

Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária

André Carlos Busanelli de Aquino

Universidade de São Paulo / Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto,
Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade
Ribeirão Preto / SP — Brasil

Ricardo Rocha de Azevedo

Universidade de São Paulo / Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto,
Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade
Ribeirão Preto / SP — Brasil

O artigo discute o uso da inscrição em restos a pagar e seus impactos na credibilidade e na transparência do orçamento público. A partir de uma tipificação dos quatro tipos de *carry-over* existentes na regulação brasileira, articularam-se evidências do surgimento de um “orçamento paralelo” nos três níveis de governo com aspectos de regulamentação e controle externo. A evolução dos saldos e da inscrição de restos a pagar foi captada pelos saldos dessas contas no governo federal, nos governos de 26 estados e Distrito Federal, e em cerca de 4.100 municípios. Adicionalmente, observaram-se a interpretação dada pelos Tribunais de Contas para a inscrição em restos a pagar sem lastro financeiro, assim como o nível de transparência dada pelos governos com maiores saldos de restos a pagar. Os resultados indicam que, além do crescente endividamento, a fraca regulação sobretudo dos restos a pagar não processados está reduzindo seriamente a credibilidade e a transparência do orçamento em todos os níveis de governo.

Palavras-chave: restos a pagar; orçamento público; *carry-over*; endividamento, transparência.

Compromisos pendientes y la credibilidad del presupuesto público

El artículo debate el uso de la inscripción en restante a pagar y sus impactos en la credibilidad y en la transparencia del presupuesto público. A partir de una tipificación de los cuatro tipos de *carry-over* existentes en la reglamentación brasileña, se articularon evidencias del surgimiento de un “presupuesto paralelo” en los tres niveles del gobierno con aspectos de reglamentación y control externo. La evolución de los saldos y de la inscripción en restante a pagar fue captada de los saldos de tales cuentas en el gobierno federal, en los gobiernos de 26 estados y el Distrito Federal, y cerca de 4.100 municipios. Además, se observó la interpretación dada por los Tribunales de Cuentas para la inscripción en restante a pagar sin lastre financiero, así como el nivel de transparencia dada por los gobiernos con mayores saldos de restante a pagar. Los resultados indican que, además del creciente endeudamiento, la débil reglamentación, sobre todo de los restantes a pagar no-tramitados, está reduciendo seriamente la credibilidad y la transparencia del presupuesto en todos los niveles de gobierno.

Palabras clave: compromiso pendiente; presupuesto público; *carry-over*; endeudamiento; responsabilidad.

Unpaid commitments and loss of budgetary credibility

This article discusses the use of unpaid commitments and its impacts on the credibility and transparency of public finances. Based on a typification of the four types of existing *carry-over* in current Brazilian regulation, the article shows evidence of the emergence of a “parallel budget” in the three levels of government with regulation and external control issues. The development of the balances and enrollment of the unpaid commitments was proxied by the sum of these accounts in the Federal Government balance sheet, as well as in 26 States and the Federal District, and for 4,100 cities. Additionally, the interpretation given by the Courts of Auditors for unpaid commitments usage by governments without financial ballast was observed as well as the level of transparency given by those governments with the larger amounts of unpaid commitments. The results indicate that, besides the growing debt, the weak regulation of unprocessed unpaid commitments is seriously reducing the credibility and transparency of the budget at all levels of government.

Keywords: unpaid commitments; public budget; *carry-over*; indebtedness; transparency.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612163584>

Artigo recebido em 7 maio 2016 e aceito em 10 abr. 2017.



1. INTRODUÇÃO

Equilíbrio orçamentário tem sido uma temática recorrente no país; 16 anos após a entrada da Lei de Responsabilidade Fiscal, a federação novamente se depara com uma séria ameaça à sustentabilidade fiscal de governos. Um “orçamento equilibrado”, no imaginário popular, é não gastar mais do que se arrecada (total de despesas igual ou menor que total de receitas) naquele ano. Contudo, o uso de “restos a pagar”, um tipo de mecanismo de carregamento de créditos e déficits entre períodos (*carry-over* ou déficit *carry-over*), ao transportar valores entre exercícios orçamentários, dificulta a gestão de tal equilíbrio e a obtenção de uma clara noção do resultado fiscal no governo.

O estoque de restos a pagar é apontado como crítico em diversos países, e seu recorrente uso pode indicar uma fraqueza na regulação em uma das fases do ciclo financeiro (Flynn e Pessoa, 2014:8-10). Assim, as consequências do aumento da inscrição de despesas em restos a pagar (*unpaid commitments*) como passivo financeiro vão além do mero endividamento de um governo. Ajustar o orçamento do ano seguinte com os créditos ou os déficits carregados deste ano pode levar à perda de credibilidade do orçamento em si e a uma menor transparência.

No mínimo, na última década, tem-se observado um contínuo crescimento do uso de restos a pagar em todas as esferas de governos (Santos et al., 2012), o que é visto como um dos “grandes problemas da execução orçamentário-financeira brasileira” (Alves, 2011:8), sugerindo que os controles das regras de disciplina fiscal não têm surtido o efeito desejado. O total de restos a pagar do governo federal aumentou 277% em valores atualizados de 2003 a 2014, um salto de R\$ 33 para R\$ 227 bilhões (ou 577% em valores nominais). Em 2013 e 2014, técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) alertaram a Presidência da República que o superávit obtido vinha em parte devido ao uso de restos a pagar, mas que “em algum momento os esqueletos terão de ser explicitados”.¹ Atualmente, mais da metade da execução dos investimentos públicos do governo federal tem sido feita via restos a pagar, através de créditos autorizados em orçamentos anteriores (Almeida, 2013:129). Já nos estados e municípios, o uso de restos a pagar de 2003 a 2014 cresceu 161% e 242%, respectivamente.

A origem de tal crescimento, a exemplo das experiências internacionais (Flynn e Pessoa, 2014), pode ser o resultado combinado de ações oportunistas de governos ante pressões orçamentárias, com brechas na regulação de disciplina fiscal e baixa coerção dos Tribunais de Contas (Melo et al., 2014). A LRF não restringe expressamente² o uso de “restos a pagar”; conseqüentemente, os gestores públicos poderiam atenuar pressões externas no orçamento sem prejudicar o desempenho fiscal e financeiro de curto prazo divulgado pelo governo, além de postergar pagamentos (Almeida, 2014:167).

Em geral, o tema “restos a pagar” é discutido nas pesquisas nacionais como uma medida de endividamento. Ou, ainda, é associado a manobras fiscais (Augustinho et al., 2013) ou contábeis, classificando-o como uma forma de *creative accounting* (Almeida, 2011; Melo et al., 2014) para driblar o regime de disciplina fiscal vigente. Até onde os autores têm conhecimento, o tema não foi associado à questão de regulação do mecanismo de carregamento de déficit e créditos orçamentários (*carry-over*). Já no exterior, o acúmulo de restos a pagar (*unpaid commitments*) é visto como uma das respostas a crises (Flynn e Pessoa, 2014), como observado nos governos central e locais na Itália no final da década de 1990 (Reviglio, 2001), como forma de obter melhores resultados orçamentários (Dietrichson e Ellegård, 2015) e como evidência de fragilidade no ciclo financeiro (Lienert e Sarraf, 2001; Flynn e Pessoa, 2014).

¹ Nota n. 5/Gecap/Copec/Supof/STN/MF-DF; Nota Técnica 1/2014/Gecap/Copec/Supof/STN/MF-DF.

² O art. 31 do projeto de lei da LRF trazia limites para os restos a pagar, mas não compôs a versão aprovada da lei.

