ARTIGOS

Submetido 15-08-2025. Aprovado 13-05-2026
Avaliado pelo sistema de revisão duplo-anônimo. Editor Associado: Fabiano Maury Raupp
Os/As avaliadores/as não autorizaram a divulgação de sua identidade e relatório de avaliação por pares.
Versão original | DOI: https://doi.org/10.12660/cgpc.v31.n4.94055

"*USE IT OR LOSE IT*": *CARRY-OVER* DE RESTOS A PAGAR, PRESSÃO DE FINAL DE EXERCÍCIO, E SEUS IMPACTOS NA EFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA E NA CREDIBILIDADE FISCAL DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS

"Use it or lose it": Carry-over of accounts payable, year-end spending pressure, and their impacts on budget efficiency and fiscal credibility in federal public institutions

"Use it or lose it": Transferencia de saldos pendientes de pago, presión al final del ejercicio, y sus impactos en la eficiencia presupuestaria y la credibilidad fiscal de las instituciones públicas federales

Saulo Silva Lima Filho*[1] | saulima@ufpr.br | ORCID: 0000-0003-2199-8386
Marcos Henriques Mariano Secolo[2] | marcossecolo@ufpr.br | ORCID: 0009-0002-5007-3374
Luciano Matias Diniz[2] | lucianodiniz@ufpr.br | ORCID: 0000-0001-7633-9682
Henrique Portulhak[2] | henrique.portulhak@ufpr.br | ORCID: 0000-0002-9097-2481

*Autor correspondente
[1]Universidade Federal do Paraná, Pró-Reitoria de Orçamento e Administração, Curitiba, PR, Brasil
[2]Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Curitiba, PR, Brasil

RESUMO

Este estudo investigou a relação entre o registro de empenhos no final do exercício e a prática do *carry-over* por meio de restos a pagar no setor público brasileiro, evidenciando a lógica "*use it or lose it*". Esta pesquisa avança em relação a estudos anteriores ao ampliar o escopo para as instituições federais e ao considerar a dinâmica dos restos a pagar não processados a liquidar. Utilizou-se regressão em painel para análise de 321 unidades do Governo Federal, entre 2014 e 2024, totalizando 3.158 observações. Os resultados confirmam o uso de restos a pagar não processados a liquidar como mecanismo de *carry-over* e evidenciam a associação entre empenhos de fim de exercício e restos a pagar não processados cancelados, abrangendo todas as instituições federais. Conclui-se que pressões de final de exercício induzem a um uso ineficiente desses recursos, afetando a avaliação da gestão financeira e a definição de dotações. Essas evidências trazem impactos para gestores públicos quanto à adequabilidade de métricas de desempenho orçamentário baseadas em recursos empenhados, além da necessidade de melhor planejamento dado o volume de créditos cancelados. Para órgãos de controle e desenvolvimento de políticas, os achados trazem reflexões sobre a necessidade de ajustes nos mecanismos de restos a pagar para avanços na eficiência orçamentária e na credibilidade fiscal.

Palavras-chave: restos a pagar, orçamento público, *carry-over*, despesas públicas, Brasil.

ABSTRACT

This research investigates the relationship between the year-end budgetary commitments and the practice of carry-over through accounts payable in the Brazilian public sector, evidencing the "use it or lose it" logic. This research advances prior studies by broadening the scope to federal institutions and examining the dynamics

of unprocessed accounts payable. Panel regression was used to analyze 321 federal government units between 2014 and 2024, totaling 3,158 observations. The results confirm the use of unprocessed accounts payable as a carry-over mechanism and highlight the association between year-end commitments and canceled unprocessed accounts payable across all federal institutions. We conclude that year-end spending pressures lead to an inefficient use of resources, affecting the assessment of financial management and the allocation of future budget appropriations. These findings have implications for public managers regarding the adequacy of budget performance metrics based on committed resources, while highlighting the need for better planning given the volume of canceled credits. For oversight bodies and policymakers, the findings point to the need to adjust accounts payable mechanisms to improve budget efficiency and fiscal credibility.
Keywords: accounts payable, public budgeting, carry-over, public expenditure, Brazil.

RESUMEN
Este estudio investigó la relación entre el registro de compromisos al cierre del ejercicio, convertidos en restos por pagar no procesados, y la práctica del *carry-over*, asociada a la lógica "*use it or lose it*" en el sector público brasileño. Esta investigación supone un avance con respecto a estudios anteriores, ya que amplía el alcance del estudio a las instituciones federales y tiene en cuenta la dinámica de los restos por pagar no procesados que deben liquidarse. Se utilizó una regresión de panel para analizar 321 unidades del Gobierno federal, entre 2014 y 2024, con un total de 3158 observaciones. Los resultados confirman el uso de los restos por pagar no procesados como mecanismo de *carry-over* y evidencian la asociación entre los compromisos al final del ejercicio y los restos por pagar no procesados cancelados, abarcando todas las instituciones federales. Se concluye que las presiones al final del ejercicio inducen a un uso ineficiente de estos recursos, lo que afecta a la evaluación de la gestión financiera y a la definición de las asignaciones. Estas evidencias tienen repercusiones para los gestores públicos en cuanto a la idoneidad de las métricas de rendimiento presupuestario basadas en los recursos comprometidos, además de la necesidad de una mejor planificación dado el volumen de créditos cancelados. Para los organismos de control y desarrollo de políticas, los hallazgos plantean reflexiones sobre la necesidad de ajustar los mecanismos de pagos pendientes para avanzar en la eficiencia presupuestaria y la credibilidad fiscal.
Palabras clave: restos a pagar, presupuesto público, *carry-over*, gasto público, Brasil.

INTRODUÇÃO

O orçamento público é considerado instrumento estruturante da gestão e da tomada de decisão no campo das políticas públicas, enquanto instrumento de ação que possibilita a avaliação da viabilidade financeira e a materialização das ações governamentais (Abreu & Câmara, 2015). O orçamento público atrai um contínuo interesse de investigação científica em diversas disciplinas, tais como Ciência Política, Administração Pública, Contabilidade e Psicologia (Sicilia & Steccolini, 2017).

No Brasil, o orçamento público também possui protagonismo no processo social e na investigação científica, envolvendo dimensões como política, tributação, políticas públicas, transparência e controle social, sendo instrumento central nas relações e interações políticas, sociais, econômicas e institucionais (Bartoluzzio et al., 2023). Estudos voltados a aperfeiçoar o orçamento público brasileiro, em especial em um cenário onde há uma evolução na rigidez orçamentária e maiores riscos de desequilíbrios de contas públicas, tornam-se salutares (Dias & Wilbert, 2023).

A literatura acadêmica nacional sobre o tema tem destacado os "restos a pagar" como um elemento controverso no orçamento público brasileiro, capaz de comprometer sua qualidade e credibilidade. Os restos a pagar são reconhecidos como um recurso de gestão orçamentária capaz de prejudicar uma adequada gestão financeira e contábil dos governos (Coelho et al., 2019; Santos, 2011). Mais recentemente, são interpretados como um mecanismo de *carry-over*, ou seja, um artifício que gestores públicos possuem, a despeito da anualidade orçamentária, para carregar créditos e déficits entre diferentes períodos, o que prejudicaria a gestão e o equilíbrio fiscal, além dos reflexos negativos na transparência e na credibilidade do orçamento público (Aquino & Azevedo, 2017).

Estudos recentes têm discutido os restos a pagar como um mecanismo de *carry-over* aplicado no setor público brasileiro. Aquino e Azevedo (2017) destacaram os restos a pagar não processados como um mecanismo de *carry-over* amplamente utilizado em diferentes esferas de governo. Araújo et al. (2023) avaliaram o efeito dos ciclos políticos no *carry-over* orçamentário por meio de restos a pagar em municípios brasileiros, tratando-o como *proxy* de gerenciamento de resultados orçamentários, evidenciando a ocorrência de gerenciamento de resultados orçamentários por meio de *carry-over* de maneira cíclica.

