencializam a melhoria da qualidade da despesa pública.

Com vistas à obtenção desses indicadores, além desta introdução, a monografia está estruturada em seis seções. Na próxima seção, de acordo com os princípios do tripé da política macroeconômica vigente no Brasil (câmbio flutuante, metas de inflação e política de superávit primário), discutem-se quais os efeitos esperados de uma possível assimetria de informações na execução da política fiscal⁴. Na seção 3, faz-se uma incursão na contabilidade pública e avaliam-se os efeitos econômicos no curto e no longo prazo da utilização de restos a pagar.

⁴ O fato de o gestor público saber dos efeitos do uso indiscriminado dos restos a pagar, e dos agentes econômicos não saberem, caracteriza uma típica situação de assimetria de informações.

Na seção 4, efetua-se a apuração do Resultado Primário Ajustado, que evidencia qual seria o resultado primário do governo federal se o regime contábil adotado fosse o de competência. Na seção 5, apresentam-se dois indicadores que são construídos a partir de variáveis da contabilidade pública e que são importantes na determinação da consistência do superávit primário divulgado, sendo, pois, seus respectivos acompanhamentos bastante importantes para a melhoria da qualidade dos gastos públicos. Por fim, na última 6, evidenciam-se as principais conclusões.

2. EXPECTATIVAS E A POLÍTICA MACROECONÔMICA

No Brasil, a política fiscal a partir de 1999 tem se baseado pelos princípios da construção de um regime de política econômica em que prevaleça a consistência intertemporal. A título de ilustração, no caso da política fiscal, pode-se afirmar que, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o governo anuncia uma política de geração de superávits primários (regra fiscal) para os próximos três anos. No decorrer dos últimos anos, o que se observou é que esses superávits estão sendo cumpridos e em alguns casos, inclusive, acima da meta fixada, de modo que, pelo menos no curto prazo, parece não pairar dúvidas do quão crível tem sido a política fiscal brasileira.

A inserção da consistência intertemporal no ideário econômico se estabelece a partir da revolução das expectativas racionais na macroeconomia, quando a convergência das expectativas dos agentes de mercado ao proposto pelos *policy-makers* tornou-se um elemento crucial para a política econômica. Lucas (1976) e Sims (1980) foram os primeiros a chamar atenção para a necessidade dessa convergência, apontando, sobretudo, o desempenho ruim dos modelos econométricos da década de 60 de inspiração *keynesiana* em episódios de mudanças de política econômica. O problema apontado é que esses modelos

realizam previsões supondo que as regras do ambiente econômico não mudam, extrapolando indevidamente o comportamento passado das variáveis macroeconômicas.

Nesse sentido, como as variáveis macroeconômicas são resultados de decisões descentralizadas dos agentes econômicos que levam em consideração as mudanças no ambiente econômico, qualquer movimento de política discricionária passa a não ter o efeito desejado pelo *policy-maker*, pois os agentes antecipam os benefícios e internalizam os custos da decisão de política econômica. Por exemplo, em um período recessivo, a decisão de acelerar os gastos governamentais (com vistas a expandir a atividade econômica) pode apenas aumentar a recessão.

Em linhas gerais, por meio de cálculos estocásticos e modelagem supondo racionalidade dos agentes econômicos, esses pesquisadores demonstram que, se as regras mudam, os agentes econômicos reagem, incorporando essas mudanças em suas restrições orçamentárias e em suas respectivas decisões. Assim, o corolário da teoria das expectativas racionais é que políticas baseadas em regras são superiores às políticas discricionárias. Segundo Sargent (1994), os *policy-makers* devem reconhecer que os agentes econômicos possuem um conjunto de escolhas diante de regimes alternativos de política econômica e que o importante não é definir uma ação particular no tempo, mas seguir uma estratégia repetida para a escolha das variáveis de política econômica.

Kydland e Prescott (1977) demonstraram, adicionalmente, que políticas baseadas em regras tornam-se críveis à medida que os anúncios tornam-se efetivos e existe convergência de expectativas entre os agentes de mercado e a política anunciada. Para que essa convergência se estabeleça em caráter efetivo, é importante o conceito de consistência intertemporal da política econômica, ou seja,

na medida em que o *policy-maker* anuncia uma regra ou uma meta a ser perseguida no futuro, essa deve ser a escolha ótima ao longo do tempo. Caso contrário, os agentes podem antecipar que o governo possa se desviar da meta, tornando a política anunciada não crível.

Não obstante a idéia defendida pela teoria das expectativas racionais e incorporada pelos *policy-makers* brasileiros desde 1999, tanto na área fiscal quanto na monetária, há de se mencionar que existe a possibilidade de assimetria de informações na execução da política fiscal. Dessa forma, ao menos no curto prazo, é possível que os *policy-makers* obtenham privilégios diante dos agentes de mercado, tornando possível, por exemplo, o usufruto dos benefícios de uma política fiscal sustentável que pode passar a não ser sustentável quando se eliminam as assimetrias de informação.

A preocupação com os possíveis problemas gerados por informações assimétricas é agravada quando se reconhece a importância da política fiscal no gerenciamento da política econômica. Autores como Dinh (1999), Mihaljek & Tissot (2003) e Lopreato (2006) chamam a atenção para o papel crucial exercido pela política fiscal no âmbito da política macroeconômica, sobretudo em economias emergentes como é o caso do Brasil. O problema é que o desequilíbrio das contas públicas tende a sinalizar a possibilidade de desajustes em outras áreas, como no setor externo via apreciações cambiais (indesejadas) decorrentes da elevação do gasto público. Além disso, compromissos com a política monetária, tais como os regimes de metas de inflação, podem ser inconsistentes intertemporalmente se ocorre descontrole na política fiscal (Alesina & Tabellini, 1987).

No Brasil, em 1999, paralelamente à introdução do regime de metas de inflação e adoção do câmbio flutuante, estabeleceu-se uma âncora fiscal com o

intuito de prover consistência ao regime de política econômica instalado. Por conseguinte, foi construído um tripé na política macroeconômica, no qual a política fiscal passou a exercer papel fundamental no mecanismo de coordenação das demais políticas. Nesse contexto, as decisões sobre o nível e o financiamento do déficit público e da dívida pública influenciam a taxa de juros e a inflação, que por sua vez determinam mudanças nas expectativas sobre a taxa de câmbio. Em um tipo de *feedback*, essas variáveis também afetam a dívida pública, influenciando as expectativas dos agentes com relação à sustentabilidade dessa dívida e ao nível de esforço fiscal requerido para que essa dívida se mantenha sob controle.

Dessa forma, em virtude da centralidade assumida pela política fiscal no gerenciamento da política macroeconômica no Brasil, amplia-se a importância para diminuir possíveis assimetrias de informação relativas à política fiscal no Brasil, trazendo análises e informações adicionais sobre o ajuste fiscal. Logo, a fim de avaliar a execução orçamentária, com seus respectivos impactos no médio e longo prazo, e conseqüentemente na qualidade do gasto público cresce a necessidade de se observar indicadores alternativos que não se resumem apenas ao fluxo de receitas e despesas e à relação entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB).

Blanchard (1990) foi um dos pioneiros a destacar a necessidade de se observar indicadores alternativos na avaliação da política fiscal. Segundo esse autor, como medida de avaliação, a observação do déficit (superávit) é insuficiente, já que não leva em consideração a trajetória fiscal futura, apenas os valores líquidos de receitas e despesas já realizados (Lopreato, 2006).

Dinh (1999) sugere uma série de indicadores qualitativos como forma de realizar uma análise coerente sobre a solvência e a sustentabilidade da política fiscal

de um país⁵. Alvarado, Izquierdo e Panizza (2004) analisam a sustentabilidade fiscal utilizando modelos probabilísticos e utilizam variáveis consideradas importantes para economias emergentes, tais como parcela da dívida denominada em moeda estrangeira, termos de troca, receitas de recursos naturais não-renováveis, variáveis relacionadas aos fluxos de capitais, dentre outras.