O objetivo do artigo é tipificar a regulação de “restos a pagar” no Brasil como um tipo de *carry-over* e discutir os impactos para a credibilidade e transparência do orçamento. Partindo da tipificação do mecanismo no Brasil, o artigo articula o uso de restos a pagar processados (RPP) e restos a pagar não processados (RPNP) com o surgimento de um “orçamento paralelo” dadas as brechas na regulação e a postura dos Tribunais de Contas. A evolução do uso de RPP e RPNP foi captada pelos saldos e inscrições dessas contas no governo federal (2000-14), nos governos de 26 estados e Distrito Federal (2000-14) e de cerca de 4.100 municípios (1998-2014). A interpretação dos Tribunais de Contas para a inscrição em restos a pagar sem lastro financeiro foi observada nos pareceres prévios para contas de governos emitidos pelos próprios Tribunais, e a transparência dada à execução das despesas via esse mecanismo foi vista pelas práticas de transparência adotadas pelos governos que possuem maiores saldos de restos a pagar.

O texto apresenta uma visão geral da literatura de carregamento de créditos e déficits orçamentários para exercícios seguintes (*carry-over*). Em seguida, apresenta o contexto institucional de quatro formas de *carry-over* vigentes no Brasil, incluindo “restos a pagar”. Apresenta então o surgimento de um “orçamento paralelo” com o contínuo crescimento do uso de restos a pagar nas três esferas de governo e a atual postura dos Tribunais de Contas em relação à temática. Por fim, discute os impactos na credibilidade e transparência do orçamento, e faz alertas para a Nova Lei de Finanças em debate no Congresso Nacional.

2. LITERATURA DE CARREGAMENTOS ORÇAMENTÁRIOS (*CARRY-OVER*)

A literatura de requisitos para equilíbrio orçamentário (*balanced budget requirements*) propõe o uso combinado de diversos mecanismos para geração de sustentabilidade financeira de governos, seja em nível central, regional ou local. A principal questão é o quanto regras constitucionais para disciplina fiscal são efetivas (Smith e Hou, 2013; Azzimonti et al., 2016), e se seria preferível maior ou menor rigidez nas regras orçamentárias. Alguns estudos apontam que a não permissão do *carry-over* (“*no deficit carry-over rule*”) (Bohn e Inman, 1996:8) é superior às demais para conter despesas e equilibrar o orçamento (Smith e Hou, 2013). Porém, regras duras de equilíbrio orçamentário podem levar políticos a tomarem outras ações não reguladas para lidar com crises fiscais, como venda de ativos ou manipulação contábil, como observado por Costello e colaboradores (2017) em governos estaduais nos Estados Unidos.

A questão do *carry-over* lida com redução da rigidez da anualidade orçamentária, em que as receitas do exercício deverão suportar estritamente as despesas do mesmo exercício (Caiden, 1982). Porém, a plena rigidez na associação de despesas e receitas no ano tem efeitos colaterais. O cancelamento dos direitos ao uso de recursos não utilizados até o término do exercício, na expressão “use-o ou perca-o” (*use it or lose it*) usada por Liebman e Mahoney (2013), leva ao uso ineficiente dos recursos (Alves, 2011; Liebman e Mahoney, 2013), o que incentiva soluções de extensão dos prazos para uso do recurso além do exercício (Douglas e Franklin, 2006). Tais recursos podem ficar para o final do período, seja por má gestão ou por postergação intencional, como um “colchão de proteção” às incertezas do ano. A pressão para a aplicação dos recursos no término do exercício pode ser potencializada pelo questionamento do Legislativo se o recurso alocado era realmente necessário (Freixas, Guesnerie e Tirole, 1985).

Como forma de relaxar a rigidez do orçamento, emergiram, principalmente a partir de 1980 (Olson, 1998), mecanismos de transposição de déficits e créditos entre períodos. O carregamento (*carry-over*) de saldos ou créditos orçamentários entre os exercícios permitiria uma acomodação dos erros de estimação e alocação nos diversos períodos (Lienert e Ljungman, 2009). Isso seria possível com a redução da quebra dos exercícios orçamentários: (i) ao transferir saldos orçamentários ainda não comprometidos (*carry-over* ou *carry-forward*), estendendo sua validade para além do tempo originalmente concedido, (ii) ao transpor eventuais déficits de execução (*deficit carry-over*) para

períodos seguintes (Lienert e Ljungman, 2009). Contudo, para manter a sustentabilidade financeira, o mecanismo deve demandar que parte das receitas e das disponibilidades do exercício seguinte seja reservada para acomodar os créditos e déficits carregados de exercício(s) anterior(es).

O alerta sobre a correta implementação é feito pela literatura empírica no tema, que aponta que o efeito positivo do *carry-over* está associado à boa regulação do mecanismo. O uso do carregamento do déficit e como este é considerado na mensuração das metas de disciplina fiscal variam com o país e o nível de governo. Sutherland, Price e Joumard (2005:146) apresentam as diferenças entre governos subnacionais de Alemanha, Holanda e Dinamarca, nos quais a garantia do equilíbrio orçamentário para fins de disciplina fiscal é baseada em dados do balanço orçamentário realizado e não permitem compensação de déficit de um período em outro (déficit *carry-over*), enquanto os governos locais na Espanha podem compensar déficit de um período em até três anos seguintes.

Outros estudos apontam os benefícios de uma regulação apropriada do mecanismo. Comparando estados norte-americanos, Mahdavi e Westerlund (2011) e Smith e Hou (2013) concluem que a adoção de *carry-over* aliado a controles sobre as dotações suplementares é particularmente eficaz no equilíbrio do orçamento. A razão disto decorre de os governos, ao serem impedidos de compensarem déficit de um exercício nos exercícios seguintes na proposta de orçamento que será apreciada pelo Legislativo, acabarem reduzindo despesas. Por fim, Dietrichson e Ellegård (2015), analisando municípios suecos, encontram que o superávit fiscal é maior em municípios onde o *carry-over* é bem regulado, no caso, os comitês locais estão autorizados a transportar superávits financeiros, mas obrigados a transportar déficits entre os exercícios fiscais.

3. METODOLOGIA

Para analisar os reflexos do uso de restos a pagar processados (RPP) e não processados (RPNP) na credibilidade e transparência do orçamento como um caso de *carry-over*, deve-se ir além do simples endividamento pela observação do passivo financeiro. Dados os alertas feitos a respeito do impacto do desenho das regras fiscais nas respostas dos agentes (Azzimonti et al., 2016; Smith e Hou, 2013; Flynn e Pessoa, 2014), primeiramente foram identificadas as dimensões relevantes — tipificação — da regulação de *carry-over* tal como operada no Brasil.

Procedeu-se análise documental de toda legislação orçamentária brasileira, e foram identificadas quatro formas de *carry-over*, sendo duas delas “restos a pagar”. Tal regulação, associada aos pareceres de contas emitidos pelos Tribunais de Contas, em uma abordagem indutiva, levou a seis dimensões de regulamentação e uma de controle externo, discriminando assim os atributos das quatro formas identificadas. A proposição preliminar sugere que justamente o RPP e o RPNP estão em contexto institucional desfavorável ao regime de disciplina fiscal, dadas as brechas na regulação e o menor controle externo presentes.

Com tal proposição preliminar, a realidade do uso de RPP e RPNP foi analisada para as três esferas de governo, de forma articulada com evidências de surgimento do “orçamento paralelo”, as brechas na regulação e com a postura dos Tribunais de Contas.

Três fontes de evidências foram empregadas. Primeiro, foram utilizados os dados anuais de saldos e inscrições em restos a pagar para o governo federal (período de 2000-14), 26 governos estaduais e do Distrito Federal (2000-14), e mais de 4.100 municípios (1998 a 2014). Os dados foram obtidos pelos sistemas da Secretaria do Tesouro Nacional (Siconfi e SISTN), e complementados por solicitações feitas via Lei de Acesso à Informação. Segundo, foram analisadas as práticas de divulgação da execução orçamentária via restos a pagar pelos estados e municípios, entre os casos com maior saldo de RPNP no ano de 2014.