Araújo et al. (2022) identificaram que a pressão por gastos no último trimestre do ano está relacionada à quantidade de restos a pagar cancelados ou reinscritos, indicando lacunas de planejamento orçamentário em universidades federais. A literatura aponta que a pressão pelo final do exercício financeiro é fator indutor de gastos públicos que, em alguns casos, podem se distanciar da qualidade (Baumann, 2019). Esse comportamento é conhecido como "*use it or lose it*" (use-o ou perca-o): dado que valores não gastos até o fim do exercício financeiro devem ser devolvidos ao Tesouro central, gestores públicos são incentivados a consumir os recursos mesmo não havendo real necessidade (Khalil et al., 2019).

Este estudo acompanha a evolução de trabalhos nacionais sobre o fenômeno *carry-over* por meio de restos a pagar no orçamento público brasileiro (e.g. Aquino & Azevedo, 2017; Araújo et al., 2023). Com relação ao estudo de Araújo et al. (2022), a presente investigação avança ao colocar como ponto de interesse os empenhos realizados em final de exercício – recorrendo ao conceito "*use it or lose it*", além de ampliar a abrangência do estudo para os restos a pagar não processados a liquidar e, em especial, ampliando o escopo para as instituições federais. Destarte, esta investigação traz a seguinte questão: em que medida o registro de empenhos no final de exercício se relaciona com a prática do *carry-over* no setor público federal brasileiro?

O recorte empírico ampliado é relevante ao considerar a representatividade do orçamento da esfera federal brasileira, que, em 2024, ultrapassou os R$ 5,5 trilhões (Lei n. 14.822, 2024). Também se considera relevante a abrangência das áreas de atuação desses órgãos, incluindo previdência social, desenvolvimento e assistência social, saúde, educação, defesa e infraestrutura, setores relevantes na implantação de políticas públicas no País. Essa ampliação atende as recomendações de Araújo et al. (2022) e Mota et al. (2022) para análise da gestão de restos a pagar em um conjunto de dados com maior expressividade no contexto nacional, o que é relevante por proporcionar evidências desse

fenômeno considerando uma gama mais ampla de órgãos e unidades governamentais, extrapolando os resultados obtidos nos estudos anteriores baseados em universidades. Assim, esta investigação abrange 321 unidades do Governo Federal, no período entre 2014 e 2024, perfazendo uma amostra de 3.158 observações analisadas pela aplicação de regressão com dados em painel.

REVISÃO DE LITERATURA

Carregamento de créditos e a execução orçamentária

A execução orçamentária do setor público é pautada, entre outros, pelo princípio orçamentário da anualidade. Sob essa perspectiva, a arrecadação de recursos e o dispêndio orçamentário devem ocorrer dentro do exercício financeiro (Giacomoni, 2023). É considerada a regra mais antiga de organização formal do orçamento público, ainda adotada de maneira ampla no contexto internacional, e resulta da constatação de que as despesas públicas, em termos gerais, são regulares ou ordinárias, de modo que a anualidade permite melhor controle pela identificação de gastos considerados extraordinários e correção de valores (Giacomoni, 2018). Entretanto, evidências recentes indicaram que essa dinâmica estimula o esgotamento de recursos no final do ano, movimento caracterizado pelo gasto pouco planejado (Baumann, 2019).

Este não é um recorte pontual ou mesmo brasileiro. A literatura oferece exemplos de gastos desnecessários ou mal-executados pela pressão de final de exercício em diversas localidades. Baumann (2019) citou como exemplo a "febre de dezembro" que ocorre na península escandinava; o fenômeno "*use it or lose it*" nos Estados Unidos, quando as aquisições na última semana do ano quintuplicam em comparação com a média do ano; ou ainda a chamada "loucura de março" no Canadá, haja vista que, naquele país, o encerramento do exercício ocorre nessa época.

Esse fenômeno acaba por carregar os créditos orçamentários de um exercício para outro, caracterizando o chamado *carry-over*, que, na prática, flexibiliza o princípio orçamentário da anualidade, o que ocorre no Brasil com o emprego dos restos a pagar (Araújo et al., 2022). Em outras palavras, esse carregamento de créditos orçamentários abre a possibilidade de utilizar uma dotação autorizada para um exercício em outro período (Araújo et al., 2022). Aquino e Azevedo (2017) explicam que o *carry-over* corresponde a uma quebra da rigidez orçamentária, haja vista que as receitas de um exercício serão utilizadas para lastrear despesas de anos subsequentes.

Trabalhos acadêmicos exploraram suas causas, destacando perspectivas como a procrastinação de gestores na execução de despesas. Essa postergação pode ocorrer por motivações políticas, em que a utilização da máquina pública beneficia interesses específicos do gestor (Benito et al., 2021), ou devido à limitada regulação fiscal e atuação dos tribunais de contas, que não restringem adequadamente despesas fora do cronograma previsto (Aquino & Azevedo, 2017).

Araújo et al. (2022) destacaram a pressão externa por gastos como um fator que desloca as despesas ao encerramento do exercício, haja vista a necessidade de demonstrar aplicação de recursos

em prol de determinadas políticas públicas. Ou, ainda, contingenciamento de recursos que acaba coibindo gastos em virtude da insuficiência de arrecadação, mas que é abandonado em momento próximo ao encerramento de exercício, sendo tais recursos colocados novamente à disposição do gestor (Vieira & Santos, 2018). Também há estudos que apontam o próprio ciclo orçamentário como fator de contribuição para a ocorrência de *carry-over*. Nesse sentido, assume-se que o empenhamento de despesa prescinde também de instrumentos licitatórios para seleção de fornecedores, os quais estão descompassados com a execução orçamentária e, por vezes, se ajustam quando o encerramento de exercício está próximo (Khalil et al., 2019).

Quanto às suas consequências, as discussões acadêmicas reiteram a tendência de uso de recursos de modo ineficaz e com baixa qualidade, tendo em conta que são feitos sem observar estritamente os objetivos e demandas da sociedade (Baumann, 2019; Khalil et al, 2019; Liebman & Mahoney, 2017; Vieira & Santos, 2018). Prosperam argumentos relacionados à falta de transparência e redução de discricionariedade, haja vista o comprometimento de recursos financeiros com despesas empenhadas em anos anteriores, além do aumento da inadimplência com fornecedores (Aquino & Azevedo, 2017; Araújo et al., 2022; Vieira & Santos, 2018). Identifica-se ainda o receio de gestores de que eventuais recursos não utilizados sejam cortados em exercícios vindouros (Araújo et al., 2022; Baumann, 2019).

Em que pese a literatura utilizada indicar diversas causas e consequências acerca dos problemas relacionados aos restos a pagar, a solução tende a convergir. Se o problema de carregamento de créditos decorre da rigidez orçamentária, advinda do princípio da anualidade, criam-se argumentos que defendem a possibilidade de um orçamento irrestrito ao exercício financeiro. Isto é, no contexto brasileiro, estender a validade dos créditos orçamentários para além do calendário civil, ou mesmo a transposição para outras rubricas orçamentárias (Aquino & Azevedo, 2017; Baumann, 2019; Mota et al., 2022). Medidas de controle poderiam ser ampliadas, como a discussão dos critérios de instrução de despesas em restos a pagar, além de aperfeiçoar mecanismos de controle e transparência (Benito et al., 2021; Coelho et al., 2019; Santos et al., 2021).