Neste artigo, chama-se atenção para as variáveis de contabilidade pública que estão relacionadas à construção do resultado primário. A partir dessas variáveis, analisam-se dois indicadores que fornecem informações adicionais sobre a aferição da sustentabilidade da política fiscal no médio e/ou no longo prazo e sobre a execução da política fiscal, com vistas à análise da qualidade da despesa pública.

3. CONTABILIDADE PÚBLICA E O SUPERÁVIT PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL

Um dos principais objetos de análise da contabilidade pública é o acompanhamento da execução orçamentária. Desse modo, quando o objetivo é aprofundar a compreensão sobre a execução da programação financeira governamental, torna-se crucial o entendimento de conceitos e variáveis da contabilidade pública.

De acordo com a Lei n.º 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, a despesa pública deve ser contabilizada sob o regime contábil de competência e passa por três estágios: empenho, liquidação e pagamento. Segundo Pascoal (2004), o empenho é o ato que oficialmente reserva (destaca) um determinado montante de uma dotação orçamentária para fazer frente

⁵ Alguns deles são análises sobre: as origens do desequilíbrio fiscal (escassez de receitas ou aumento excessivo de gastos, ou ambos); a importância das esferas sub-nacionais e empresas estatais na composição do déficit público; as despesas extra-orçamentárias; o impacto da participação do governo em empresas financeiras, como bancos e sociedades de economia mista; a composição da estrutura tributária entre impostos diretos e indiretos; a participação de receitas transitórias no ajuste fiscal; etc.

a uma despesa específica. Por sua vez, quando o serviço (bem) que deu origem a essa despesa já foi efetuado (entregue) e reconhecido pelo ordenador de despesas, ocorre o estágio referente à liquidação da despesa pública. Por fim, quando há o desembolso efetivo do dinheiro, ocorre o estágio referente ao pagamento.

Em outras palavras, o primeiro estágio da despesa pública, o empenho, corresponde à reserva de uma parcela da dotação orçamentária disponível para a consecução de um determinado gasto público. Após a sua emissão, o empenho pode ser cancelado e revertido à dotação disponível, liquidado ou inscrito em restos a pagar (despesas postergadas para serem executadas orçamentariamente no exercício seguinte). A liquidação, segundo estágio da despesa pública, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor ou entidade beneficiária, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito ou da habilitação ao benefício. O pagamento representa o terceiro e último estágio da despesa e caracteriza-se pela transferência de recursos financeiros ao credor ou beneficiário previamente identificado no estágio da liquidação.

Ressalta-se que as despesas empenhadas em determinado exercício, e que não foram canceladas, nem sempre são pagas no mesmo exercício. As despesas empenhadas e não pagas são denominadas restos a pagar, os quais podem ser: processados e não processados. Os restos a pagar processados são relativos àqueles empenhos que cumpriram o estágio da liquidação, ou seja, o bem ou serviço correspondente já foi entregue, conferido e atestado pela Administração. Nesse caso, o direito do credor torna-se líquido e certo pelo prazo de 5 (cinco) anos a partir da data da inscrição, mas os valores não reclamados pelos fornecedores durante esse prazo serão cancelados.

Os restos a pagar não-processados referem-se aos empenhos emitidos, mas que não cumpriram o estágio da liquidação em determinado exercício. As despesas correspondentes a esses empenhos estão na dependência da prestação do serviço, do fornecimento do bem ou da execução da obra por parte do credor, podendo ser inscritas em restos a pagar, no encerramento do exercício financeiro de emissão da Nota de Empenho, com validade até 31 de dezembro do ano subsequente, desde que satisfaçam os seguintes requisitos do art. 35 do Decreto 93.872/86:

- O prazo para o cumprimento da obrigação assumida pelo credor deve estar vigente;
- A despesa deve se encontrar em processo de liquidação, mesmo que o prazo já esteja expirado, sendo de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação;
- O empenho deve destinar-se a transferências a instituições públicas ou privadas; ou;
- O empenho deve corresponder a compromissos assumidos no exterior.

Todavia, em termos de operacionalização do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), os empenhos enquadrados nos casos em que seja possível a inscrição em restos a pagar não processados automaticamente são registrados como liquidados, no dia 31 de dezembro do exercício em que foram emitidos. Esse procedimento é conhecido entre os técnicos da área de orçamento como “liquidação automática” ou “forçada”.

Nesse registro contábil, há, concomitantemente, o reconhecimento de uma obrigação (passivo) que irá integrar a dívida flutuante da União⁶. Isso é consequência do art. 35 da Lei n.º 4.320/1964, que determina: (...) pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. Portanto, nesse caso, só há a liquidação “contábil”, em atendimento à legislação, e não a liquidação “de fato”, uma vez que a entrega do bem ou serviço poderá ser efetuada futuramente, mas ainda não ocorreu.

Em relação ao art. 68 do Decreto 93.872/86, o mandamento constante de seu trecho final, o qual estatui que a inscrição de despesas em restos a pagar terá validade até 31 de dezembro do exercício subsequente, nem sempre é observado. Isso ocorre porque esse dispositivo pode ser alterado, por exemplo, pela edição de um decreto posterior postergando esse prazo, com o devido respaldo sob o ponto de vista jurídico. Esse procedimento, de fato, vem ocorrendo nos últimos anos, já que o Poder Executivo editou vários decretos⁷ prorrogando os prazos de validade dos restos a pagar inscritos.

No que concerne à apuração do resultado primário brasileiro, no conceito acima da linha, o regime contábil utilizado na apuração das despesas é o de caixa, ou seja, a despesa somente afeta o resultado primário quando é efetivamente paga, que é o estágio da despesa correspondente ao pagamento⁸. Dessa forma, um determinado bem (serviço) entregue (efetuado) ao governo em julho de 2005, mas pago em janeiro de 2006, somente afeta o resultado primário em 2006. Nesse caso, no final do exercício financeiro de 2005, surgem os restos a pagar, que

⁶ Mencione-se que a dívida flutuante não integra a DLSP, que é utilizada para a apuração do resultado primário abaixo da linha do governo federal.

⁷ Pode-se citar como exemplos: Decreto n.º 2.450/1997, Decreto n.º 3.337/2000, Decreto n.º 3.558/2000, Decreto n.º 4.561/2002, Decreto n.º 5.329/2004 e Decreto n.º 5.729/2006.

⁸ No que diz respeito às receitas, em geral, não há divergência entre a Lei 4.320/64 e a metodologia de apuração do resultado primário, pois ambas calculam as receitas pelo regime contábil de caixa.

correspondem às despesas realizadas em determinado ano, com pagamentos postergados para o ano seguinte.

Conforme mencionado, existem dois tipos de restos a pagar. Os restos a pagar processados e aqueles não processados. Os do primeiro tipo correspondem a despesas que já foram liquidadas no exercício anterior, mas não foram pagas. Os do segundo tipo correspondem a despesas que foram empenhadas, mas não chegaram a ser liquidadas nem pagas no exercício anterior.

Segundo Mota (2004), na contabilidade pública, o termo liquidação da despesa representa o momento de sua apropriação, o que equivale ao reconhecimento da despesa em um regime contábil de competência. Dessa maneira, do ponto de vista contábil, somente cabe mencionar postergação de despesas no caso dos restos a pagar processados.

No entanto, o conceito contábil parece não ser o mais apropriado para avaliar os efeitos deletérios dos restos a pagar sobre a programação financeira. Isso porque a inscrição dos restos a pagar não-processados implica a assunção de obrigações em volume superior à capacidade de pagamento, acarretando o comprometimento de receitas futuras e a imobilização do governo no início de cada exercício financeiro. Essa imobilização acarreta o surgimento de grande parte das mazelas que distorcem a execução financeira e deteriora a qualidade do gasto público, como o propalado orçamento incremental⁹, que, na prática, é a forma como o orçamento é elaborado e executado ano após ano. Outra distorção amplamente conhecida, também originada dos restos a pagar não-processados, é a comprovação de despesas decorrentes de vinculações – que tomam por base o valor empenhado¹⁰.

⁹ Para maiores detalhes sobre distorções no processo orçamentário ver Giacomoni (2003).