Terceiro, por análise de conteúdo dos pareceres prévios das contas do governo, reuniram-se evidências de como os Tribunais de Contas da União, de estados e de municípios vêm interpretando o

uso de restos a pagar por seus jurisdicionados. Foram analisados os pareceres prévios dos três últimos exercícios analisados (2010-13) para a Presidência da República, e quatro governos estaduais e cinco municipais que possuíam maior relação entre RPP e disponibilidade financeira para o ano de 2014.

Destaca-se que a análise no caso dos estados e Distrito Federal e municípios é agregada pelas médias de RPP, RPNP e receitas (todos por habitante, e atualizados pelo IPCA). Não se objetivou oferecer explicações para o maior ou menor uso de restos a pagar no nível individual dos governos. Assim, a análise agregada é suficiente para a compreensão do comportamento do *carry-over* nos níveis de governo.

4. O EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO E O *CARRY-OVER* NO BRASIL

A regulação orçamentária no Brasil em suas diversas regras e normativos, junto com o entendimento de profissionais, juristas e acadêmicos, ao longo do tempo acabou instituindo “princípios orçamentários”. Tais princípios (que de alguma forma orientam entendimento de órgãos de controle, legisladores e governos), somados às definições constitucionais e legais, representam a regulação fiscal do país. Dois princípios são de maior interesse à análise dos efeitos do carregamento de créditos e débitos: *equilíbrio* e *anualidade*.

No *princípio do equilíbrio*, regra máxima da literatura de requisitos para equilíbrio orçamentário, governos devem empregar recursos à medida que são sustentados pelas receitas. A Lei nº 4.320/1964 não apresenta o princípio como uma regra, que apareceu na Constituição Federal de 1967 de forma expressa (art. 66). Contudo, a apresentação expressa foi suprimida na Constituição Federal de 1988, que especificou apenas o equilíbrio entre operações de crédito e as despesas de capital. Mais de 10 anos depois, a LRF trouxe medidas de contingenciamento para recuperar o equilíbrio fiscal (art. 9º), e formas de medi-lo, mas deixou a cargo do ente como isso seria feito (art. 4º), e até mesmo qual nível de déficit configuraria uma perda de equilíbrio.

Desde 1964, pela Lei nº 4.320, a rigidez no *princípio da anualidade* era reduzida por mecanismos de carregamento de créditos e déficit. Pela anualidade, os recursos alocados para políticas públicas e outras funções administrativas em um exercício orçamentário deveriam ser gastos durante um período definido de tempo, usualmente um exercício financeiro (Di Francesco e Alford, 2016). No Brasil, o exercício de 12 meses do ano civil, apesar de os créditos autorizados para o ano pertencerem exclusivamente a esse exercício,³ pode ser transposto para o exercício seguinte em quatro formas de *carry-over* (quadro 1). Cada uma das formas tem características específicas de obrigação da divulgação, ajustes automáticos no exercício seguinte que será impactado, momento de ocorrência do gasto, se é ou não computado nos limites da LRF, e de entendimento e atuação do controle externo.

Os dois primeiros são (i) a reabertura de créditos especiais no exercício orçamentário seguinte, que são autorizações de gastos alocados no exercício atual que podem ser reabertos no próximo ano, sem necessidade de nova lei autorizadora; e (ii) o superávit financeiro apurado em balanço, que pode ser utilizado para abertura de créditos orçamentários no ano seguinte. Os outros dois mecanismos são os “restos a pagar”: (iii) *restos a pagar processados* (RPP), que vêm da inscrição de despesas empenhadas e liquidadas, como forma de déficit (*deficit carry-over*), comprometendo as receitas de exercícios futuros com tais despesas, e (iv) o tradicional carregamento de créditos orçamentários (*end-year-flexibility*), conhecido no Brasil como *restos a pagar não processados* (RPNP), que são despesas empenhadas mas não liquidadas, o que permite o transporte de saldos do exercício atual ainda não executados (não liquidados) para o exercício seguinte.

³ Com exceção da reabertura de créditos especiais aprovados nos últimos quatro meses.

QUADRO 1 FORMAS DE CARRY-OVER NO BRASIL

Formas de carry-over no Brasil	Regulamentação					Controle externo		
	O que carrega?	Divulgação em versão atualizada do orçamento?	Demanda ajustes no exercício seguinte para acomodá-los?	Gasto ocorre via orçamento regular?	É passivo contábil vs. financeiro?		É computado no limite de pessoal da LRF?	Impacta resultado orçamentário da LRF? ⁽¹⁰⁾
(i) Reabertura de créditos especiais ⁽⁶⁾	Crédito	Não ⁽³⁾	Não	Sim	Não; Não	Não se aplica	Sim	Não é objeto de controle, já que é permitido. Pode ser prejudicial se for reaberto sem suporte financeiro.
(ii) Superávit financeiro para exercício posterior ⁽⁷⁾	Superávit	Não ⁽⁴⁾	Sim ⁽⁹⁾	Sim	Ativo	Não se aplica	Não se aplica	Superávit não é um problema. Apesar de alguns Tribunais poderem entender que superávit financeiro recorrente pode ser considerado má gestão de políticas públicas.
(iii) RPP — Passivo financeiro	Déficit	Não ⁽²⁾	Não ⁽⁶⁾	Sim	Sim; Sim	Sim	Sim	Não existem limites para saldo de RPP. A meta fiscal do governo, em consenso com o Legislativo, é reduzida pelo saldo de RPP.
(iv) RPNP	Crédito	Não	Não ⁽¹⁾	Não	Não; Sim	Não	Não	Alguns Tribunais de Contas entendem divulgação como limite para inscrição de RPNP (art. 55), mas não rejeitam as contas de governos que violam o limite. ⁽⁵⁾

(1) A LRF limita o saldo dos RPNP em relação à disponibilidade, e impõe evidênciação (art. 55, III, b, 3 e 4²), que é reforçada pelo modelo sugerido pelo manual da STN (MDF). (2) A LRF não limita inscrição de RPP de forma expressa, mas o art. 9^o determina limitação nos empenhos, o que limitaria a inscrição em RPP. (3) CF88, art. 167, §2^o. (4), art. 43, §1^o, I, 4-320/1964. Não pede divulgação das versões alteradas do orçamento. (5) O art. 55 da LRF estava associado ao art. 41, vetado. (6) Os créditos especiais abertos nos quatro meses finais no exercício podem ser reabertos, mesmo não tendo suporte financeiro no orçamento em questão. (7) O valor é líquido de RPP e RPNP. (8) Irá consumir caixa, sem garantia de receita ou disponibilidade associada. (9) O carregamento aumenta caixa. (10) Resultado apurado pela despesa liquidada.

Fonte: Elaboração própria.

Para preservar a disciplina fiscal, maior objetivo da LRF, o uso de *carry-over* necessariamente pede (i) um limite do uso de restos a pagar, ou que (ii) este afete o resultado orçamentário do exercício a ser considerado pelos órgãos de controle. Nesses dois casos, a efetividade dependeria de regulamentação e monitoramento da divulgação dos saldos e resultados orçamentários. Uma terceira solução seria a (iii) determinação de que o saldo de restos a pagar reduza (na totalidade do saldo ou uma parte dele) o orçamento dos exercícios seguintes. Tais procedimentos levariam os governos a serem impactados pelas próprias escolhas. No caso da terceira solução, o Legislativo seria automaticamente informado do volume de restos a pagar, que deduziria o volume de recursos a serem alocados em políticas públicas no exercício seguinte.