A dimensão política e comportamental do orçamento público

A compreensão moderna do orçamento público extrapola a visão meramente técnica, observando dimensões políticas e comportamentais da despesa. Portanto, o orçamento é um processo dinâmico onde instituições e vieses psicológicos moldam a alocação dos recursos estatais. Wildavsky (1964) fundamenta esse entendimento ao descrever o orçamento como um processo político incremental de disputa por recursos. Nessa arena, a tensão entre "guardiões" (Tesouro) e "gastadores" (unidades finalísticas) pode resultar no uso excessivo de restos a pagar. Esse mecanismo cria um orçamento paralelo que subverte a anualidade e atende a pressões políticas de fim de exercício.

A Nova Gestão Pública (NPM), abordada por Hood (1991), introduziu a *accountability* baseada em desempenho. Contudo, Moynihan (2008) adverte para o risco dessas métricas: quando o sucesso é medido apenas pelo volume empenhado, gestores priorizam a sinalização de atividade — no caso, a lógica *use it or lose it* — em detrimento da qualidade efetiva da entrega pública.

Por fim, diretrizes internacionais como as da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2015) buscam mitigar tais ineficiências por meio da transparência, planejamento de médio prazo e gestão de riscos. Sob essa perspectiva, a eficácia do gasto público depende tanto do rigor das regras institucionais quanto da compreensão dos fatores humanos que as operam.

Estudos anteriores e hipóteses de pesquisa

Diversos estudos já se debruçaram sobre o tema. Ribeiro et al. (2022) analisaram o reflexo da inscrição de restos a pagar no resultado primário dos municípios de Pernambuco. Os resultados apontaram indícios de que os municípios inscreveram despesas em restos a pagar visando o contingenciamento de gastos financeiros, postergando o pagamento a fornecedores.

Na mesma esteira, Mota et al. (2022) buscaram identificar o impacto do Decreto n. 9.428 (2018) na gestão de restos a pagar das universidades federais. O referido decreto trouxe prazo de vigência aos restos a pagar não processados: 30 de junho do ano subsequente ao de inscrição. Diante disso, seria esperada maior reflexão e celeridade no processo de inscrição, de maneira que a gestão desses recursos fosse mais eficiente. Todavia, em que pese os dados levantados remeterem ao período agudo da pandemia da Covid-19, o que pode ter distorcido a execução orçamentária, os achados do trabalho não evidenciaram impactos relevantes do nosso regramento na liquidação de restos a pagar nas instituições analisadas.

Coelho et al. (2019) verificaram os reflexos das ações efetuadas pela Universidade Federal de Santa Catarina na gestão dos restos a pagar no período de 2011 a 2016, considerando composição, evolução, ações da gestão e resultados. Os resultados apontaram que a gestão dos fiscais de contrato, aliada ao treinamento de ordenadores de despesas, entre outros procedimentos, permitiu a redução de restos a pagar não processados, o que corrobora a ideia de que ações de gestão são capazes de aumentar a eficiência orçamentária pela melhor utilização dos restos a pagar.

Também acerca dos restos a pagar não processados, Santana et al. (2024) identificaram, a partir da análise de dados orçamentários do período entre 2015 e 2022 de 69 instituições federais de ensino superior, um padrão de equilíbrio com interrupções, sobretudo em períodos de instabilidade, o que é coerente com a Teoria do Equilíbrio Pontuado. Este estudo também revela que a inscrição de restos a pagar não processados sofre influência de mudanças normativas, o que sugere que a execução e a gestão desses recursos ainda podem sofrer aperfeiçoamentos, visando a melhoria dos mecanismos de gestão orçamentária.

Araújo et al. (2022) também se dedicaram ao estudo dos orçamentos das universidades federais, nos quais verificaram a influência do fenômeno "*use it or lose it*" no processo de execução orçamentária. Os resultados apontaram que quase 90% das universidades apresentaram pressões por gastos no último trimestre do exercício. Os autores sugeriram que estudos futuros avaliem os reflexos dessas pressões nos restos a pagar, em especial considerando outras entidades do setor público, consoante ao objetivo deste estudo.

Partindo do objetivo desta pesquisa, dos aspectos teóricos-conceituais apresentados e das evidências obtidas em estudos correlatos, esta investigação propõe duas hipóteses. Primeiramente, o estudo pressupõe que um maior volume de empenhos registrados no final de exercício, decorrente da pressão da gestão para evitar a perda de recursos orçamentários ("*use it or lose it*"), é relacionado ao volume de restos a pagar não processados no ano seguinte ("*carry-over*"). Entende-se, portanto, que a associação entre empenhos de final de ano e a inscrição de restos a pagar não processados demonstraria que esses empenhos são significativamente decorrentes de fatores como lacunas de planejamento ou de alocação ineficiente de recursos orçamentários, conduzindo a gestão a carregar esses créditos para o exercício seguinte. Em que pese essa dinâmica aproveitar o saldo orçamentário, é preciso frisar que a literatura indica que seu uso tende a ser ineficaz e com baixa qualidade (Araújo et al., 2022; Baumann, 2019).

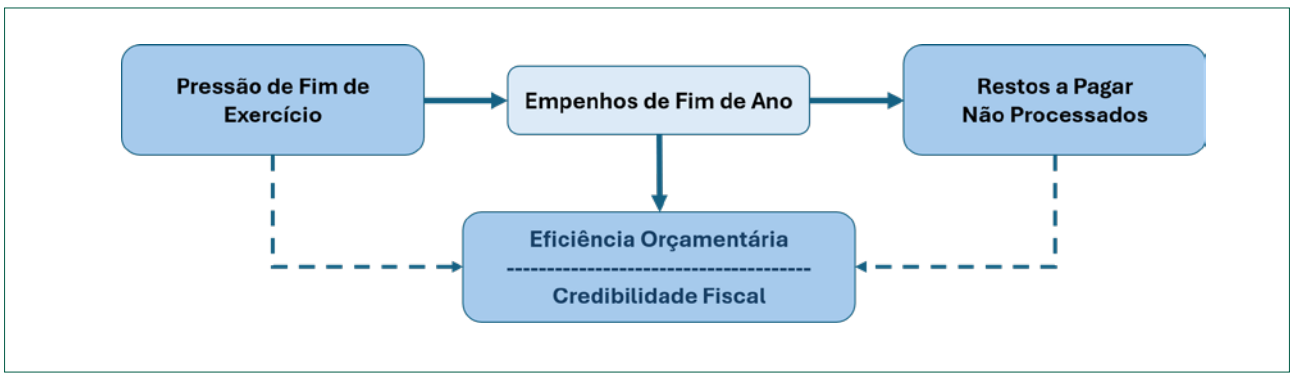
H1: Há uma relação positiva entre o registro de empenhos no final de exercício e o saldo de despesas inscritas/reinscritas em restos a pagar não processados no ano seguinte.

Em um segundo momento, o estudo examina se um maior volume de empenhos registrados no final de exercício é relacionado ao volume de restos a pagar cancelados no ano seguinte. Entende-se que há uma relação diretamente proporcional entre essas variáveis, podendo a não execução da despesa prevista, em função de seu cancelamento, indicar ausência de planejamento na execução orçamentária, decorrente da ânsia pela utilização dos recursos diante dos prazos de final de ano (Araújo et al., 2022), dentro da lógica "*use it or lose it*". O fato de esses recursos estarem sujeitos a cancelamento automático aponta que devem estar incluídos em análises dessa natureza (Mota et al., 2022), de modo que a ocorrência de relação significativa corrobora a ideia de carregamento de créditos entre exercícios sem uma real necessidade.

H2: Há uma relação positiva entre o registro de empenhos no final de exercício e os restos a pagar não processados cancelados no ano seguinte.

A suposição de relação expressa nas hipóteses reside na suposição de que a execução orçamentária não é linear ao longo do ano. Essa relação é explicada por meio da Figura 1.