¹⁰ Nesse sentido, destaque-se que as vinculações da saúde e da educação são feitas com base no valor empenhado. Destarte, destaque-se que não são raras as vezes que suas respectivas comprovações são feitas

Ademais, o instituto da “liquidação forçada” gera confusão em relação à distinção entre os estágios da despesa¹¹.

Assim, para os propósitos deste artigo, também se consideram os restos a pagar não-processados como elemento de postergação das despesas. Por conseguinte, de maneira similar aos restos a pagar processados, diz-se que o incremento da inscrição dos restos a pagar não-processados frente ao respectivo pagamento é fonte de inconsistência do resultado primário, pois deteriora o regular funcionamento da programação financeira do ano seguinte.

Fernandes (2004) analisa o processo de cálculo do resultado primário considerando a estimativa do *float*, que, de acordo com a metodologia utilizada em sua monografia, é a diferença entre o valor das despesas primárias inscritas em restos a pagar no final do ano e o valor dos restos a pagar que são pagos no exercício financeiro. Ao utilizar dados do SIAFI, no período 1999 a 2003, esse autor demonstra que há uma tendência de crescimento do *float* dos restos a pagar processados e do *float* dos restos a pagar não-processados do Governo Central.

Neste artigo, há uma substancial diferença em relação ao conceito de *float* utilizado em Fernandes (2004), i.e, considera-se também o total de restos a pagar cancelados no cálculo do *float*. A diminuição do montante de restos a pagar cancelados do total de inscritos na aferição do *float* é implicação direta do fato que, sob o ponto de vista econômico, o que interessa é saber o montante das despesas efetuadas, mas postergadas em termos de pagamento para o(s) ano(s) seguinte(s)¹². Ao não se considerar o cancelamento, superestima-se o *float*, pois se considera a inscrição de despesas que, de fato, não foram efetuadas. Ademais, do

por meio da utilização de restos a pagar não-processados. Vide Manual de Elaboração do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (2007).

¹¹ Gobetti (2006) mostra que a liquidação forçada dificulta a apuração do efetivo montante de investimento público.

¹² No jargão dos técnicos que lidam com orçamento público, o uso do *float* significa “pedalar” despesas. Nesse sentido, o termo “pedalar” é utilizado como sinônimo de postergar.

ponto de vista da transparência das contas públicas, o cálculo do *float* é particularmente interessante porque a inscrição de restos a pagar, apesar de relevante sob a ótica econômica, como se verá nos parágrafos subseqüentes desta seção, não impacta nem o superávit primário nem a dívida pública.

A fim de simplificar a análise, considera-se o total de *float*¹³, que é a soma do *float* de restos a pagar não-processados com o *float* de restos a pagar processados. O *float* de restos a pagar não-processados é obtido pela diferença entre o valor das despesas primárias inscritas em restos a pagar não-processados no final do ano e a soma do valor dos restos a pagar não-processados que são pagos no exercício financeiro com o montante de restos a pagar não-processados cancelados referentes ao total dos inscritos. De forma similar, obtém-se o *float* de restos a pagar processados, subtraindo-se do valor das despesas primárias inscritas em restos a pagar processados no final do ano a soma do valor dos restos a pagar processados que são pagos no exercício financeiro com o montante de restos a pagar processados cancelados referentes ao total dos inscritos.

Ao se considerar o *float*, nota-se que existe uma diferença entre o resultado primário no conceito de caixa (RP) e a economia orçamentária efetiva do governo, i.e, o resultado primário que utiliza a despesa no conceito de competência. Quando se exclui o *float* (F) do resultado primário no conceito de caixa, tem-se uma *proxy* do resultado primário que utiliza a despesa no conceito de competência. Ao longo desta monografia, chama-se essa *proxy* de resultado primário ajustado (RPA).

Esses conceitos podem ser descritos em equações. Inicialmente, evidencia-se o resultado primário obtido no conceito de caixa:

$$RP_t = R_t - DRAP_t - D_t \quad (1)$$

¹³ Daqui por diante, denomina-se o total de “float” simplesmente como “float”.

em que R_t é a receita primária arrecadada no ano t , $DRAP_t$ é o pagamento no ano t de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores ao ano t e D_t constitui as demais despesas primárias pagas no ano t . No caso do *float*, tem-se:

$$F_t = RAPI_t - DRAP_t - CRAP_t \quad (2)$$

na qual $RAPI_t$ equivale aos restos a pagar (processados e não-processados) inscritos no ano t e $CRAP_t$, aos restos a pagar (processados e não-processados) cujos cancelamentos referem-se ao ano t , que tenham sido cancelados nos exercícios subseqüentes¹⁴. Assim, o resultado primário ajustado é dado por:

$$RPA_t = RP_t - F_t \quad (3)$$

Ao substituir (1) e (2) em (3), obtém-se:

$$RPA_t = R_t - D_t - RAPI_t + CRAP_t \quad (4).$$

É válido destacar que, para analisar o impacto da execução orçamentária no médio e longo prazo e conseqüentemente sobre a sustentabilidade da dívida pública, o conceito mais adequado é o de resultado primário ajustado. Com isso em mente, é possível mostrar os efeitos do *float* sobre essa sustentabilidade a partir da restrição orçamentária intertemporal do governo:

$$B_t = -RPA_t + (1 + i_{t-1})B_{t-1} \quad (5)$$

em que B_t é o estoque de dívida pública no período t e i_{t-1} é a taxa nominal de juros no período $t-1$.

Em consonância com Marinheiro (2005), a equação (5) pode ser reescrita em termos reais ao dividi-la pelo nível de preços no período t (P_t):

¹⁴ É claro que o cálculo do *float* para o ano t (ano vigente) será superestimado, haja vista que não se sabe quais empenhos/liquidações serão cancelados nos exercícios subseqüentes. Mesmo no caso do cálculo do *float* para anos anteriores, há alguma superestimativa, pois, na prática, nem sempre os prazos de 1 ano para o cancelamento (prescrição) de restos a pagar não-processados e 5 anos para o cancelamento (prescrição) dos restos a pagar processados são cumpridos.

$$\frac{B_t}{P_t} = \frac{-RPA_t}{P_t} + \frac{(1+i_t) B_{t-1}}{\left(\frac{P_t}{P_{t-1}}\right) P_{t-1}} = \frac{-RPA_t}{P_t} + \frac{(1+i_t) B_{t-1}}{(1+\pi_t) P_{t-1}} \quad (6)$$

A equação (6) pode ser simplificada ao denominar suas frações por letras minúsculas dos respectivos numeradores e utilizar a seguinte definição de taxa real

de juros ($r_t = \frac{(1+i_t)}{(1+\pi_t)} - 1$):

$$b_t = -rpa_t + (1+r_t)b_{t-1} \quad (7)$$

Ao considerar a taxa real de juros estacionária em torno da média e resolvendo (7) de forma recursiva, obtém-se:

$$b_t = \sum_{j=0}^{\infty} \frac{rpa_{t+j}}{(1+r)^{j+1}} + \lim_{j \rightarrow \infty} \frac{b_{t+j+1}}{(1+r)^{j+1}} = \sum_{j=0}^{\infty} \frac{rp_{t+j}}{(1+r)^{j+1}} - \sum_{j=0}^{\infty} \frac{f_{t+j}}{(1+r)^{j+1}} + \lim_{j \rightarrow \infty} \frac{b_{t+j+1}}{(1+r)^{j+1}} \quad (8)$$

em que f é o *float* em termos reais. A equação (8) pode ser reescrita da seguinte maneira:

$$b_t + \sum_{j=0}^{\infty} \frac{f_{t+j}}{(1+r)^{j+1}} = \sum_{j=0}^{\infty} \frac{rp_{t+j}}{(1+r)^{j+1}} + \lim_{j \rightarrow \infty} \frac{b_{t+j+1}}{(1+r)^{j+1}} \quad (9)$$

Ao definir $E(.)$ como esperança condicional sobre a informação no período t , a sustentabilidade da dívida pública mantém-se, se somente se:

$$E \left[\lim_{j \rightarrow \infty} \frac{b_{t+j+1}}{(1+r)^{j+1}} \right] = 0 \quad (10)$$

Se satisfeita a condição de transversalidade posta na equação (10), o valor presente dos fluxos dos futuros superávits primários esperados (no conceito de caixa) é igual aos fluxos dos futuros *floats* esperados mais o valor corrente da dívida pública em termos reais. Dessa forma, é de se esperar que, com crescentes *floats*, esperem-se crescentes fluxos de superávits primários, a fim de manter a sustentabilidade da dívida pública.