As formas mais bem reguladas são as duas primeiras, pois ocorrem dentro do orçamento regular, estando sujeitas a controle legislativo e informadas nos relatórios de execução orçamentária. O primeiro tipo trata da autorização de reabertura de créditos especiais (gastos autorizados no orçamento anterior) que tenham sido criados por lei nos últimos quatro meses do ano anterior, que ainda tenham saldo a empenhar. Apesar de transitar por dentro do orçamento e estar autorizado em lei, pode sobrecarregar o orçamento seguinte se não possuir disponibilidade financeira para suportá-lo. O segundo tipo permite abertura de novos créditos no exercício orçamentário seguinte decorrente de superávits financeiros apurados, não sendo um desafio para a disciplina fiscal. Porém, quando o resultado do exercício é negativo, o déficit financeiro não deduz o orçamento no próximo ano. Na prática, o que ocorre é que, quando o resultado é positivo, ele é utilizado, e quando é negativo, ao ser desprezado, acaba configurando um déficit *carry-over*, mesmo não estando formalmente previsto na regulação.

As duas últimas formas (iii e iv) são as formas mais problemáticas para a disciplina fiscal. A inscrição de RPP viria de gastos já liquidados que não tenham sido pagos dentro do exercício, seja por tempo de processamento ou pela data de vencimento do título. Já a inscrição no RPNP viria da necessidade de manter empenhos para execução futura que tenham sofrido atrasos por fatos imprevistos, em serviços não recorrentes que serão finalizados apenas após o fim do exercício. Nesses casos, uma parcela do orçamento é deixada em aberto para execução futura.

A Lei nº 4.320/1964 não traz penalidades nem limita o uso dos restos a pagar, apenas determina que o saldo de restos a pagar seja anexado ao Projeto de Lei Orçamentária (LOA) e vedou aos municípios gastarem mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente no último mês do mandato. Não existe na regulação associação do crédito e do déficit carregado com a redução do crédito no exercício seguinte. Ainda, a lei fiscal não impede expressamente a existência de um déficit financeiro, exceto que esse déficit aumente nos últimos oito meses de mandato (art. 42 da LRF). No caso de RPNP, a regulação prevê que esse deve ser inscrito até o limite da disponibilidade de caixa, mas esse comando não vem sendo seguido, talvez por estar em um tópico da lei relacionado com o relatório fiscal (art. 55). Somado a isso, os Tribunais ou não possuem comando legal para apoiar o controle do uso disfuncional de restos a pagar, ou não utilizam plenamente o que possuem. No caso das liquidações de RPNP, não acrescentam no resultado orçamentário como uma despesa liquidada. Tal cenário constitui um contexto institucional desfavorável ao regime de disciplina fiscal (brechas na regulação e menor controle externo).

5. O ORÇAMENTO PARALELO DE RESTOS A PAGAR NA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS

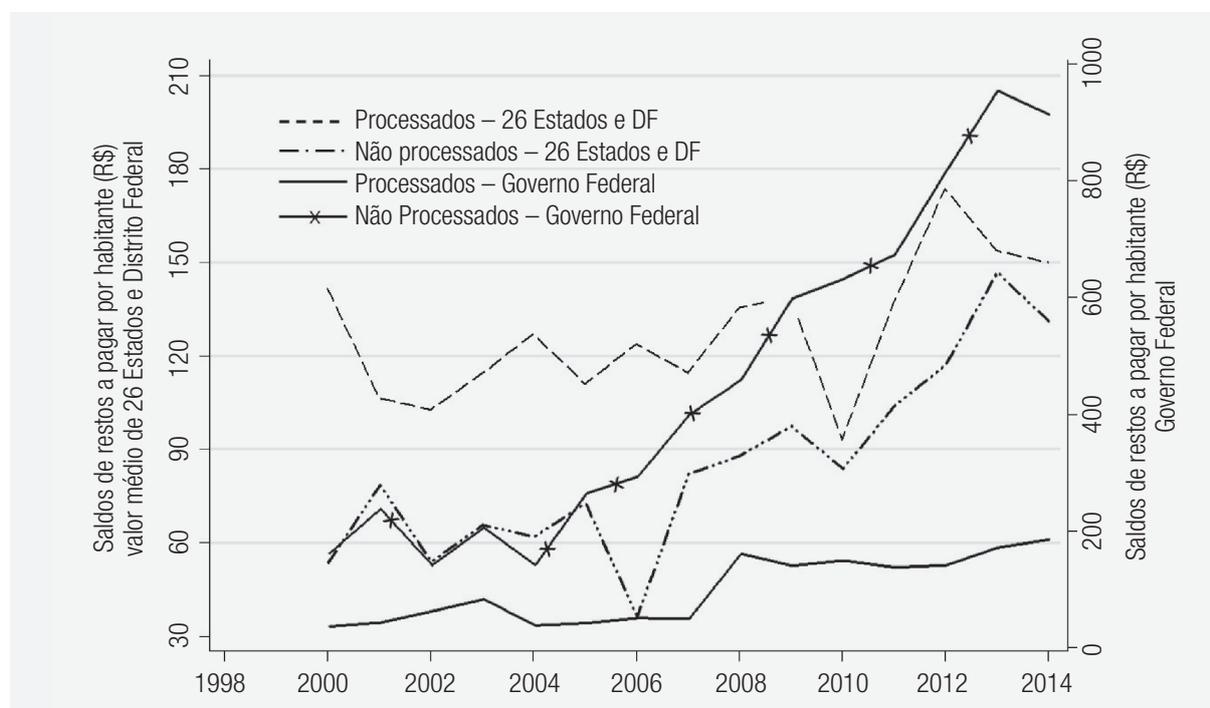
As duas formas de “restos a pagar” desafiam o regime fiscal. Contudo, a forma de RPNP é particularmente problemática, pois não circula no orçamento regular, o que deveria ser uma exceção se tornou

uma regra, e configurou o que tem sido chamado de “orçamento de restos a pagar” (Castro, 2011), ou “orçamento paralelo”, como denominado pelo próprio Acórdão do TCU (TCU, 2006:237). Considera-se “orçamento paralelo de restos a pagar” a execução de despesas realizadas fora do orçamento regular, despesas que são de total discricionariedade do Poder Executivo e em geral fogem ao processo legislativo e à parte do controle externo. Tal orçamento é composto pelo valor gasto pela liquidação dos RPNP.

5.1 O GOVERNO FEDERAL E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O gráfico 1 mostra a tendência de crescimento do saldo de RPP e RPNP por habitante para o governo federal e compara com a média dos 26 estados e Distrito Federal. O crescimento nominal do estoque de restos a pagar para o governo federal entre 2010 e 2014 foi apontado em relatório prévio do TCU de 2015 em 76%, sendo: 51% para RPP e 83% para RPNP. No mesmo ano, o volume de despesas executadas (liquidadas) via restos a pagar no governo federal chegou a 65% do total de gastos de investimentos e inversões financeiras executado no exercício (Almeida, 2013:133). Esse intenso uso de restos a pagar, sobretudo de RPNP (cinco vezes maior que RPP em 2014, cerca de 48% das receitas tributárias no ano), é uma contundente evidência de um orçamento paralelo no governo central.

GRÁFICO 1 SALDO DE RESTOS A PAGAR NO GOVERNO FEDERAL, E MÉDIA DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL 2000 A 2014 (VALORES ATUALIZADOS PELO IPCA)



Nota: Média populacional dos estados: 7,5 milhões/hab. Volume total de RPP (2014): R\$ 38,4 bilhões; RPNP: R\$ 21,1 bilhões. No governo federal, para 205,6 milhões de habitantes, em 2014 o saldo de RPP é de R\$ 38,5 bilhões e de RPNP é de R\$189,5 bilhões. Estados com maior RPP/hab.: RR (866); AP (542); SP (516) e maior RPNP/hab.: DF (775); RR (418); RO (245). Estados com menor RPP/hab.: CE (1); RS (29) e PA (30), e menor RPNP/hab.: CE (11); PI (17) e SC (175).