Figura 1 – Modelo conceitual da investigação



A hipótese central sustenta que a pressão de final de exercício (estimulada pela iminência da perda do crédito orçamental — lógica "*use it or lose it*") atua como o principal direcionador para o aumento dos empenhos de final de exercício. Esse volume de empenhos "apressados" é convertido em restos a pagar não processados, servindo como um mecanismo de *carry-over*. O modelo diferencia então dois desfechos: H1 (Continuidade/Saldo): A eficácia do carregamento para garantir a execução futura; H2 (Ineficiência/Cancelamento): A hipótese de que esse volume excessivo de fim de ano, por ser mal planejado, resulta em maiores taxas de cancelamento posterior, comprometendo a credibilidade fiscal.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Foi empregada uma abordagem quantitativa, com dados oriundos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Tesouro Gerencial), considerando todas as 321 Unidades Gestoras Executoras (UGE) do Governo Federal, no interstício de 11 anos, entre 2014 e 2024, perfazendo uma amostra, não balanceada, de 3.158 observações. Essas UGEs incluem ministérios, universidades e institutos de educação, hospitais, organizações militares, policiais e de gestão econômica governamental, o que possibilita uma compreensão mais ampla sobre o fenômeno em órgãos e organizações de diversas naturezas.

A escolha da base de dados fundamenta-se em sua abrangência, padronização e disponibilidade pública. O sistema Tesouro Gerencial concentra informações contábeis e orçamentárias de todas as UGEs, possibilitando uma análise ampla e comparável. Por sua vez, o período de 2014 a 2024 foi selecionado por cobrir uma década completa de execução orçamentária, permitindo observar tendências temporais e padrões de comportamento de final de exercício; envolve ciclos econômicos distintos, incluindo períodos de recessão, recuperação e restrição fiscal, essenciais para compreender pressões orçamentárias; além de capturar mudanças normativas e administrativas, como o Decreto n. 9.428 (2018), que reestruturou parcialmente o tratamento dos restos a pagar. Essa delimitação temporal oferece solidez empírica e densidade analítica ao estudo. A Tabela 1 apresenta as variáveis da pesquisa.

Tabela 1 – Descrição das variáveis

VARIÁVEL*	RELAÇÃO ESPERADA	REFERÊNCIAS
Dependente		
Empenhos no Final de Exercício (*EFE*)	n/a	Benito et al. (2021); Jung (2022)
Independente		
Restos a Pagar Não Processados a Liquidar Inscritos (*RPNP_Inscr*)	(+)	Araújo et al. (2022); Mota et al. (2022)
Restos a Pagar Não Processados a Liquidar Reinscritos (*RPNP_Reins*)	(-)	Araújo et al. (2022); Mota et al. (2022)

(continua)

(conclusão)

Tabela 1 – Descrição das variáveis

VARIÁVEL*	RELAÇÃO ESPERADA	REFERÊNCIAS
Restos a Pagar Não Processados Cancelados (*RPNP_Canc*)	(+)	Mota et al. (2022); Ribeiro et al. (2022); Vieira e Santos (2018)
Restos a Pagar Não Processados a Liquidar (*RPNP_Saldo*)	(+)	Araújo et al. (2022); Mota et al. (2022)
Controle		
Dotação Inicial (*Dot_Ini*)	(+)	Giacomoni (2023)
Dotação Suplementar (*Dot_Sup*)	(+)	Giacomoni (2023)
Crédito Disponível (*Cred_Disp*)	(+)	Araújo et al. (2022)
Crédito Contingenciado (*Cred_Conting*)	(+)	Santana et al. (2024); Silva et al. (2018)
Limite de Saque (*Lim_Saque*)	(-)	Vieira e Santos (2018)
Disponibilidade por Destinação de Recursos Comprometida por Empenho (*DDR_Emp*)	(+)	Vieira e Santos (2018); Lima Filho e Peixe (2021)

Nota: *Em função da alta variância entre os valores absolutos executados pelas UGEs, todas as variáveis utilizadas foram transformadas em logaritmo.

A variável dependente (*EFE*) é delimitada por aqueles empenhos registrados nos últimos quatro meses do exercício financeiro. Entende-se que a prática de registro de despesas nessa época do ano indica uma maior pressão do gestor para utilização dos recursos, evitando sua perda, dentro da lógica denominada como "*use it or lose it*". Justifica-se o uso do último quadrimestre como "final de ano" em função do alinhamento desse período com diversos dispositivos e ferramentas que indicam o funcionamento do orçamento público relacionado a um ciclo quadrimestral. Isso pode ser observado especialmente na Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca dos períodos de avaliação de metas fiscais e de publicação de relatórios como o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), que são estruturados em períodos bimestrais e quadrimestrais (Lei Complementar n. 101, 2000).

A H1 é operacionalizada pelas variáveis independentes *RPNP_Inscr e RPNP_Reins*. Esses valores consideram os empenhos feitos em exercícios anteriores, relativos a despesas que não passaram pela fase de liquidação, mas que possuem saldo vigente para liquidação no exercício corrente (Araújo et al., 2022; Giacomoni, 2023). Portanto, os saldos que compõem essas variáveis representam recursos orçamentários que transitaram entre exercícios e que ainda não foram utilizados, sendo carregados para anos subsequentes, o chamado "*carry over*" (Aquino & Azevedo, 2017).

A H2 é operacionalizada pelas variáveis independentes *RPNP_Canc e RPNP_Saldo*. Os *RPNP_Canc*, conforme o Decreto n. 93.842 (1986), devem ser primeiramente bloqueados até o trigésimo dia no mês de junho do segundo ano da sua inscrição, sendo cancelados no último dia do segundo ano aqueles que não foram desbloqueados e/ou liquidados. Trata-se de uma variável que demonstra a

relação entre os empenhos registrados no encerramento de exercício e o cancelamento de saldos nos exercícios seguintes.

De modo residual, em que se pese a existência de prazo para liquidação dos *RPNP* antes de seu cancelamento automático, é possível que, como argumentado por Mota et al. (2022), o cancelamento se deva a questões de desempenho das UGEs na liquidação dos recursos, e não em função de exiguidade de prazo, o que conduz à análise do saldo de *RPNP* ao final do exercício financeiro do ano seguinte (*RPNP_Saldo*). Desse modo, uma relação positiva com *EFE* indica que os empenhos em *RPNP*, mesmo que não cancelados, permanecem sem execução, levantando questões sobre a real necessidade deste carregamento de créditos.

Variáveis de controle também foram inseridas à discussão. *Dot_Inic* e *Dot_Sup* correspondem ao crédito previsto em Lei Orçamentária e à adição mediante créditos adicionais. É esperado que o registro de *EFE* se comporte de modo proporcional ao volume de recursos orçamentários colocado à disposição da UGE ao longo do exercício financeiro. *Cred_Disp* trata do saldo orçamentário não utilizado no encerramento do exercício. Dada a necessidade de existência de crédito para registro de empenho, inclusive no final do exercício, espera-se que os excedentes em conta se comportem de maneira proporcional à inscrição em *RPNP*.