Desde que maior *float* necessariamente significa maior esforço fiscal no futuro, do ponto de vista do gestor público, quais seriam os benefícios em se aumentar de forma persistente o *float*? Visto que a despesa (na forma de empenho ou de liquidação) se efetuada terá de ser paga em algum momento, seja no ano seguinte ou em qualquer outro ano, quais são os benefícios para o gestor público incrementar o *float*?

Esta monografia advoga a tese de que existem ganhos contábeis e econômicos em se elevar persistentemente o *float*¹⁵. Em virtude de as despesas só afetarem o resultado primário quando são efetivamente pagas, o governo costuma postergar o pagamento de um ano para o outro para gerar, temporariamente, um superávit primário mais elevado. Em outras palavras, o ganho contábil em aumentar os restos a pagar é conseguir melhorar o resultado do superávit primário para um determinado ano, isso permite mostrar que está sendo feito um esforço fiscal maior, quando o que de fato ocorreu foi a postergação de pagamentos de despesas que já foram realizadas. Com isso, no governo federal, são cumpridas as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei Orçamentária Anual e nos

¹⁵ Lima & Miranda (2006) chamam ainda atenção para os incentivos políticos do *float*, haja vista que, segundo esses autores, o efetivo pagamento dos restos a pagar é um instrumento de barganha política do Executivo junto ao Legislativo.

outros instrumentos legalmente estabelecidos passíveis de fiscalização pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

É válido também ressaltar que os restos a pagar são contabilizados como Dívida Flutuante, a qual não entra na contabilidade da Dívida Líquida do Setor Público Consolidado (DLSP). Todavia, no futuro, os restos a pagar podem se transformar em Dívida Consolidada (Fundada), o que torna possível gerar um superávit primário maior no ano anterior que termina por aumentar a DLSP do ano seguinte.

Destaque-se que existem duas formas de pagar os restos a pagar. Uma forma é utilizar receita corrente primária, o que significa que esse pagamento é contabilizado como uma despesa, pressionando o resultado primário e, conseqüentemente, comprometendo despesas que haviam sido autorizadas para o ano corrente, que devem ser postergadas, caso não haja um aumento substancial da receita. A outra forma é por meio da diminuição do superávit primário. Nesse caso, aumentam-se as necessidades de financiamento (endividamento) e o governo é obrigado a lançar títulos no mercado para pagar os restos a pagar. Essa última operação transforma uma dívida flutuante em dívida fundada e, em conseqüência disso, aumenta a DLSP. É por isso que se denota o aumento do superávit primário via incremento de *float* como algo inconsistente, pois ou se tem um impacto negativo na execução da programação financeira do ano seguinte ou se aumenta a DLSP.

Quais seriam, pois, os incentivos econômicos em se aumentar de forma persistente o *float*? Em muitos casos, governos ganham com a postura de serem fiscalmente mais responsáveis do que realmente são, auferindo, portanto, credibilidade e reputação que podem não ser sustentadas ao longo do tempo¹⁶. De

¹⁶ É válido chamar atenção para a política fiscal dos governadores neste início de mandato, em janeiro de 2007, haja vista que vários dos eleitos se comprometeram com um austero ajuste fiscal. Nesse caso, a fim de verificar

acordo com o exposto na seção 2, em consonância com a teoria de expectativas racionais, o anúncio por repetidas vezes de que o governo estaria comprometido com uma política fiscal mais rígida e a conseqüente demonstração do cumprimento das metas fiscais torna a política fiscal crível. No curto prazo, como corolário dessa política, torna-se possível obter-se maiores reduções no custo de financiamento da dívida pública, com impacto positivo na trajetória dessa dívida, mesmo que o superávit primário maior seja feito por meio de mecanismos espúrios como o aumento do *float*.

4. APURAÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO AJUSTADO DO GOVERNO CENTRAL

No intuito de descrever a apuração do resultado primário ajustado, é importante descrever a forma e os meios utilizados para a consecução dessa apuração. Dois sistemas foram utilizados para essa apuração: o SIAFI operacional e o SIAFI gerencial. Destacando-se que o primeiro, o operacional, é menos amigável que o segundo, o gerencial¹⁷.

Em virtude de não ser possível efetuar a consulta por meio do SIAFI gerencial em todo período analisado (1995-2006), pode-se afirmar que a apuração do resultado primário ajustado para esse período não é uma tarefa trivial. No presente momento, é possível obter informações por intermédio de consulta no SIAFI gerencial para o período 2002 a 2006. Em relação aos períodos anteriores a 2002, não é possível efetuar consultas por meio do SIAFI gerencial, pois, devido à

a consistência desses ajustes, seria interessante ter acesso aos dados desses estados. Infelizmente, no Brasil, a transparência das contas públicas estaduais ainda está muito distante da transparência das contas públicas do governo federal.

¹⁷ O SIAFI é acessado para cada exercício financeiro, constituindo-se de módulos estanques. Com vistas a acessar informações para o ano de 2005, por exemplo deve-se acessar o SIAFI2005, para ano de 2006, o SIAFI2006, e assim por diante. Em cada exercício financeiro, devem ser inseridas consultas relacionadas com o plano contábil, o que torna morosa a efetivação das consultas, na observação das contas contábeis que foram acessadas de forma a manter a homogeneidade da série de dados. No caso do SIAFI gerencial, os resultados dessas consultas são fornecidas em planilhas eletrônicas. Por sua vez, o operacional apenas exibe o resultado de determinada consulta na tela do computador. Isso *per se* o torna menos amigável que o gerencial.

contenção de custos, o SERPRO só disponibiliza informações para os cinco últimos exercícios financeiros¹⁸. Assim, no período 1995 a 2001, utilizou-se o SIAFI operacional para as consultas referentes às variáveis necessárias ao cálculo do resultado primário ajustado.

Tanto no período 1995-2001 quanto no período 2002-2006 as consultas efetuadas discriminam todos os restos a pagar do ano, com exceção daquelas despesas reunidas nos Grupos Natureza de Despesa (GND) de juros e encargos da dívida interna e externa e de amortização da dívida interna e externa do Orçamento Fiscal e da Seguridade.

No que diz respeito ao período 1995-2001, destaque-se que, nos anos 2000 e 2001, basicamente se executou a mesma pesquisa para apurar os restos a pagar processados e não processados, por meio da transação CONSULTORC¹⁹ excluindo do total dos restos a pagar àquelas identificadas como do GND 2 e 6, que eram os GND relacionados às despesas financeiras. Para os anos anteriores a 2000, as despesas financeiras estão discriminadas nos GND's 3 e 4 (juros e encargos da dívida interna e externa) e nos GND's 7 e 8 (amortização da dívida interna e externa).

Na busca da apuração das despesas que foram postergadas em cada exercício financeiro efetuou-se, para os anos de 2002 a 2007, consulta dos restos a pagar cancelados por conta corrente, de forma a identificar exatamente a que ano referia-se o empenho cancelado. Em relação aos exercícios anteriores a 2002, dada a impossibilidade de identificar de forma precisa a que ano correspondiam os

¹⁸ Caso seja efetuado pagamento por serviços extraordinários ao SERPRO – empresa responsável pela estrutura computacional do SIAFI – é possível obter-se extração de dados anteriores a 2002.

¹⁹ Utilizou-se, para fins de verificação, a transação CONOR e obteve-se os mesmos resultados. Porém, optou-se pela transação CONSULTORC por estar disponível para todo o período analisado (1995-2001), dado que relativamente aos anos de 1995 e 1996 a transação CONOR não se encontrar implementada no SIAFI.

cancelamentos, assume-se que todos os empenhos cancelados referiam-se ao mesmo exercício financeiro do cancelamento²⁰.