Fonte: Elaboração própria.

Além do saldo, outro ponto a ser destacado é a antiguidade de tais créditos. A duração dos saldos de restos a pagar nos diversos exercícios orçamentários chega a mais de 10 anos. Ao final do exercício de 2014, o governo federal possuía em seu orçamento RPP relativos a empenhos de 2012, e RPNP emitidos no ano de 2007, o que implica que o governo federal está executando gastos autorizados pelo Congresso Nacional há mais de sete anos (Carvalho, 2014). Alves (2015) faz interessante análise para os Ministérios dos Transportes, da Integração Nacional, das Cidades, da Ciência e Tecnologia e de Minas e Energia, de 2009 a 2013, e mostra a taxa de crescimento de tal orçamento paralelo para aqueles ministérios.

O TCU tem demonstrado e evidenciado preocupações com o uso deliberado e reiterado dos RPNP, o que culminou na edição do Acórdão nº 1.039/2006, determinando à STN que estabelecesse uma sistemática de verificação dos empenhos não liquidados, para mapear “restos a pagar exigíveis/não exigíveis”. Apenas em 2013 a STN reconheceu o problema e alertou a Presidência da República para o crescimento do “orçamento paralelo”. Por fim, apesar de o relatório do TCU referente às contas de 2014 considerar que a STN cumpriu a exigência (passou a segregar os RPNP em “a liquidar” e “em liquidação”), os saldos continuaram crescendo.

Na série do gráfico 1, enquanto o saldo de RPP se mantém estável de 2008 a 2014, o de RPNP dispara, provavelmente como uma resposta à pressão fiscal como apontado em Costello e colaboradores (2017). Como apontado pelo TCU, a estratégia utilizada pelo Palácio do Planalto de deixar despesas em restos a pagar e não computando as despesas nas metas fiscais é uma forma de “maquiagem” fiscal (Augustinho, Oliveira e Lima, 2013), pois a meta de resultado primário prevista na LDO seria atingida artificialmente apenas pelo crescimento desses saldos. Apesar de o uso abusivo de RPNP ser alertado tanto pelo Tribunal de Contas da União (TCU) quanto pela Controladoria-Geral da União (CGU), seu volume no governo federal já começa a competir com o próprio orçamento (Conorf, 2015). A Presidência da República parece não ser sensível nem aos alertas dados pelo TCU, nem à equipe técnica da própria STN. O que se observa no caso do governo federal é a baixa efetividade do controle externo em deter o intenso crescimento de RPP e RPNP com a regulamentação existente.

5.2 GOVERNOS E TRIBUNAIS EM ESTADOS E MUNICÍPIOS

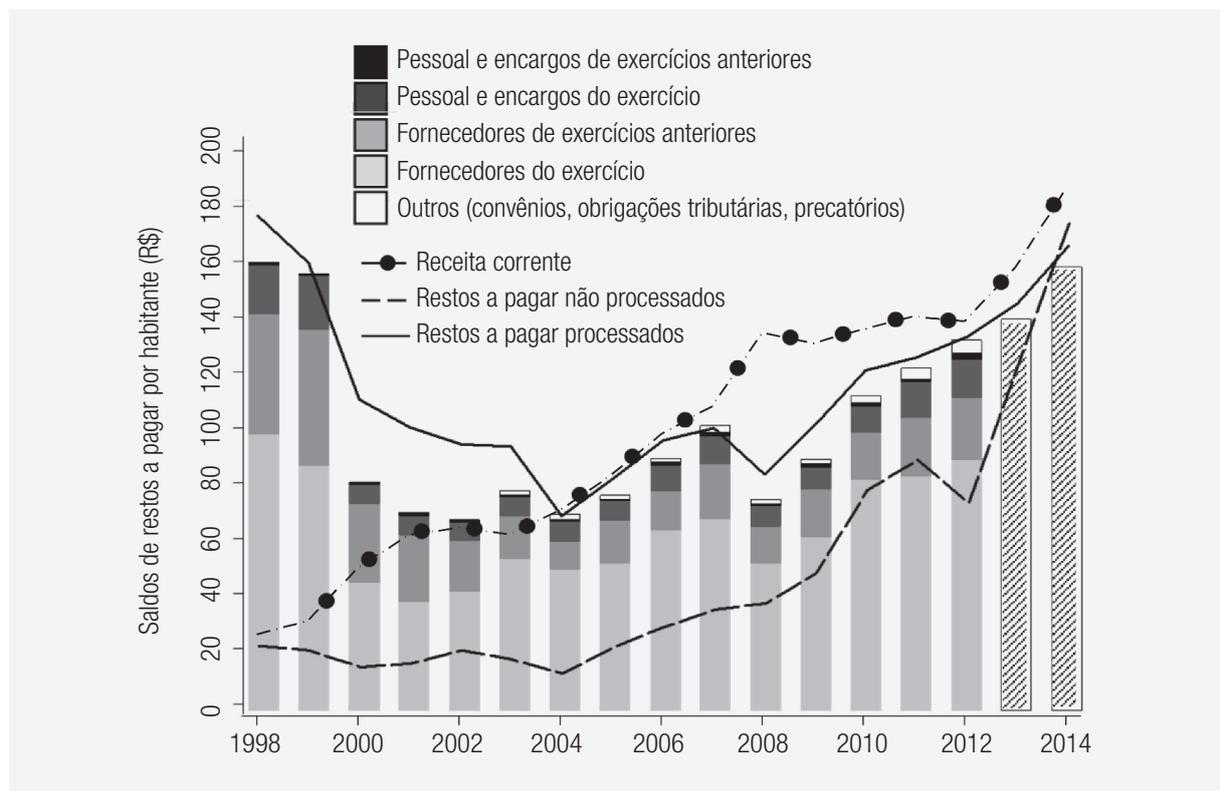
Destaca-se que crescimento de saldo de “restos a pagar” é aumento de endividamento, dado que inscrições são maiores que pagamentos ou cancelamentos dos créditos. O aumento do endividamento se observa no gráfico 1 tanto para o governo federal quanto para o conjunto dos estados e Distrito Federal (pois observa-se a média). A média para estados e Distrito Federal cresce com queda em alguns anos. O crescente volume de RPNP pode vir a incluir créditos cada vez mais antigos, como é o caso do governo de Minas Gerais, cujo relatório de auditoria do TC do ano de 2014 apresenta a existência de restos a pagar do ano de 1997. Em comparação com o governo federal, os estados e o Distrito Federal faziam maior uso de RPP, porém já se observa um crescimento dos RPNP a partir de 2006 para estados. Tal inversão de proporção sinaliza o surgimento do orçamento paralelo também nos governos regionais. Os 26 estados e Distrito Federal chegam a ter um orçamento paralelo de 3,3% da receita própria (tributos + transferências correntes) em RPNP para o ano de 2014 (desvio-padrão de 3,2%, máximo de 13,9% para o Distrito Federal). Ressalta-se que já houve casos de estados que finalizaram o ano com 60% da receita própria comprometida com RPNP (Paraná, ano 2000).

O mesmo crescimento no uso dos restos a pagar e o consequente endividamento se observam nos municípios (gráfico 2). Antes de 2004, a média de RPP estava em queda decorrente da entrada em vigor

da LRF, e RPNP era estável e de menor representatividade. Após a primeira transição de mandato dos prefeitos pós-LRF em 2004, observa-se um contínuo crescimento das duas formas de restos a pagar.