De modo similar, foi considerada a variável *Cred_Conting*. Ao se configurar como um mecanismo de retardamento ou não execução de parte da programação orçamentária por insuficiência de arrecadação de receitas ao longo do exercício financeiro, o contingenciamento implica adiamento ou frustração na execução pelas UGEs (Silva et al., 2018; Vieira & Santos, 2018). Espera-se, portanto, uma relação negativa com *EFE*. Em paralelo, *Lim_Saque* funciona como um controle que restringe a execução orçamentária, de modo que menores limites conduzem as unidades a inscrever despesas como restos a pagar (Vieira & Santos, 2018). A *DDR_Emp* também é considerada por compilar a disponibilidade orçamentária ajustada aos recursos orçamentários existentes, oferecendo uma visão clara da liquidez financeira vinculada à arrecadação de receitas orçamentárias ao longo do exercício financeiro (Tesouro Nacional, 2024). Entende-se que essas três últimas variáveis sejam capazes de, simultaneamente, controlar os aspectos econômicos que viabilizam ou restringem esse fluxo, como crescimento ou retração econômica e decisões de governo que afetam o crescimento econômico e, consequentemente, a arrecadação. Para testar as hipóteses de pesquisa, o modelo econométrico foi descrito da seguinte forma (Equação 1):

$$EFEit = \beta_1 RPNP_Inscr_{it} + \beta_2 RPNP_Reinsc_{it} + \beta_3 RPNP_Canc_{it} + \beta_4 RPNP_Saldo_{it} + \beta_5 Dot_Ini_{it} + \beta_6 Dot_Sup_{it} + \beta_7 Cred_Disp_{it} + \beta_8 Cred_Conting_{it} + \beta_9 Lim_Saque_{it} + \beta_{10} DDR_Emp_{it} \quad (1)$$

Em *RPNP_Inscr*, espera-se relação positiva, pois o empenho "de última hora" muitas vezes não tem tempo hábil para liquidação, sendo convertido automaticamente em *carry-over* para o

ano seguinte. Em *RPNP_Canc*, assume-se também uma relação positiva, indicando ineficiência: empenhos feitos sob pressão de prazo tendem a ter menor qualidade de planejamento, resultando em cancelamentos posteriores. Em relação às variáveis de controle, mais precisamente Dotação e Contingenciamento, são incluídas porque determinam o "teto" e o "fluxo" de recursos que o gestor tem disponível para empenhar.

Após a coleta de dados, verificou-se que as observações poderiam ser compiladas em uma base de dados longitudinal balanceada, dada a disponibilidade de cerca de 99,68% das observações necessárias ao longo dos períodos de análise. Os escassos dados ausentes foram preenchidos mediante imputação de valor ausente por suavização de Kalman (Moritz & Bartz-Beielstein, 2017). Os procedimentos de pesquisa envolveram a descrição das variáveis e o teste de hipóteses mediante Análise de Regressão com Dados em Painel.

Quanto ao modelo de regressão agrupada (*Pooled Ordinary Least Squares* – POLS), sua escolha observa os resultados dos testes de diagnóstico. Embora existam 321 UGEs, o teste de Breusch-Pagan e a análise de variância indicaram que a heterogeneidade não observada entre as unidades não era suficientemente forte para invalidar a consistência do modelo *pooled* em detrimento de Efeitos Fixos ou Aleatórios, especialmente considerando que as UGEs federais seguem regramentos orçamentários altamente padronizados.

Ainda em relação à aderência aos coeficientes, a opção pelo modelo POLS sustenta-se na natureza do fenômeno investigado e no regramento institucional das unidades analisadas. Embora o uso de modelos de efeitos fixos ou aleatórios seja comum em dados em painel para tratar a heterogeneidade não observada, a estrutura do setor público federal brasileiro apresenta um elevado grau de padronização normativa. Todas as UGEs operam sob as mesmas diretrizes da Lei n. 4.320 (1964), da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos decretos de encerramento de exercício, o que minimiza o peso de variáveis omitidas específicas de cada unidade que poderiam enviesar os coeficientes de inclinação. Assim, os testes de diagnóstico de Breusch-Pagan e de variância confirmaram a consistência do modelo *pooled*, indicando que a variância relevante para explicar o fenômeno "*use it or lose it*" é mais bem capturada pela estrutura comum de execução orçamentária do que por características invariantes das unidades.

Contudo, existem limitações, primeiramente em relação à heterogeneidade não observada. Reconhece-se que características específicas de cada ministério ou órgão, como *expertise* da equipe de licitação, podem influenciar o volume de *RPNP* e não são passíveis de captura pelo modelo. Acerca da endogeneidade, pode haver simultaneidade, onde a expectativa de cancelamento de restos a pagar antigos influencie a pressão para novos empenhos no ano corrente. Portanto, reitera-se que, a partir do objetivo da pesquisa, foram utilizados métodos de análise complementares. Com o intuito de analisar a relação das variáveis que compõem o modelo com a variável dependente, foi analisada a significância das correlações. Contudo, a relação multivariada é analisada com o amparo de um teste de regressão.

Saliente-se que todo o tratamento estatístico foi realizado utilizando o *software* R, com o suporte dos pacotes "plm" para dados em painel, "imputeTS" para tratamento de "missing values" e "car" para diagnósticos de regressão.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Análise descritiva

A base de dados utilizada, composta por 321 UGEs e mais de três mil observações, permite uma visão longitudinal abrangente inerente à execução de restos a pagar estruturas administrativas federais. A Tabela 2 apresenta as estatísticas descritivas para as variáveis dependente e independentes desta investigação, relativas ao período de 2014 a 2024.

Tabela 2 – Estatísticas descritivas

ANO	EFE(R$*)	RPNP_INSCR(R$*)	RPNP_REINS(R$*)	RPNP_CANC(R$*)
2014	632.134,00	131.483,36	69.191,28	23.930,53
2015	404.741,75	123.398,15	82.147,87	37.219,94
2016	350.773,59	91.962,53	66.839,50	23.629,54
2017	377.403,34	84.382,15	58.013,77	23.014,71
2018	83.159,25	108.366,39	60.883,14	25.923,77
2019	33.272,89	92.215,34	54.879,35	33.991,85
2020	369.385,47	86.212,48	37.318,58	21.028,02
2021	582.627,47	125.697,89	38.940,42	39.875,18
2022	858.756,38	127.913,32	42.810,60	17.761,96
2023	549.657,02	130.024,73	53.032,01	17.078,48
2024	616.897,45	152.161,69	52.765,21	22.017,81
Média	441.709,87	113.983,46	56.074,70	25.951,98
DP	242.233,71	22.536,28	13.555,69	7.675,34
CV	0,55	0,20	0,24	0,30

Nota: (*) Valores em milhões de reais. DP = desvio-padrão. CV = coeficiente de variação.

Fonte: Dados da pesquisa.

Os dados da Tabela 2 revelam que os empenhos de final de ano possuem uma maior variação entre os anos em comparação aos valores de restos a pagar. Após uma diminuição de volume nos anos de 2018 e 2019, identifica-se uma forte retomada a partir do ano de 2021 nos empenhos de final de ano, o que parece ter influenciado o volume monetário de inscrição de *RPNP*. Também é notório, nos dados apresentados, que houve uma alteração nos padrões de volume de reinscrição de restos a pagar a partir do ano de 2020, o que pode se dever aos novos regramentos dados pelo Decreto n. 9.428 (2018) acerca do tempo de vigência de restos a pagar não processados.

Em complemento ao apresentado na Tabela 2, a análise descritiva das variáveis de interesse também revelou que o volume de empenhos registrados em *RPNP* no encerramento de exercício corresponde a 12,59% dos empenhamentos de final de ano. Para ilustrar, caso o empenhamento ocorresse de modo proporcional a 1/12 ao mês, o volume empenhado nos últimos quatro meses seria em torno de 33%. Isso oferece indícios de execução desproporcional ao final do exercício financeiro. Acerca de órgãos superiores, destaca-se o Ministério da Educação, responsável por cerca de 16% do volume de *RPNP* do Governo Federal.

Em que pese esses dados indicarem uma execução desproporcional, ainda não é possível relacionar os *EFE* à inscrição/reinscrição em *RPNP* e aos *RPNP* cancelados. Para tanto, aplicou-se uma análise de regressão com dados em painel.

Análise inferencial

Os resultados do modelo econométrico são apresentados na Tabela 3.