Assim, feita a consulta da forma descrita, apurou-se o resultado primário ajustado para os anos 1995 a 2006, conforme se evidencia na Tabela 1. Na análise da Tabela 1, percebe-se que os resultados primários obtidos no primeiro governo FHC, 1995-1998, eram pífios. Isso pode ser observado tanto pela média dos resultados primários divulgados (cerca de 0,5% do PIB) quanto pela média dos resultados primários ajustados pelo *float* (aproximadamente 0,05% do PIB). Inequivocamente a política de geração de superávits primários iniciada em 1999 foi eficaz²¹, i.e, a média dos resultados primários divulgados aumentou para 1,84% do PIB, no segundo governo FHC, 1999-2002.

Ao se comparar a média dos resultados primários obtidos no período 1999-2002 com os resultados primários obtidos no primeiro governo Lula, 2003-2006, em torno de 2,35% do PIB, poder-se-ia afirmar que o primeiro governo Lula foi fiscalmente mais austero na geração de superávits primários do que o segundo governo FHC. Afinal de contas, na comparação do período 1999-2002 com 2003-2006, em média, mostra-se que esse último período gerou uma poupança primária mais elevada em 0,5% do PIB, que significa um substancial esforço fiscal.

Entretanto, uma análise minuciosa (menos míope) da política fiscal brasileira sugere que o primeiro governo Lula se comportou de igual forma ao segundo governo FHC. Dito de outro modo, ao se considerar o *float*, nota-se que não houve substancial diferença na política de geração de resultados primários entre o segundo governo FHC (em média, em torno de 2,1% do PIB no conceito de resultado primário

²⁰ Os cancelamentos efetuados por meio dessa consulta estão evidenciados no Anexo I.

²¹ Mencione-se que a Tabela 1 considera a nova série de PIB, que foi divulgada em dezembro de 2006 pelo IBGE.

ajustado) e o primeiro governo Lula (em média, aproximadamente 2,05% do PIB no conceito de resultado primário ajustado).

De acordo com a Tabela 1, desde 2000, com exceção de 2002 e 2003, o *float* persistentemente ajuda o governo central a obter maiores metas de superávit primário, de modo que, em todos esses anos, a economia orçamentária auferida (resultado primário ajustado) foi menor do que o resultado primário alcançado (divulgado), o que indica que as metas de superávit primário foram alcançadas de forma inconsistente.

Tabela 1 – Execução da Programação Financeira do Governo Central²² (R\$ milhões)

| | Restos a Pagar Inscritos | Restos a Pagar Cancelados | Restos a Pagar Pagos | Resultado Primário | Float | Resultado Primário Ajustado | Resultado Primário (% PIB) | Float (% PIB) | Resultado Primário Ajustado (% PIB) |
|-------|--------------------------|---------------------------|----------------------|--------------------|------------|-----------------------------|----------------------------|---------------|-------------------------------------|
| 1995 | 6.935,96 | 2.341,54 | 2.538,21 | 6.261,39 | 2.056,21 | 4.205,18 | 0,89 | 0,29 | 0,60 |
| 1996 | 5.510,05 | 355,86 | 4.594,42 | 2.760,13 | 559,77 | 2.200,36 | 0,33 | 0,07 | 0,26 |
| 1997 | 3.651,48 | 111,66 | 5.115,35 | 1.800,75 | -1.575,53 | 3.376,28 | 0,19 | -0,17 | 0,36 |
| 1998 | 21.233,93 | 350,93 | 3.190,67 | 7.577,02 | 17.692,32 | -10.115,30 | 0,77 | 1,81 | -1,03 |
| 1999 | 6.337,38 | 646,96 | 18.268,54 | 20.164,29 | -12.578,13 | 32.742,43 | 1,89 | -1,18 | 3,07 |
| 2000 | 12.053,19 | 2.859,17 | 5.491,31 | 20.982,20 | 3.702,71 | 17.279,49 | 1,78 | 0,31 | 1,47 |
| 2001 | 20.952,25 | 5.296,98 | 8.996,56 | 21.737,10 | 6.658,71 | 15.078,39 | 1,67 | 0,51 | 1,16 |
| 2002 | 13.177,08 | 6.136,23 | 15.567,20 | 31.712,76 | -8.526,36 | 40.239,11 | 2,15 | -0,58 | 2,72 |
| 2003 | 17.152,60 | 12.038,05 | 6.522,60 | 39.289,08 | -1.408,05 | 40.697,14 | 2,31 | -0,08 | 2,39 |
| 2004 | 16.831,66 | 5.264,18 | 5.671,98 | 49.368,56 | 5.895,50 | 43.473,06 | 2,54 | 0,30 | 2,24 |
| 2005 | 29.780,35 | 8.513,23 | 9.934,85 | 52.816,61 | 11.332,27 | 41.484,33 | 2,46 | 0,53 | 1,93 |
| 2006 | 35.769,90 | 7.769,94 | 18.021,72 | 48.891,98 | 9.978,24 | 38.913,74 | 2,10 | 0,43 | 1,67 |
| Total | 189.385,82 | 51.684,75 | 103.913,41 | 303.361,87 | 33.787,66 | 269.574,21 | 19,08 | 2,24 | 16,84 |

Fonte: SIAFI. De 1995 a 2001, os cancelamentos são os registrados no SIAFI para o exercício. DE 2002 a 2006, os cancelamentos são os efetivos de cada ano, depurados por Nota de Empenho.

Ainda em relação à tabela 1, no período 2003-2006, ao descontar-se o *float* e obter-se o resultado primário ajustado, percebe-se que em nenhum ano obteve-se a economia orçamentária de 2,45% do PIB, que desde 2003 é a meta oficial de superávit primário do governo central estabelecida na LDO. Portanto, pode-se

²² Obtém-se o cálculo do *float* até 2006, haja vista que para o cálculo de 2007 seria necessário estimar o cancelamento de restos a pagar que será feito em 2008. Optou-se por não utilizar estimativa na Tabela 1.

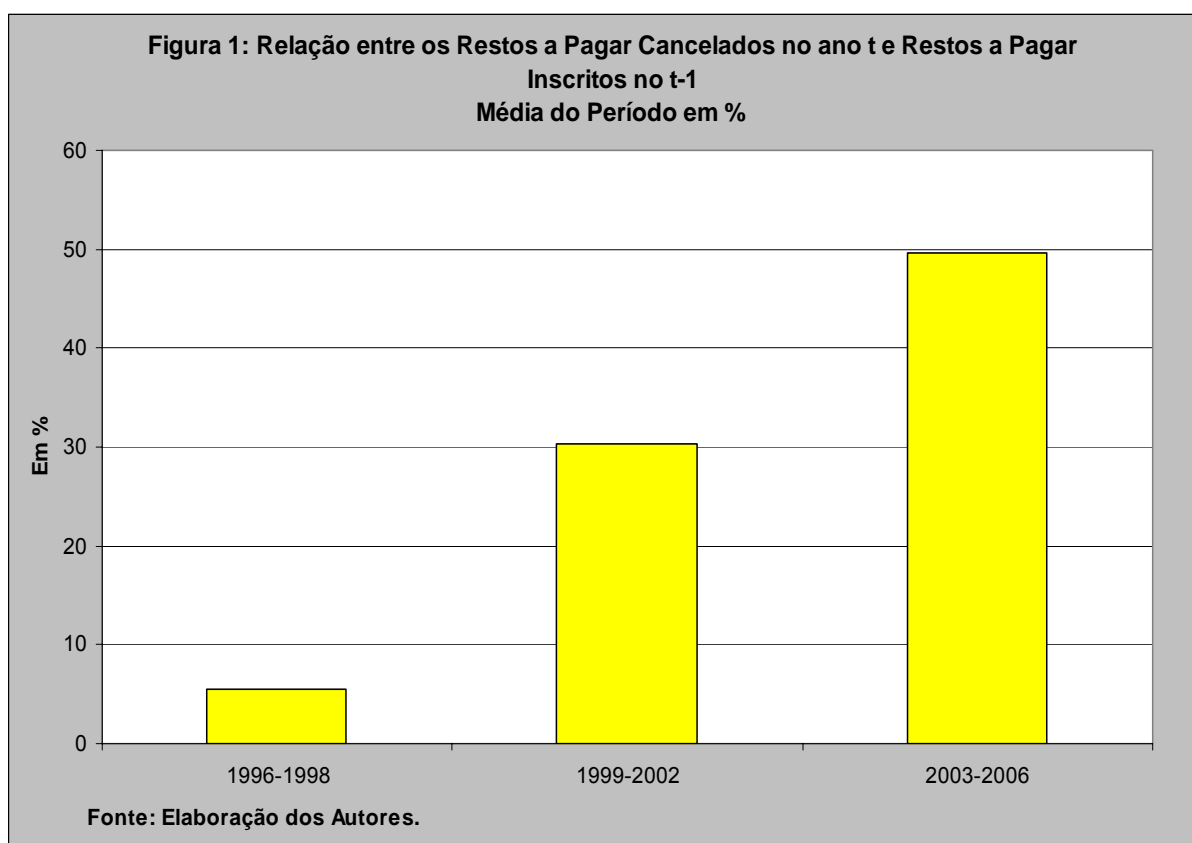
afirmar que, no período 2003 a 2006, apesar da maior meta de superávit primário estabelecida, não houve alteração na consistência da política de geração de superávit primário em relação ao período 1999 a 2002. Além disso, de acordo com a discussão anterior, é possível afirmar que houve benefícios contábeis e econômicos para os gestores federais se mostrarem condescendentes com a tendência de crescimento do *float* no período 1995 a 2006.