O gráfico 2 mostra ainda a composição dos RPP ao longo dos anos. Em 2012, a maior parte dos RPP em municípios foi utilizada para financiamento de fornecedores (60%), seguida de “diversas despesas” (23%), de pessoal do exercício anterior (10,6%) e outras despesas (4%). Destacam-se saldos registrados em gastos com pessoal de anos anteriores (1,5%), uso que não seria esperado, visto que os gastos com pessoal inscritos em RPP deveriam ser pagos no ano imediatamente posterior. Em RPP, a média cresce sobretudo em fornecedores, podendo sinalizar atrasos de pagamento com serviços, como coleta de lixo. Interessante notar que a curva crescente da receita corrente média contraria o argumento constantemente utilizado pelos gestores municipais. Segundo eles, o aumento dos restos a pagar é uma resposta à queda de receitas; contudo, parece ser mais uma resposta à má gestão e ao aumento de despesas de forma não sustentável.

GRÁFICO 2 SALDO DE RESTOS A PAGAR EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DE 1998 A 2014 (VALORES ATUALIZADOS PELO IPCA)



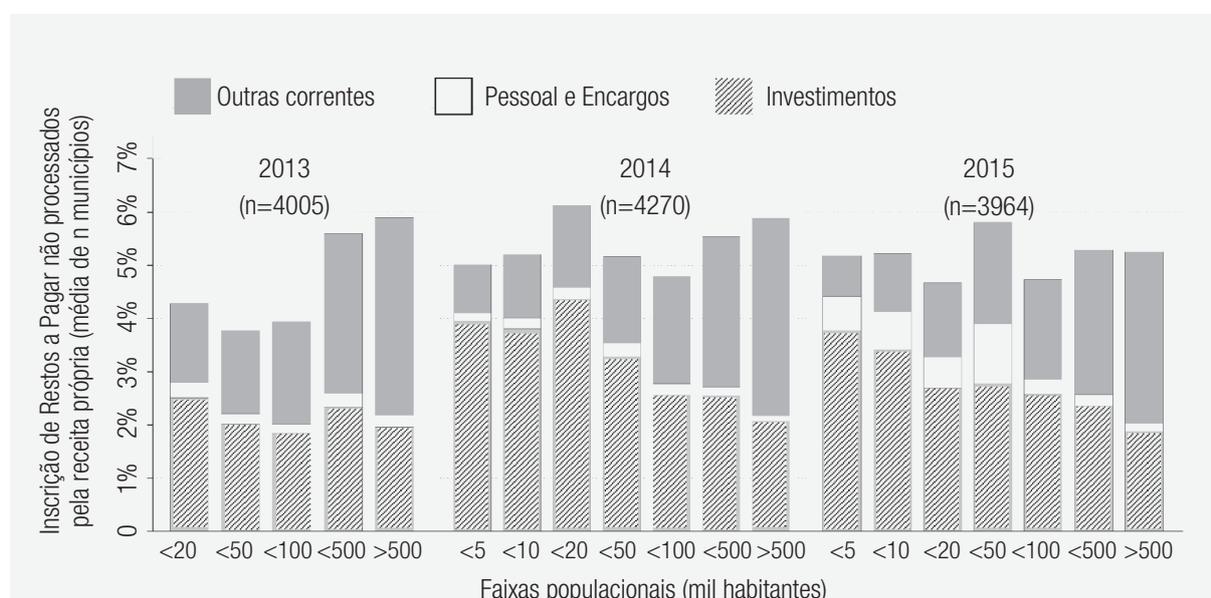
Nota: (1) A altura das barras é o total de RPP médio para municípios brasileiros, com dados de 1998 a 2012 obtidos no SISTN, e de 2013 e 2014 no Siconfi (barras hachuradas, sem detalhes da natureza, pois o sistema não abre os dados detalhados por natureza, reduzindo significativamente a transparência na gestão de restos a pagar). (2) Para todos os anos, quando o valor total das barras não coincide com a linha contínua (que é o total médio do RPP nos municípios), indica que cerca de 200 a 300 municípios não podem ser analisados quanto ao tipo de RPP, pois tais municípios não detalharam a natureza do seu saldo de RPP ao alimentarem o SISTN. (3) O número de municípios na análise de 1998 a 2014 é: média de 5.103 para RPP (min.=3.570 em 1999, e max.=5.451 em 2001); e média 5.046 para RPNP (min.=4.581 em 2012, e max.=5.425 em 2001). Estão incluídos os municípios que enviaram dados à STN naquele ano, e que possuíam saldo em RPP naquele ano.

Fonte: Elaboração própria.

No caso dos municípios, a questão de RPNP é ainda mais grave, a média é de 6,9% da receita própria (desvio-padrão de 11,7%, máximo de 369% em 2014 para o município de Cerro Branco/RS). Após um crescimento vertiginoso dos RPNP a partir de 2012, a média de RPNP superou a de RPP, e assumiu um padrão similar ao governo federal.

O uso do RPNP seria justificado em casos como obras em andamento ou em atraso por fatos imprevistos, mas não se justificaria para gastos que são continuados e previsíveis, como coleta de lixo, gastos com pessoal e encargos ou amortização da dívida. E o que se observa para municípios de 2013 a 2015 (gráfico 3) é exatamente o uso do RPNP fora da natureza da despesa “investimentos”. O gráfico apresenta as médias de inscrição em RPNP pela receita própria, segregado em faixas populacionais (horizontal) e em tipos de despesas (proporção das barras). A inscrição na categoria “outras correntes”, que são despesas de custeio exceto pessoal e encargos, chega a ser superior às despesas de investimentos para os municípios a partir de 100 mil habitantes (<500 e >500). Observa-se também o aumento de inscrição em RPNP de gastos com pessoal e encargos no ano de 2015 em todas as classes de municípios com menos de 50 mil habitantes. Gastos com pessoal e encargos, por serem continuados, não deveriam ser inscritos em RPNP; assim, ou prefeitos estão “reservando orçamento” via RPNP, ou identificaram que tais valores de pessoal, ao serem lançados via RPNP, não escapam aos limites de gastos com pessoal.

GRÁFICO 3 INSCRIÇÃO DE RPNP DE MUNICÍPIOS EM RELAÇÃO À RECEITA PRÓPRIA — 2013 A 2015 (VALORES ATUALIZADOS PELO IPCA, RECEITA PRÓPRIA FORMADA POR TRIBUTOS + TRANSFERÊNCIAS CORRENTES)



Nota: (1) Os municípios considerados em cada ano são todos que enviaram dados à STN naquele ano e que se inscreveram em RPNP. Os dados de 2015 foram coletados do Siconfi em fevereiro de 2017.
Fonte: Elaboração própria.

Da mesma forma que observado no governo federal, o crescimento do uso de restos a pagar encontra ressonância com a dificuldade de atuação do controle externo na questão. Os Tribunais de

Contas de estados e municípios têm apontado nos relatórios de prefeitos e governadores casos de inscrição de restos a pagar quando estes ultrapassam a disponibilidade financeira. Contudo, os pareceres prévios acabam por aprovar as contas ou apenas apontar ressalvas, mesmo quando é observada insuficiência financeira. Uma citação emblemática em um dos relatórios dos Tribunais diz que “o déficit financeiro, correspondente a *um mês e cinco dias* da arrecadação municipal, *não possui força* para comprometer o orçamento do subseqüente exercício”, justificando assim a aprovação das contas do prefeito. É comum encontrar recomendações técnicas pela reprovação de contas, e reversão de tal recomendação no parecer prévio após tramitar pelo pleno da Corte. Em apenas um caso entre todos os analisados o pleno manteve a reprovação das contas decorrente da insuficiência financeira gerada pelo uso de restos a pagar. Também foram encontrados casos em que o déficit financeiro elevado no balanço não suscitou sequer menção no relatório final do Tribunal de Contas. Por outro lado, em alguns casos foram encontradas recomendações de correção em períodos subseqüentes para o mesmo governo.