Tabela 3 – Modelo de regressão – Variável *EFE*

	COEFICIENTE	ERRO-PADRÃO	T-VALOR	P-VALOR
RPNP_Inscr	0,8056465	0,1602711	5,0268	0,0000***
RPNP_Reins	-5,7484843	0,5763313	-9,9743	0,0000***
RPNP_Canc	3,2154200	0,5140768	6,2547	0,0000***
RPNP_Saldo	2,2114303	0,5741883	3,8514	0,0001***
Dot_Ini	0,0709458	0,0055877	12,6968	0,0000***
Dot_Sup	-0,0844845	0,0274201	-3,0811	0,0021**
Cred_Disp	-0,2808299	0,0181522	-15,4708	0,0000***
Cred_Conting	0,0274882	0,0098833	2,7813	0,0054**
Lim_Saque	-0,3215979	0,0556991	-5,7738	0,0000***
DDR_Emp	1,7710004	0,1330108	13,3147	0,0000***
(Intercept)	-18,3728323	14,6890857	-1,2508	0,2111
R^2	0,3118			
R^2 Ajustado	0,3097			
Prob > F	<0,0000***			
Obs,	3158			
UGEs	321			
Teste F	0,78728			

(continua)

(conclusão)

Tabela 3 – Modelo de regressão – Variável *EFE*

	COEFICIENTE	ERRO-PADRÃO	T-VALOR	P-VALOR
L. M. Breusch-Pagan	0,47984***			
Hausman	5,5822***			
Shapiro-Wilk W	0,13276***			
Harrison-McCabe HMC	0,90226			
Durbin-Watson LM	1,3563			
VIF médio	4,214			

Nota: Painel não balanceado – Efeito *pooled*. Testes de aderência aos coeficientes indicam primazia ao modelo *pooling*; diagnósticos da regressão: a análise de histograma considerou que os resíduos não se afastam de uma distribuição normal. *** significância a 1%; ** significância a 5%.

Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se que todas as variáveis utilizadas se mostraram significativas. Considerando a probabilidade de F, assume-se que o modelo utilizado é significativo e possui capacidade explicativa superior à média. Os pressupostos para o modelo de regressão foram atendidos, com exceção da normalidade dos resíduos. Entretanto, foi gerado um histograma, cuja análise indicou que os resíduos não se afastam de uma distribuição normal.

Ademais, considerando a natureza das variáveis orçamentárias, que tendem a apresentar correlação, como é o caso de *Dot_Ini* e *DDR_Emp*, realizou-se o teste do Fator de Inflação da Variância (VIF). A literatura utilizada (Hair et al., 2009) sugere que valores de VIF acima de 10 indicam multicolinearidade severa que pode comprometer a estimação. Sob essa perspectiva, o VIF médio obtido neste estudo foi de 4,214, situando-se abaixo do limiar crítico. Isso indica que, embora exista correlação entre as variáveis independentes, ela não é severa o suficiente para enviesar os erros-padrão ou invalidar a significância dos coeficientes individuais.

Em relação à H1, a variável *RPNP_Inscr* apresentou sinal positivo, ou seja, um maior volume de *EFE* é relacionado com uma maior inscrição de *RPNP* no ano seguinte. O resultado pode ser considerado esperado, todavia torna-se interessante constatar que, em períodos em que há uma maior inscrição de *RPNP*, esta é associada com um maior volume de empenhos no último quadrimestre do ano anterior. Por outro lado, a variável *RPNP_Reinsc* possui uma relação inversamente proporcional aos *EFE*. Esse resultado pode indicar que a reinscrição de *RPNP* reduz a necessidade de novos empenhos, possivelmente porque esses valores já estão comprometidos em exercícios anteriores.

Acerca da H2, também ocorreu o comportamento esperado na variável *RPNP_Canc*. Dados a significância e o sinal positivo, nota-se que um maior volume de *RPNP* cancelados no ano seguinte é associado a um maior volume de *EFE*. Saliente-se que *RPNP* e *RPNP_Canc* não são opostas, de modo que um mesmo empenho inscrito em determinado ano pode constar como cancelado no mesmo exercício. Dessa forma, as relações positivas e significativas entre *EFE* e *RPNP* e *RPNP_Canc* reforçam

a noção de que as inscrições e cancelamentos de *RPNP* decorrem, principalmente, de empenhos realizados em final de ano.

Tais resultados são corroborados pelo resultado obtido na variável *RPNP_Saldo*. A relação positiva com *EFE* revela que, caso os empenhos não sejam cancelados, tendem a permanecer sem execução. Mais precisamente, essa variável indica que os empenhos inscritos como *RPNP* permanecem com saldo a liquidar durante o exercício financeiro seguinte, fato que acaba não condizendo com a noção de anualidade orçamentária.

Importante ressaltar que esses resultados são reforçados ao se identificar que eles se mantêm consistentes diante da significância das variáveis de controle. Acerca da variável *Dot_Ini*, o coeficiente positivo indica que uma maior disponibilidade orçamentária inicial amplia a capacidade de geração de empenho da unidade, incluindo o final de ano, fator que foi controlado no modelo. Quanto à *Dot_Sup*, sua relação inversa com *EFE* pode indicar que as dotações suplementares, ao serem liberadas próximo ao encerramento do exercício, possibilitam pouca margem para sua execução, permanecendo sem utilização.

Esse achado também é corroborado pelo saldo em *Cred_Disp*. O coeficiente negativo reforça o entendimento de que o orçamento liberado no encerramento do exercício é utilizado na emissão de empenho, o que reduz o volume de crédito disponível. Isso permite que essa variável explique a variação encontrada em *EFE*, sobretudo ao considerar que altos volumes de crédito disponível indicam uma redução no empenhamento de despesas. Por outro lado, a variável *Cred_Conting* apresentou relação significativa e positiva com *EFE*. Sua relação direta com *EFE* pode indicar que, em exercícios em que recursos permanecem bloqueados ao longo do ano, seu desbloqueio pode ocorrer somente no final de ano, levando ao registro de empenho nesse período.

Quanto à variável *Lim_Saque*, nota-se uma relação significativa e inversamente proporcional à *EFE*. Isso pode ser uma evidência de que o recurso em caixa não foi utilizado com lastro para a emissão de empenhos, mas também pode decorrer da metodologia de repasses utilizada pelo Governo Federal. Já a variável *DDR_Emp* apresentou relação significativa e positiva com a variável *EFE*, o que indica que os valores permanecem como uma disponibilidade utilizada por empenho até que ocorra a liquidação, de modo que essa associação aponta uma concentração de empenhos no final do ano.

A incorporação de especificações alternativas como teste de robustez visa o rigor metodológico de investigações baseadas em dados em painel, atendendo diretamente às recomendações da literatura sobre a estabilidade de inferências estatísticas. Embora este estudo tenha adotado inicialmente o modelo de regressão agrupada (POLS), a exploração complementar de modelos de Efeitos Fixos (FE) e Efeitos Aleatórios (RE) constata que as variáveis independentes centrais para as hipóteses H1 e H2 mantêm coeficientes positivos e significância estatística rigorosa a 1% em todas as configurações testadas. Essa consistência nos sinais e na magnitude dos efeitos demonstra que a dinâmica do *carry-over* e a lógica "*use it or lose it*" são fenômenos estruturais e transversais no setor público federal, reduzindo as possibilidades de que esses resultados dependam de particularidades isoladas ou das capacidades internas de cada órgão.

Em suma, os resultados da regressão reforçam evidências da existência de *carry-over* na execução orçamentária efetuada no setor público brasileiro (Aquino & Azevedo, 2017) e da existência de uma atmosfera de "*use it or lose it*" (Araújo et al., 2022), explicada pelo receio de gestores em perder recursos orçamentários em exercícios futuros (Araújo et al., 2022; Baumann, 2019). Em especial, reforça as percepções de Araújo et al. (2022) sobre a relação entre *EFE* e *RPNP* cancelados, sugerindo, à luz da literatura, uma potencial ineficiência na execução orçamentária.