Ante o exposto acima, do ponto de vista do *policy-maker* responsável pela política fiscal, parece serem óbvios os benefícios de se utilizar o *float*. Outrossim, faz-se necessário saber quais são os custos incorridos quando se utiliza o *float*. Além do impacto negativo sobre a sustentabilidade da dívida pública, como demonstrado anteriormente, é preciso destacar que o uso do *float* deteriora a programação financeira e impõe sérios obstáculos à melhoria da qualidade das despesas públicas.

De fato, se não fosse possível utilizar o *float*, o governo não concentraria a execução orçamentária e financeira no fim do ano. Desde que se iniciou a política de geração de superávit primário, sabe-se que é de praxe o governo gerar um elevado superávit primário nos primeiros nove meses do ano, despoupando no último trimestre do ano, de forma a alcançar a meta de superávit primário no final do ano. Isso ocorre justamente porque, ao se concentrar a execução das despesas no final do ano, obtém-se a possibilidade de se utilizar do *float* via inscrição de restos a pagar no final do ano.

Nesse sentido, é importante ressaltar que o fato de inscrever os restos a pagar em um ano não se constitui uma garantia de sua execução no ano seguinte. Em muitos casos, os restos a pagar inscritos podem ser cancelados no ano seguinte. O cancelamento dos restos a pagar pode ser entendido como um

contingenciamento adicional que a despesa sofre no ano posterior ao do seu empenho. Esse contingenciamento potencializado ou “contingenciamento ao quadrado” somente foi possível em razão da existência dos restos a pagar. A relação entre restos a pagar cancelados no ano t e restos a pagar inscritos no ano t-1 apresentou crescimento significativo no período 1999-2006. No triênio 1996-1998, o valor médio dessa relação situou-se em 5,8%, crescendo para 30,3% e 49,7% nos períodos de 1999-2002 e 2003-2006, respectivamente. A figura abaixo mostra essa evolução.



Portanto, é possível se depreender que o contingenciamento e a utilização do expediente dos restos a pagar são disfunções gêmeas do processo orçamentário

federal. Lima e Miranda (2006) observam que esses instrumentos conduzem a uma barganha política durante o processo de execução orçamentária²³. Essa barganha é uma consequência do fato de o Executivo executar prioritariamente as emendas dos parlamentares em troca do apoio das matérias legislativas de seu interesse. Além disso, em votações importantes, como constatado por Gontijo (2001), ocorre um aumento na execução dos restos a pagar.

Lima e Miranda (2006) identificam uma série de implicações da utilização do contingenciamento orçamentário e do mecanismo dos restos a pagar sobre a qualidade dos gastos públicos:

a) O setor privado embute nos preços dos bens e serviços oferecidos ao governo os efeitos da incerteza quanto à realização da transação²⁴ e data do efetivo pagamento;

b) A execução orçamentária será influenciada pelo poder dos lobbies, que destinam recursos financeiros e humanos para conseguir a liquidação e o pagamento da despesa junto aos Ministérios. As questões de eficiência e prioridade na execução dos gastos públicos passam a ser questões secundárias.

c) Crescem os incentivos para a proposição e aprovação de leis que vinculem as receitas públicas como forma de proteger a despesa dos mecanismos de contingenciamento e do aumento do *float*. Portanto, esses expedientes colaboram para o aumento do engessamento do orçamento público²⁵.

²³ É importante lembrar que o orçamento público necessariamente possui uma dimensão política na definição da alocação dos recursos e no estabelecimento de prioridades. Conquanto, essa dimensão é legítima e transparente nas fases de elaboração no Executivo e posterior discussão e votação no Congresso Nacional. O que se questiona nesta monografia é a utilização do orçamento público como instrumento de barganha política na fase de execução orçamentária.

²⁴ Para que a transação seja efetuada, é preciso que a despesa transite pelas suas três fases: Empenho, Liquidação e Pagamento.

²⁵ A menor flexibilidade na alocação dos recursos orçamentários é apontado como um dos principais fatores para reduzir a eficiência dos gastos públicos. A este respeito ver Mendes (2006).

d) Aumenta a pulverização dos recursos decorrentes das emendas orçamentárias. Isso decorre em razão dos parlamentares compartilharem o risco de não execução dos gastos com a aprovação de um número elevado de emendas de menor valor em vez de concentrar recursos em uma única emenda ou em uma pequena quantidade de emendas. No triênio 2002-2004, as emendas parlamentares individuais representaram 78,7% do valor aprovado para esse tipo de gasto contra 21,3% das emendas coletivas²⁶. Portanto, projetos com o potencial capaz de gerar externalidades positivas sobre o desenvolvimento sócio-econômico dos estados e regiões são preteridos com relação a pequenos investimentos locais.

e) Como já mencionado acima, a certeza de cumprimento da meta de superávit primário ao se atingir o último trimestre do ano conduz a uma aceleração dos empenhos. Além disso, é fato corriqueiro a proposição (por parte do Executivo) e aprovação (por parte do Congresso Nacional) dos créditos suplementares e especiais de forma apressada sem uma reflexão aprofundada sobre os méritos desses gastos. Esses procedimentos geram uma desorganização na execução dos programas de governo, reordenam prioridades e aumentam o espaço para a utilização dos restos a pagar no ano seguinte. Portanto, cria-se uma inércia no emprego desses mecanismos.

Cysne (2007) propõe a alocar recursos orçamentário por meio do cumprimento de metas em vez de se utilizar do mecanismo de vinculação de receitas, pois, segundo esse autor, esse seria um mecanismo mais eficiente para o controle de gastos. Idéias palpitantes como essas que induzem à melhoria da qualidade do gasto público não são críveis quando se considera o mecanismo do *float*. Na prática, o acompanhamento de indicadores meio e fim que, de alguma

²⁶ E mesmo as emendas coletivas, como as das bancadas estaduais e regionais, estão sofrendo na prática um processo de individualização, pois na maioria das vezes não se destinam a projetos de abrangência estadual e regional, como os de infra-estrutura, por exemplo. Para mais detalhes ver Lima e Miranda (2006, p.340-44).

forma, devem considerar elementos de despesas, não se substabelece, porquanto esses seriam facilmente driblados por inscrições de restos a pagar e/ou outros mecanismos associados à utilização de restos a pagar.

É difícil, senão impossível, pensar em um indicador que induza à melhoria dos gastos públicos sem considerar algum acompanhamento de elementos da despesa. E, de acordo com o aludido, esse tipo de indicador será sempre descaracterizado em virtude de algum mecanismo de utilização dos restos a pagar, sejam processados ou não-processados. Assim, uma forma de se gerar o ambiente adequado para a melhoria da qualidade das despesas públicas é acompanhar por meio de indicadores a evolução do *float*.

4. INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DO GASTO PÚBLICO

Em termos anuais, de acordo com a definição utilizada, parece não haver dúvidas de que o superávit primário do governo central tem sido obtido de forma inconsistente. Com vistas a acompanhar o *float* e conseqüentemente avaliar a indução à melhoria da qualidade das despesas públicas, faz-se necessário um acompanhamento mensal. Contudo, não faz sentido em termos práticos ou teóricos realizar levantamentos mensais de *float*, que é a medida utilizada para indicar o grau de consistência do resultado primário e de prospecção de melhoria da despesa pública.

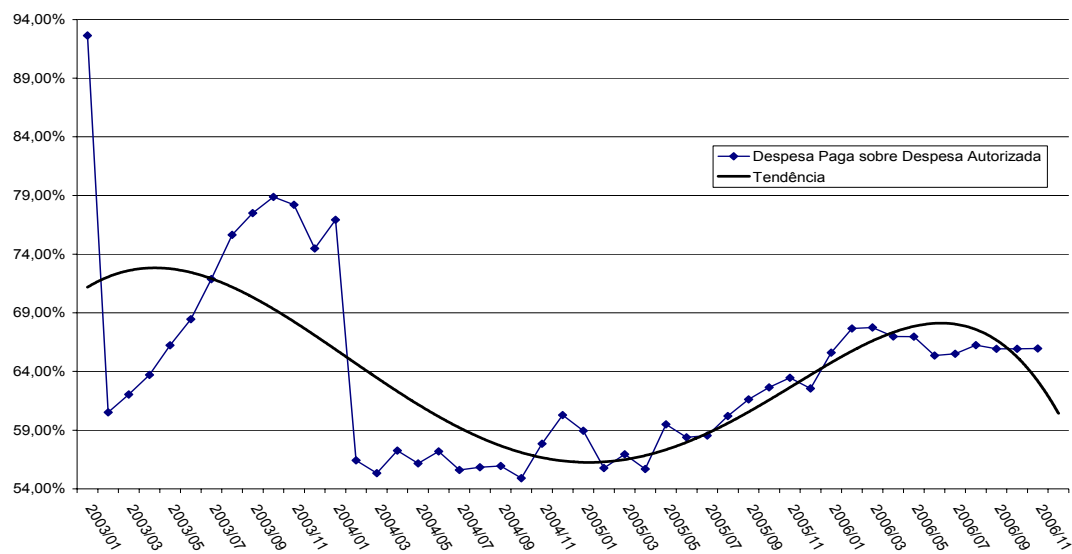
Diante disso, a partir de quatro tradicionais variáveis de contabilidade pública, sugerem-se dois indicadores (mensais) que representam *proxies* do grau de consistência do resultado primário e que, se monitorados de forma adequada, trazem valiosas informações sobre a consistência do resultado primário auferido e, conseqüentemente, sobre a possibilidade de elevar a qualidade das despesas

públicas executadas. No gráfico 5, evidencia-se o primeiro indicador que é a fração entre a despesa paga (numerador) e a despesa autorizada (denominador).

A variável despesa paga corresponde ao terceiro e último estágio da despesa (pagamento). Na variável despesa autorizada, registra-se a soma dos valores da dotação inicial com os cancelamentos e remanejamentos relativos à abertura de créditos adicionais. Dessa forma, quanto mais próxima essa fração estiver do número 1 (100%), de forma mais intensa se executa a programação financeira, ou seja, menos os ordenadores de despesa conseguem conter os ímpetus para elevar gastos. Em consequência disso, com vistas a cumprir a meta de superávit primário (anual), os gestores tendem a precisar mais fortemente do mecanismo do *float*, aumentando, pois, a inconsistência do superávit primário. Analogamente, quanto mais próxima de zero for essa fração, menor tende a ser a necessidade de *float*.

No gráfico 1, ao observar a tendência, percebe-se que o indicador despesa paga sobre despesa autorizada capta com relativa precisão o movimento do *float*. A título de ilustração, inicialmente, em 2003, entre os meses de março e outubro, ocorre uma elevação nesse indicador, captada sutilmente pela tendência, essa elevação indica o crescimento do *float* no fim do período em relação ao ano anterior. Em 2005, evidencia-se um aumento da relação despesa paga sobre despesa autorizada que se reflete na elevação do *float* nesse mesmo ano em relação ao observado em 2005. Por sua vez, em 2006, esse indicador novamente volta a decrescer e depois se mantém estável, mostrando-se compatível com a queda do *float* (Tabela 1).

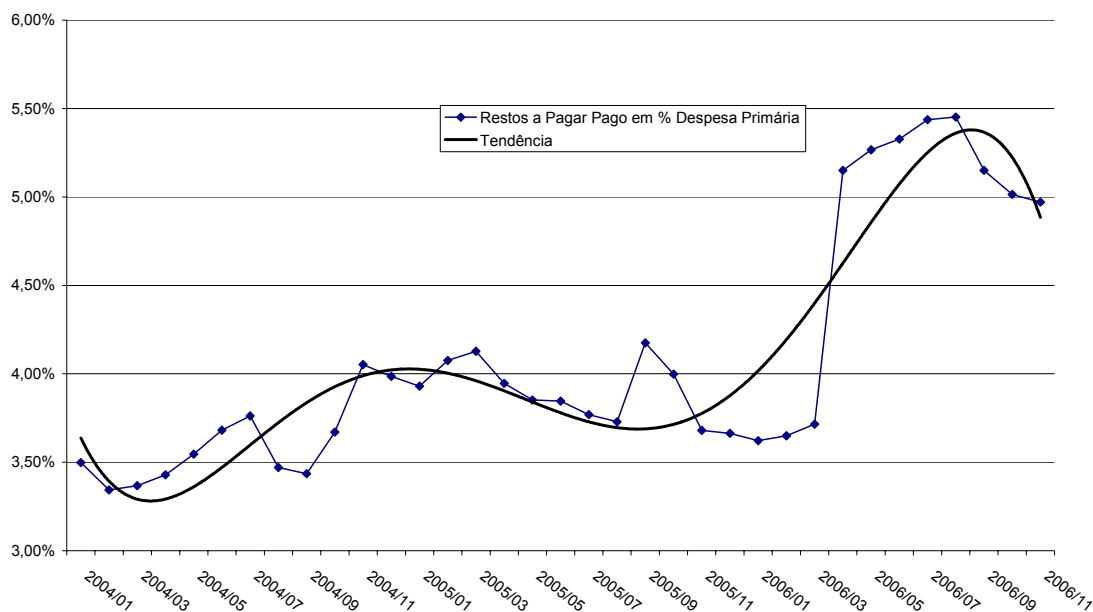
Gráfico 1 – Despesa Paga (últimos 12 meses) dividida pela Despesa Autorizada (últimos 12 meses)



Fonte: Siga Brasil (Senado Federal).

No gráfico 2, evidencia-se o segundo indicador utilizado como *proxy* do grau de consistência do resultado primário. Trata-se da fração entre a variável que mensura os restos a pagar pago (numerador) e a variável despesa primária (denominador). A variável restos a pagar pago corresponde ao montante de restos a pagar que estavam inscritos e que foram efetivamente pagos no mês. A variável despesa primária corresponde ao total das despesas primárias (não-financeiras). Assim, como consequência direta da própria definição de *float* (Equação 2), quanto menor (maior) for essa fração em relação ao período anterior, maior (menor) é o incremento de *float* no final do exercício.

Gráfico 2 – Restos a Pagar Pago (últimos 12 meses) dividido pela Despesa Primária Paga (últimos 12 meses)



Fonte: Siga Brasil (Senado Federal).

No gráfico acima, observe que, no decorrer de 2005, há uma tendência de diminuição do pagamento de restos a pagar em relação à despesa primária, indicando um crescimento do *float* em relação ao ano anterior e, em consequência disso, a obtenção de um menor resultado primário ajustado ou uma piora na consistência do superávit primário anual obtido (divulgado). Por sua vez, em 2006, a tendência de crescimento na maior parte do ano do pagamento de restos a pagar (em relação à despesa primária) já indicaria uma diminuição do *float* em relação ao exercício anterior, que de fato ocorreu (Tabela 1).