Especificamente em relação ao art. 42 da LRF, alguns Tribunais de Contas operam com uma interpretação branda do artigo. Para eles, a apuração do critério mencionado no artigo se dá pela comparação dos déficits financeiros de 30/abril e 31/dezembro no último ano de mandato. Tal prática incentiva que governos piorem artificial e intencionalmente o resultado pontual do mês de abril para terem mais espaço para resultados pífios no final do período em questão. Além disto, a menor atenção dos Tribunais de Contas também pode ser observada da ausência do tema nos manuais, treinamentos e posições normativas em geral dos Tribunais. É curioso, sendo tal questão diretamente relacionada com a disciplina fiscal, que os problemas de controle trazidos pelo uso dos RPNP (configurando o “orçamento paralelo”) não sejam abertamente tratados.

Evidentemente, o controle externo depende da atuação do Legislativo na aprovação das contas de presidente, governadores e prefeitos. Mesmo que os Tribunais de Contas decidam pela reprovação das contas de um governo, ainda depende do Legislativo referendar a recomendação e reprovar as contas do governo, o que dependeria da dinâmica política de coalização no momento (Melo, Pereira e Figueiredo, 2009).

6. AMEAÇAS À CREDIBILIDADE E À TRANSPARÊNCIA

A atual regulação e o baixo controle do *carry-over* via restos a pagar têm como efeitos colaterais o aumento do endividamento, a perda do princípio da anualidade e a redução da credibilidade e da transparência orçamentárias. Como apresentado no quadro 1, tanto RPNP quanto RPP operam em um contexto de regulação fragilizada que não impõe limites ao uso de RPP e RPNP, não demanda que o orçamento do exercício seguinte seja ajustado para acomodá-los, nem determina a divulgação de despesas liquidadas de RPNP.

Tanto a execução de parte das despesas por um orçamento paralelo quanto a perda da anualidade levam à *diminuição na credibilidade do orçamento*. A baixa previsibilidade do orçamento como “plano a ser executado” leva ao descrédito do orçamento como ferramenta de gestão e de direcionamento para os gastos públicos, tornando-se um mero documento para *compliance* (Rezende e Cunha, 2013). Dado que o registro de despesas por meio de liquidação de RPNP passou a ser “*aceito*” nas diferentes esferas de governo no Brasil, gestores sabem que o orçamento aprovado é “*uma fábula*” (Rezende e Cunha, 2013:60), não será na realidade executado (e que não há como fazê-lo, pois parte das receitas

está comprometida). Um efeito adicional é a redução da discricionariedade do Executivo em pagar despesas do próprio período (prefeito recém-empossado abrirá o mandato pagando despesas da gestão anterior) e um efeito cascata de atraso de pagamento a fornecedores. A determinação do pagamento em ordem cronológica de vencimentos, pela qual os restos a pagar têm prioridade sobre as despesas executadas no ano (Lei nº 8.666/1993, art. 5º), faz com que as despesas do ano corrente sejam “empurradas” para o exercício orçamentário seguinte. A saída seria o uso de contingenciamento das despesas do exercício (Conorf, 2015), mas o crescimento dos saldos mostra que não é uma prática adotada.

O orçamento paralelo de RPNP também *reduz seriamente a transparência*. A regulação atual (art. 48 da LRF) não alcança as despesas executadas pelo “orçamento paralelo”. Os 10 municípios com maior inscrição de RPNP em 2014, que inclui as capitais São Paulo (R\$ 1,7 bilhão), Rio de Janeiro (R\$ 742 milhões) e Belo Horizonte (R\$ 499 milhões), e outras três capitais, não possuem informação da liquidação dos RPNP nos seus portais. O mesmo se observa para o governo federal e os três governos estaduais de maior valor de RPNP em 2014 analisados. Em relação ao Controle Externo, Tribunais de Contas não demandam tal divulgação, e o Ministério Público Federal ignora o tema restos a pagar no *ranking* de transparência dos portais de governos estaduais e municipais.⁴ Na esfera federal, não foram localizadas informações sobre execução de despesas via RPNP no portal da transparência mantida pela CGU,⁵ e no recém-lançado portal da transparência da STN.⁶ Uma nova redução na transparência de RPNP veio com o novo enquadramento contábil da Nova Contabilidade Pública a partir da adoção do novo plano de contas nacional (PCASP), na qual os RPNP ao não serem mais considerados passivos contábeis passaram a não ser evidenciados no balanço patrimonial. Por fim, o Balanço do Setor Público Nacional (BSPN) de 2014 não contempla o total de restos a pagar do governo federal, estados e municípios, os quais são evidenciados apenas nos relatórios de execução orçamentária (Relatório Resumido da Execução Orçamentária — RREO e Relatório de Gestão Fiscal — RGF).

O fato de os RPNP serem operados fora do orçamento regular, e com baixa transparência, reduz a possibilidade de controle legislativo sobre eles, os quais, apesar de terem sido autorizados por legislações anteriores, ao não serem cancelados pelo Executivo, servem como espaço de exercício de discricionariedade para o Executivo, já que vereadores, deputados e senadores não alcançam os recursos inscritos em RPNP. Ao serem executadas despesas “*por fora*” dos orçamentos, tais gastos permanecerão fora do radar do controle legislativo e serão usados para gerenciar limites fiscais, como os citados gastos com pessoal liquidados por RPNP.

Por fim, o uso de RPP e RPNP da forma como é regulado também leva à distorção do resultado orçamentário apurado, também reduzindo a transparência em relação ao real desempenho fiscal do governo. Entre as duas metodologias para apuração do resultado orçamentário (pela Lei nº 4.320/1964 e pela LRF), os Tribunais adotam a prevista na LRF, em que o resultado é deduzido das receitas arrecadadas pelo total das despesas liquidadas no orçamento regular. Contudo, quando um gasto é liquidado via RPNP, ele não é computado no resultado orçamentário, o que gera o incentivo ao uso cada vez maior do orçamento paralelo. Então, apesar de ambas as formas de *carry-over* serem um passivo financeiro, elas não impactam o resultado orçamentário da LRF apurado pelos entes públicos.

⁴ Disponível em: <rankingdatransparencia.mpf.mp.br>.

⁵ Disponível em: <transparencia.gov.br>.

⁶ Disponível em: <tesourotransparente.gov.br>.

7. IMPLICAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O uso de “restos a pagar” no Brasil como mecanismo de flexibilização da anualidade do orçamento está abrindo espaço para endividamento sem transparência dos governos. O orçamento está se tornando uma “peça de ficção”, sem qualquer valor para planejamento, e deixa de pautar a negociação legislativa de alocação de recursos via representação democrática e de controle fiscal. Mesmo a CGU e o TCU apontando nos últimos anos o aumento abusivo dos restos a pagar e seu uso como gerenciamento de resultado primário no governo federal, a eventual redução no uso exacerbado não resolve a questão. O mesmo comportamento passou a ser observado nos governos regionais e locais, também com a baixa efetividade dos órgãos de controle externo em conter o crescimento do uso do RPNP, que dá todos os indícios de não ser sustentável.

A boa posição do Brasil nos índices Public Expenditure and Financial Accountability (Pefa) e Open Budget Initiative (OBI) deve ser vista com cautela. Apesar de recebermos nota máxima na divulgação do RPP para o governo federal no índice Pefa, e a LRF ser elogiada por regular a questão de forma ampla (Flynn e Pessoa, 2014:14, *expenditure payment arrears*), deve-se lembrar que a medida se aplica aos RPP, e nada é dito sobre o RPNP, que tem disparado na última década, talvez por não ter sido alvo de qualquer regulação. Mesmo que o Pefa trate do saldo do RPP em relação ao orçamento anual total, os índices não englobam os meandros da regulação de *carry-over* e da transposição de períodos orçamentários e seus impactos.