Entende-se, portanto, que essa lógica tem levado a uma inadequada utilização do orçamento enquanto ferramenta de planejamento no setor público federal. Os indícios de que um maior volume de *EFE* leva a uma maior inscrição e cancelamento de *RPNP* sugerem, na prática, uma inocuidade desse instrumento pela realização de empenhos, que demonstram estar sendo realizados sem uma real necessidade ou adequado planejamento, em função da pressão de final de exercício ou pela crença de que o recurso será perdido caso o empenho não ocorra.

Esse padrão pode evidenciar falhas de planejamento e *accountability*, onde a urgência em exaurir saldos prevalece sobre a eficiência das políticas públicas (Araújo et al., 2022; Khalil et al., 2019). Sob a ótica de Wildavsky (1964), essa dinâmica subverte o princípio da anualidade orçamental, disposta inclusive no contexto brasileiro. Embora legais, os *RPNPs* destinam recursos futuros para liquidar compromissos passados e mal planejados, prejudicando a prudência fiscal (Aquino & Azevedo, 2017). Estudos correlatos confirmam que essa "febre de final de ano" gera gastos de baixa qualidade e elevadas taxas de cancelamento, privilegiando o volume orçamental em detrimento da entrega pública efetiva (Baumann, 2019; Moynihan, 2008).

Entende-se que esse modelo é capaz de fragilizar a transparência e a credibilidade fiscal, dificultando o rastreio entre dotação e entrega real. Esse afastamento das diretrizes da OCDE (2015), focadas no médio prazo e na gestão de riscos, pode comprometer a sustentabilidade fiscal (Aquino & Azevedo, 2017). Conforme as críticas da Nova Gestão Pública, focar apenas o volume empenhado pode levar a um menor interesse na qualidade da despesa, o que minaria a confiança da sociedade (Hood, 1991; Liebman & Mahoney, 2017).

Reforça-se a ideia de que apenas o empenhamento não cumpre a função do orçamento em adquirir bens e serviços, haja vista que o consequente cancelamento pode mitigar os resultados das políticas públicas envolvidas e comprometer um adequado planejamento orçamentário. Mais precisamente, além de empenhar despesas, é preciso promover a sua liquidação, garantindo que os recursos orçamentários sejam aplicados de modo consoante aos objetivos institucionais. Ademais, essa lógica difere do conceito de orçamento-programa, particularmente no que tange à alocação planejada de recursos para políticas públicas (Giacomoni, 2023), ou mesmo da intenção de que os restos a pagar sejam mecanismos para garantir a continuidade de programas e serviços públicos (Tesouro Nacional, 2024). Portanto, em linha com as considerações de Aquino e Azevedo (2017), as evidências deste estudo podem agregar às reflexões sobre a adequabilidade de métricas de desempenho orçamentário que incluam os *RPNP*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo efetuou uma análise ampliada sobre o fenômeno do *carry-over* no Brasil, relacionando o empenhamento de despesas no encerramento de exercício e o volume de *RPNP* inscritos e cancelados por instituições federais brasileiras. Os achados reforçam as evidências da utilização dos restos a pagar, no caso aqueles classificados como "não processados a liquidar" como um mecanismo de *carry-over* na gestão pública brasileira. Ainda, os resultados reforçam a associação entre os empenhos de final de exercício com os restos a pagar não processados cancelados, em alinhamento às evidências de Araújo et al. (2022), entretanto em um escopo de análise ampliado, considerando todas as UGE do Governo Federal brasileiro.

Esses resultados reforçam o entendimento de uma atmosfera "*use it or lose it*" na gestão orçamentária do setor público brasileiro, ampliando a compreensão sobre esse fenômeno no cenário nacional, a partir da análise de diversas unidades gestores do âmbito federal. As evidências indicam que a inscrição de restos a pagar, motivada pela pressão de final de ano, pode gerar lacunas na execução orçamentária das instituições federais, o que, conforme a literatura, pode comprometer a eficiência e a credibilidade fiscal.

Tais achados motivam reflexões sobre as distorções que a anualidade orçamentária, o mecanismo de restos a pagar e as possíveis lógicas aplicadas para a definição de dotações de órgãos para exercícios futuros podem proporcionar ao orçamento público brasileiro. Tais aspectos tornam-se relevantes para que ajustes sejam feitos em seu funcionamento, no sentido de reforçar o orçamento enquanto instrumento efetivo de planejamento, alocação de recursos, mediação de poder e execução de políticas públicas com qualidade.

Dessa constatação, emergem implicações críticas para os órgãos de controle e formulação orçamentária. Considera-se oportuno que instituições federais e órgãos de controle externo revisem suas métricas de "sucesso" na gestão orçamentária. Atualmente, o volume de recursos empenhados é interpretado como sinal de atividade, mas a forte associação entre empenhos apressados, por pressão de final de ano, e o posterior cancelamento de créditos revela que essa métrica é falha, podendo induzir a gastos de baixa qualidade.

Para reverter esse cenário, torna-se imperativo reformar indicadores de gestão, priorizando a liquidação e os resultados (*outputs/outcomes*). A revisão de regras de *RPNP* pode evitar distorções de planejamento e execução orçamentária e da avaliação de desempenho orçamentário, enquanto a adoção de calendários de contratação previsíveis pode mitigar a "sazonalidade defensiva", promovendo uma gestão fiscal transparente e orientada para resultados (OCDE, 2015). Sugere, portanto, que uma maior ênfase dos indicadores de desempenho migre o seu foco do volume empenhado para a efetiva liquidação da despesa e para os resultados finalísticos entregues à sociedade.

Deve-se ressalvar que tais resultados não são capazes de identificar de maneira absoluta que toda inscrição de empenhos de final de ano como *RPNP* e seu posterior cancelamento tenham sido feitos sem real necessidade e que se configurem em falhas de planejamento ou execução orçamentária. Análises qualitativas ou estudos de caso são desejáveis para explorar em profundidade as razões que

levam gestores a inscreverem empenhos no final do exercício e seus impactos concretos na execução orçamentária. Por outro lado, estudos futuros podem avaliar a relação desses *RPNP* que foram liquidados e pagos no exercício corrente com outros indicadores de gasto pouco planejado, como a existência de perdas de estoque por obsolescência ou mesmo de bens obsoletos ou baixados de maneira antecipada.

Também merecem reflexão possíveis limitações dos resultados decorrentes de endogeneidade ou simultaneidade entre variáveis do modelo, e decorrentes da presença de heterogeneidade não observada em função de fatores institucionais dos órgãos ou ministérios. Apesar da aplicação de métodos de regressão multivariada, testes de robustez e verificação de pressupostos, os resultados obtidos ainda devem ser interpretados como associações, e não como relações causais. Assim, além das recomendações para estudos futuros anteriormente listadas, novas investigações podem contribuir a compreensão dos determinantes dos *RPNP* ao adotar novas variáveis instrumentais exógenas ou por meio de investigações em profundidade em diferentes unidades gestoras.

Outra linha de investigação, decorrente dos achados deste estudo, poderia enfocar as diferenças setoriais no comportamento orçamentário, analisando se órgãos ligados à educação e à saúde apresentam padrões distintos de execução em comparação a instituições militares ou de infraestrutura. Estudos comparativos entre instituições federais, estaduais e municipais podem ampliar a compreensão sobre os impactos do *carry-over* na gestão orçamentária pública brasileira. Por fim, estudos comparativos com experiências internacionais podem enriquecer o debate, apontando para soluções e contribuições para novas práticas e políticas capazes de aperfeiçoar as premissas e instrumentos orçamentários nacionais.