Assim, no intuito de analisar o grau de consistência do resultado primário e verificar a indução à melhoria na qualidade das despesas públicas há indícios de que os dois indicadores sugeridos nos gráficos 1 e 2 são *proxies* “coerentes” do *float* do superávit primário anual obtido. Dessa forma, se idealmente acompanhados,

inclusive com divulgação e estabelecimento de metas mensais, seria possível alcançar substanciais melhorias na qualidade da despesa pública.

5. CONCLUSÕES

Neste artigo, em virtude da centralidade da política fiscal no gerenciamento da política econômica brasileira, destaca-se a necessidade de obterem-se indicadores que diminuam possíveis assimetrias de informação entre o governo e os agentes econômicos. Por conseguinte, sugerem-se dois indicadores (Despesa Paga sobre Despesa Autorizada e Restos a Pagar Pagos sobre Despesa Primária Paga) que permitem o acompanhamento da consistência do superávit primário, com implicações diretas na melhoria da qualidade da despesa pública.

Esses indicadores reproduzem de perto o comportamento do *float* ao longo do ano. Como discutido no texto, o crescimento do uso do *float* influencia na sustentabilidade da dívida pública no médio e no longo prazo, desorganiza a execução dos programas de governo e reordena prioridades, afetando diretamente a qualidade dos gastos públicos.

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

Nos últimos vinte e cinco anos, a política fiscal no Brasil tem conseguido avanços institucionais importantes, como a eliminação dos orçamentos múltiplos e a unificação orçamentária federal, a instituição da conta única e a imposição de limites e regras para o controle das despesas públicas. A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 como uma espécie de código da disciplina fiscal é um amadurecimento desse processo de evolução institucional.

Todavia, é preciso obter maiores ganhos no tocante aos instrumentos e práticas da execução orçamentária no Brasil. Nesse sentido, as disfunções constatadas nesse artigo geram duas recomendações: inicialmente, é preciso passar a controlar metas de superávit primário apuradas pelo critério de competência, que são mais transparentes e robustas a inconsistências intertemporais. Segundo, é preciso normatizar de maneira adequada ou extinguir a utilização do expediente dos restos a pagar, o que de alguma forma permite por em xeque o grau de funcionalidade e de atualidade da Lei nº 4.320/64.

Essas sugestões de políticas objetivam melhorar a qualidade dos gastos públicos sem perder de vista as vantagens auferidas com a austeridade fiscal. Enquanto essas medidas não são postas em prática, o acompanhamento por meio dos indicadores sugeridos na seção anterior pode contribuir para restringir as distorções causadas no processo orçamentário, viabilizando, portanto, uma melhoria na qualidade dos gastos públicos.

6 . REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alesina, A. e Tabellini, G. (1987) Rules and Discretion with Non-coordinated Monetary and Fiscal Policy, *Economic Inquiry*, 25 (October):619-30.

Anexo de Metas Fiscais e Relatório Resumido de Execução Orçamentária: Manual de Elaboração. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2007, 295 p.

Alvarado, C. ; Izquierdo, A. e Panizza, U. (2004) .Fiscal Sustainability in Emerging Market Countries with an Application to Ecuador. Inter-American Development Bank, Working Paper nº 511.

Blanchard, O. J. (1990). Suggestions for a new set of fiscal indicators. OECD Department of Economics and Statistics, Working Paper, n. 79.

Cysne, R. P. (2007). O predomínio da agenda fiscal. *Revista de Conjuntura Econômica*, dezembro, 20-23.

Dinh, H. T. (1999). Fiscal solvency and sustainability in economic management. World Bank : Working Paper n. 2213.

Easterly, W. (1999).Fiscal illusion. *Economic Policy*, April.

Fernandes, E. L.B. (2004). Restos a pagar. Universidade de Brasília, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas, Governo e Gestão. Monografia de conclusão de curso de especialização, Brasília.

Giacomoni, James - Orçamento Público 12^a.ed. –São Paulo: Atlas, 2003.

Gobetti, S. W. (2006). Estimativa dos Investimentos Públicos: um novo modelo de análise da execução orçamentária aplicado às contas nacionais. XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006. Brasília – DF.

Gontijo, V. (2001). Restos a Pagar: Execução Financeira. Texto para discussão Interna da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.

IMF (2002). Government Finance Statistics Manual 2001.

Kydland, F. E.; Prescott, E. C. (1977). Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. Journal of Political Economy, 85 (3) : 473-491.

Kim, I.; Maddala, G. S. (1998). Unit root, cointegration and structural change. Themes in Modern Econometrics. Cambridge-USA.

Lima, E. C. P.; Miranda, R. B. (2006). O processo orçamentário federal brasileiro in Marcos Mendes (org.). Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil., capítulo 11. Editora Topbooks, RJ.

Lopreato, F. L. (2006) O papel da política fiscal: Um exame da visão convencional. Unicamp: Instituto de Economia, Texto para discussão nº 119.

Lucas, R. E. (1976) Economic policy evaluation: a critique. In: BRUNNER, Karl; MELTZER, Allan H. (Ed). The Phillips curve and labor market. Nort-Holland Press.

Marinheiro, C.F. (2005) Sustainability of portuguese fiscal policy in historical perspective. Cesifo working paper nº. 1399, Feb.

Mendes, M. (2006) . Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil. Editora Topbooks, RJ.

Mihaljek, D.;Tissot, B. (2003) Fiscal positions in emerging economies: central bank's perspective. In: FISCAL issues and central banking in emerging economies. BIS Paper n. 20.

Mota, F. G L. (2004). Contabilidade Aplicada à Administração Pública. Editora Vestcon, Brasília, 6º edição.

Pascoal, V. F. (2004). Direito financeiro e Controle Externo. Editora Impetus, RJ, 4º edição,

Sargent, T. J. (1994) Rational expectations and the reconstruction of macroeconomics. In: MILLER, P. J. The rational expectations revolution: readings from the front line. MIT Press.

Sims, C. A. (1980). Macroeconomics and Reality. Econometrica, 48 (January) : 1-48, 1980.

Toye, J. (2006) O Papel da política fiscal para a estabilização e crescimento econômico: o exemplo do sistema de controle dos gastos públicos na Grã-Bretanha in IPEA: Boletim de Desenvolvimento Fiscal 1: 12-17.

ANEXO I

| | Cancelamento de RP Processados | RP não-processados Cancelados | RP Processados e não processados Cancelados |
|--------------|-----------------------------------|----------------------------------|---|
| 1995 | 0,00 | 2.341.541.667,91 | 2.341.541.667,91 |
| 1996 | 0,00 | 355.860.703,73 | 355.860.703,73 |
| 1997 | 0,00 | 111.664.973,99 | 111.664.973,99 |
| 1998 | 134.413.271,03 | 216.520.119,14 | 350.933.390,17 |
| 1999 | 420.828.864,24 | 226.135.105,69 | 646.963.969,93 |
| 2000 | 511.888.101,32 | 2.347.286.757,72 | 2.859.174.859,04 |
| 2001 | 461.665.426,12 | 4.835.317.675,07 | 5.296.983.101,19 |
| 2002 | 449.883.514,12 | 5.686.344.226,50 | 6.136.227.740,62 |
| 2003 | 836.948.713,75 | 11.201.103.359,71 | 12.038.052.073,46 |
| 2004 | 486.063.713,46 | 4.778.115.597,67 | 5.264.179.311,13 |
| 2005 | 237.734.373,91 | 8.275.498.491,50 | 8.513.232.865,41 |
| 2006 | 81.210.238,45 | 7.688.728.003,03 | 7.769.938.241,48 |
| Total | 3.620.636.216,40 | 48.064.116.681,66 | 51.684.752.898,06 |

Fonte: SIAFI. De 1995 a 2000, os cancelamentos são os registrados no SIAFI para o exercício. DE 2001 a 2006, os cancelamentos são os efetivos de cada ano, depurados por Nota de Empenho.