A fraca regulação identificada poderia ser aprimorada justamente no presente momento, dada a convergência política no Congresso Nacional que discute a nova lei de Finanças (PLS 229/2009, PLP 295/2016). Contudo, o projeto de lei, apesar de tentar impor limites ao uso de RPP, não ajusta o orçamento seguinte na ocorrência de déficit *carry-over*, ou quando créditos especiais forem transferidos para o próximo ano sem suporte de receitas ou de caixa e equivalente caixa. Também não trata a questão da transparência e sua inclusão nas informações orçamentárias do exercício na ocorrência das liquidações dos RPNP, o que favorecerá a continuidade do seu uso como orçamento paralelo. Assim, se tal projeto for aprovado dessa forma, aos órgãos de controle, como Ministério Público Federal e Tribunais de Contas, continuarão com a difícil tarefa de inibir tal prática sem um aparato legal para tanto.

Considerando o exposto, pesquisas futuras poderiam analisar o comportamento individualizado do saldo de RPNP de governos como resposta à pressão fiscal, a associação de tais saldos aos ciclos políticos observando se a expectativa de reeleição altera a propensão à inscrição em restos a pagar, e se o grau de ativismo dos Tribunais de Contas reduziria tais saldos. Tais esclarecimentos trariam relevante contribuição à regulação e ao controle desses mecanismos de *carry-over* no Brasil e certamente contribuiriam para o aprimoramento da disciplina fiscal.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Mansueto. Estrutura do gasto público no Brasil: evolução histórica e desafios. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Ed.). *A reforma esquecida*. Orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2013. p. 81-177.
- ALMEIDA, Mansueto. Execução orçamentária do Governo Federal: novas evidências, problemas e barreiras ao investimento. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. (Ed.). *A reforma esquecida II*. Obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2014. p. 133-210.
- ALMEIDA, Mansueto. *Nota técnica: restos a pagar e artifícios contábeis*. Disponível em: <<https://mansueto.files.wordpress.com/2011/02/nota-rap-20111.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2016.
- ALVES, Diego P. *Carry-over: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal*. Prêmio Tesouro Nacional de monografias, 2011.
- ALVES, Gustavo Henrique T. O orçamento federal entre a realidade e a ficção: as armadilhas à transparência da despesa pública no Brasil. *Revista da Controladoria-Geral da União*, v. 7, n. 11, p. 128-54, 2015.
- AUGUSTINHO, Sonia Maria; OLIVEIRA, Antônio G.; LIMA, Isaura A. de L. A “contabilidade criativa” e a inscrição de restos a pagar como “expediente” para alcançar o superávit primário. *Reunir: Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade*, v. 3, n. 4, p. 127-147, 2013.
- AZZIMONTI, Marina; BATTAGLINI, Marco; COATE, Stephen. The costs and benefits of balanced budget rules: lessons from a political economy model of fiscal policy. *Journal of Public Economics*, v. 136, p. 45-61, 2016.
- BOHN, Henning; INMAN, Robert P. Balanced budget rules and public deficits: evidence from the U.S. States. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, v. 45, n. 1, p. 13-76, 1996.
- CAIDEN, Naomi. The myth of the annual budget. *Public Administration Review*, v. 42, n. 6, p. 516-524, 1982.
- CARVALHO, Munique B. *Restos a pagar e a anualidade orçamentária*. Prêmio SOF de Monografias, edição 2014. 2014.
- CASTRO, Daniel. Como anda o investimento público no Brasil? *Comunicados do Ipea*, Comunicado n. 126, p. 1-14, 2011.
- CONORE. Nota Técnica Conjunta nº 2, de 2015. In: SUBSÍDIOS à apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2016 — PL nº 1/2015-CN. Brasília: Congresso Nacional, 2015.
- COSTELLO, Anna M.; PETACCHI, Reining; WEBER, Joseph P. the impact of balanced budget restrictions on states’ fiscal actions. *The Accounting Review*, v. 92, n. 1, p. 5157, 2017.
- DI FRANCESCO, Michael; ALFORD, John. Budget rules and flexibility in the public sector: towards a taxonomy. *Financial Accountability & Management*, v. 32, n. 2, p. 232-256, 2016.
- DIETRICHSON, Jens; ELLEGÅRD, Lina M. Institutions improving fiscal performance: evidence from Swedish municipalities. *International Tax and Public Finance*, v. 22, p. 861-886, 2015.
- DOUGLAS, James W.; FRANKLIN, Aimee. L. Putting the brakes on the rush to spend down end-of-year balances: carryover money in Oklahoma state agencies. *Public Budgeting & Finance*, v. 26, n. 3, p. 46-64, 2006.
- FLYNN, Suzanne; PESSOA, Mario. *Prevention and management of government expenditure arrears*. Technical notes and manuals. Washington: International Monetary Fund, 2014.
- FREIXAS, Xavier; GUESNERIE, Roger; TIROLE, Jean. Planning under incomplete information and the ratchet effect. *Review of Economic Studies*, v. 52, n. 2, p. 173-191, 1985.
- LIEBMAN, Jeffrey B.; MAHONEY, Neale. Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from federal procurement. *NBER Working Paper Series*, p. 1-44, 2013.
- LIENERT, Ian; LJUNGMAN, Gösta. *Carry-over of budget authority*. Public Financial Management — technical guidance note. Washington: IMF, 2009.
- LIENERT, Ian; SARRAF, Feridoun. Systemic weaknesses of budget management in Anglophone Africa. *IMF Working Paper*, 2001. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=15445.0>>. Acesso em: 7 maio 2016.

MAHDAVI, Saeid; WESTERLUND, Joakim. Fiscal stringency and fiscal sustainability: panel evidence from the American state and local governments. *Journal of Policy Modeling*, v. 33, n. 6, p. 953-69, 2011.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos Maurício. Political and institutional checks on corruption: explaining the performance of Brazilian audit institutions. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 9, p. 1217-1244, 2009.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos; SOUZA, Saulo. Why do some governments resort to 'creative accounting' but not others? Fiscal governance in the Brazilian federation. *International Political Science Review*, v. 35, n. 5, p. 595-612, 2014.

OLSON, Olov. Global warning! Debating international developments in new public financial management. In: GUTHRIE, James; HUMPHREY, Christopher (Ed.). *International public financial management reform*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 1998.

REVIGLIO, Franco. *Budgetary transparency for public expenditure control*. Washington: IMF, 2001.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *A reforma esquecida*. Orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2013.

SANTOS, Claudio H. M. et al. Estimativas mensais da formação bruta de capital fixo pública no Brasil (2002-2010). *Economia Aplicada*, v. 16, n. 3, p. 445-473, 2012.

SMITH, Daniel L.; HOU, Yilin. Balanced budget requirements and state spending: a long-panel study. *Public Budgeting & Finance*, v. 33, n. 2, p. 1-18, 2013.

SUTHERLAND, Douglas; PRICE, Robert; JOURMARD, Isabelle. Sub-central government fiscal rules. *OECD Economic Studies*, v. 41, n. 2, p. 141-181, 2005.

TCU. *Acórdão TCU — plenário*. Relatório de Acompanhamento para análise da limitação de empenho e de movimentação financeira da União — Exercício de 2005. Processo 007.465/2005-0, 2006.

André Carlos Busanelli de Aquino

Professor associado da Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. E-mail: aaquino@usp.br.

Ricardo Rocha de Azevedo

Doutor pela Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. E-mail: ricardo.azevedo@usp.br.