REFERÊNCIAS

Abreu, C. R. D., & Câmara, L. M. (2015). O orçamento público como instrumento de ação governamental: Uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*, *49*(1), 73-90. https://doi.org/10.1590/0034-76121776

Aquino, A. C. B., & Azevedo, R. R. (2017). Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. *Revista de Administração Pública*, *51*, 580-595. https://doi.org/10.1590/0034-7612163584

Araújo, J. G. R., Lins, T. S. M., & Diniz, J. A. (2022). The use it or lose it phenomenon in the budget execution of federal universities and the enrollment of the unpaid commitments. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, *15*(1), 109-125. https://doi.org/10.14392/asaa.2022150105

Araújo, R. J. R. D., Queiroz, D. B. D., & Paulo, E. (2023). Incentivos eleitorais e o gerenciamento de resultados orçamentários por meio de restos a pagar. *Revista de Administração Pública*, *57*(6), e2022-0382. https://doi.org/10.1590/0034-761220220382

Bartoluzzio, A. I. S. S., Cruz, C. F., Dias, L. N. S., Diniz, J. A., & Sauerbronn, F. F. (2023). Um debate polifônico sobre o orçamento público "moderno" no brasil e suas implicações para a contabilidade. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, *16*(1), 1-15. https://doi.org/10.14392/asaa.2022160101

Baumann, S. (2019). Putting it off for later: Procrastination and end of fiscal year spending spikes. *Scandinavian Journal of Economics*, *121*, 706-735. https://doi.org/10.1111/sjoe.12287

Benito, B., Guillamón, M. D., & Ríos, A. M. (2021). Political budget cycles in public revenues: Evidence from fines. *Sage Open*, *11*(4), 1-13. https://doi.org/10.1177/21582440211059169

Coelho, G. N., Santana, G. M., Fey, V. A., & Santos, E. A. (2019). Gestão de restos a pagar: Estudo de caso dos resultados alcançados pela UFSC no período de 2011 a 2016. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, *18*, 1-16. https://doi.org/10.16930/2237-766220192738

Decreto nº 9.428, de 28 de junho de 2018. (2018). Altera o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, para dispor sobre despesas inscritas em restos a pagar não processados. *https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9428.htm*

Decreto n. 93.872, de 23 de dezembro de 1986. (1986). Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm

Dias, A. A., & Wilbert, M. D. (2023). Orçamento público federal brasileiro: Uma análise das boas práticas orçamentárias da OCDE. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, *28*(1), 52-71. https://doi.org/10.12979/rcmccuerj.v28i1.81046

Giacomoni, J. (2018). *Orçamento governamental: Teoria, sistema, processo*. Grupo GEN.

Giacomoni, J. (2023). *Orçamento público* (19a ed.). Grupo GEN.

Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson R. E., & Tatham, R. L. (2009). *Análise multivariada de dados* (6a ed.). Grupo A.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, *69*(1) 3-19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

Jung, H. (2022). Online open budget: the effects of budget transparency on budget efficiency. *Public Finance Review*, *50*(1), 91-119. https://doi.org/10.1177/10911421221093412

Khalil, F., Kim, D., & Lawarree, J. (2019). Use it or lose it. *Journal of Public Economic Theory*, *21*, 991-1016. https://doi.org/10.1111/jpet.12391

Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. (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. Diário Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm

Lei n. 14.822, de 22 de janeiro de 2024. (2024). Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024. Diário Oficial da União. https://legis.senado.leg.br/norma/38179379/publicacao/38180090

Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Liebman, J. B., & Mahoney, N. (2017). Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from federal procurement. *American Economic Review*, *107*(11), 3510-3549. https://doi.org/10.1257/aer.20131296

Lima Filho, S. S., & Peixe, B. C. S. (2021). Dívida Ativa a ser Arrecadada: Créditos Inscritos e sua Relação com Fatores Econômicos e Sociais. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, *26*(2), 60-77. http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/UERJ/article/view/3461

Moritz, S., & Bartz-Beielstein, T. (2017). imputeTS: Time series missing value imputation in R. *The R Journal*, *9*(1), 207-218. https://doi.org/10.32614/RJ-2017-009

Mota, S. C., Corrêa, D. M. M. C., & Nascimento, R. S. (2022). A gestão de restos a pagar nas universidades federais no contexto do Decreto nº 9.428/2018. *Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão*, *20*(esp.), e81697. https://doi.org/10.19094/contextus.2022.81697

Moynihan, D. P. (2008). *The dynamics of performance management: Constructing information and reform.* Georgetown University Press.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2015). *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. OECD Publishing.

Ribeiro, M., Janiszewski, V., Lopes, L., & Lagioia, U. (2022). Análise do reflexo da inscrição de restos a pagar no resultado primário dos municípios pernambucanos. *Revista Gestão e Organizações*, *7*(2), 16-32. http://dx.doi.org/10.18265/2526-2289v7n2p16-32

Santana, S. S. N., Silva, A. C., & Nascimento, J. C. H. B. (2024). Restos a pagar das universidades federais brasileiras: Uma análise no período de 2015-2022 sob a ótica da Teoria do Equilíbrio Pontuado. *Revista Ambiente Contábil*, *16*(1), 242-258. https://doi.org/10.21680/2176-9036.2024v16n1ID31972

Santos, R. I., Costa, P. H. C. H., & Silva, V. (2021). Gestão de restos a pagar: Estudo de caso dos resultados alcançados pelo estado de Alagoas no período de 2004 a 2020. *Revista Fatec Zona Sul*, *8*(2), 38-57. https://www.revistarefas.com.br/RevFATECZS/article/view/527

Santos, V. S. (2011). As consequências, para o orçamento e contabilidade pública, da inscrição e do cancelamento de restos a pagar não processados realizados em capitais estaduais da região do nordeste do Brasil nos exercícios de 2008 e 2009. *Revista Ambiente Contábil*, *3*(1), 37-59. https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/contabil/article/view/292

Sicilia, M., & Steccolini, I. (2017). Public budgeting in search for an identity: State of the art and future challenges. *Public Management Review*, *19*(7), 905-910. https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1243809

Silva, T. A. A. L., Lima, A. M. S., Carvalho, O. M., & Carvalho, E. M. (2018). Práticas de Gestão Pública em cenário de contingenciamento orçamentário: Um estudo exploratório em uma instituição de ensino superior da região norte. *Revista de Administração de Roraima-RARR*, *8*(1), 28-48. https://doi.org/10.18227/2237-8057rarr.v8i1.4657

Tesouro Nacional. (2024). *Manual de Contabilidade aplicada ao setor público* (11a ed.). Ministério da Fazenda. https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2025/26

Vieira, F. S., & Santos, M. A. B. (2018). Contingenciamento do pagamento de despesas e restos a pagar no orçamento federal do SUS. *Revista de Administração Pública*, *52*(4), 731-739. https://doi.org/10.1590/0034-7612162491

Wildavsky, A. (1964). *The politics of the budgetary process*. Little, Brown and Company.

FINANCIAMENTO

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 (Bolsa de Mestrado – CAPES-DS - Marcos Henriques Mariano Secolo)

CONFLITOS DE INTERESSE

Os autores não têm conflitos de interesse a declarar.

DISPONIBILIDADE DOS DADOS

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo está disponível mediante solicitação ao primeiro autor (Saulo Silva Lima Filho). O conjunto de dados utilizado nesta pesquisa foi extraído do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, cujo acesso demanda autorização específica, podendo ser compartilhado mediante solicitação ao autor. Todavia, ressalta-se que os dados utilizados neste estudo se referem a informações públicas de execução orçamentária e financeira, estando disponíveis publicamente em portais de transparência e painéis orçamentários do Executivo Federal.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Saulo Silva Lima Filho: Conceitualização; Análise formal; Investigação; Metodologia; Visualização; Escrita – rascunho original

Marcos Henriques Mariano Secolo: Escrita – rascunho original; Escrita – revisão e edição

Luciano Matias Diniz: Escrita – rascunho original; Escrita – revisão e edição

Henrique Portulhak: Administração do Projeto; Supervisão; Visualização; Escrita – rascunho original; Escrita – revisão e edição.