

O Fenômeno Use it or Lose it na Execução Orçamentária das Universidades Federais e a inscrição em Restos a Pagar

Jaqueline Gomes Rodrigues de Araújo¹ , Thales Spinelli Maximo Lins² , Josediton Alvez Diniz³ 

Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa-PB, Brasil.



¹jaque@hotmai.com

²thalesmaximo@hotmail.com

³josediton@gmail.com

Editado por:

Orleans Silva Martins

Paulo Roberto da Cunha

Resumo

Objetivo: Verificar qual a influência do fenômeno “use ou perca” no processo de execução orçamentária das Universidades Federais brasileiras, a partir da análise da relação entre a pressão por gastos na execução orçamentária do 4º trimestre do exercício financeiro e a proporção dos restos a pagar cancelados e reinscritos nessas instituições.

Método: Foram estudadas as 63 Universidades Federais brasileiras, no período de 2015 a 2019. A variável “Pressão por gastos no 4º trimestre” (PO) foi calculada a partir da proporção entre as despesas empenhadas nos últimos três meses do ano em relação ao orçamento discricionário empenhado total. Outras variáveis da pesquisa foram “Restos a Pagar” – do total empenhado no 4º trimestre (RAP), “Dotação Discricionária Total” (DOT) e “Alunos de Graduação Equivalentes” (AGE).

Resultados/Discussão: Os resultados da pesquisa apontam que 87% das Universidades Federais apresentaram pressão por gastos no último trimestre do exercício financeiro. Evidenciou-se também que o recurso orçamentário é empenhado sob uma atmosfera de “use ou perca”, tendo em vista a impossibilidade de utilização da dotação orçamentária no exercício seguinte.

Contribuições: Os achados da pesquisa confirmam a influência positiva da pressão por gastos sobre a quantidade de restos a pagar cancelados ou reinscritos no exercício subsequente, contribuindo de forma prática para o entendimento da dificuldade de planejamento inerente ao que é executado sob uma atmosfera de “pressão”. A identificação desta influência é importante para explicação do crescimento expressivo dos restos a pagar, além de fornecer um insight de como este problema pode ser atenuado.

Palavras-chave: Execução orçamentária; Pressão por gastos; Restos a pagar.

Como citar:

Araújo, J. G. R. de., Lins, T. S. M., & Alvez Diniz, J. . O Fenômeno Use it or Lose it na Execução Orçamentária das Universidades Federais e a Inscrição em Restos a Pagar. *Advances in Scientific and Applied Accounting*. Recuperado de <https://asaa.anpcont.org.br/index.php/asaa/article/view/813>

Recebido: Junho 17, 2021
Revisões requeridas: Outubro 07, 2021
Aceito: Junho 15, 2022

Introdução

O processo orçamentário no Brasil é regido por princípios básicos que norteiam a elaboração, a execução e o controle do orçamento público. Um destes princípios é o da anualidade orçamentária, que dispõe a periodicidade para a alocação dos recursos aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA) até o término do exercício financeiro, que coincide com o ano civil, conforme disposto no art. 34 da Lei 4.320 (1964).

Diferentemente do que ocorre em alguns países, como o Uruguai, que adota uma periodicidade quinquenal para o orçamento mantendo a faculdade de revisão anual pelo Congresso, e os Estados Unidos (EUA), que adotam orçamento plurianual para investimentos e grandes compras, no Brasil não é permitido o carregamento orçamentário para o exercício subsequente, denominado *carry over*. O *carry over* consiste na possibilidade de usar posteriormente o saldo de uma dotação autorizada em lei, mas não utilizada em um exercício financeiro (Fortis & Gasparini, 2017; Aquino & Azevedo, 2017).

Para Di Francesco e Alford (2016), essa inflexibilidade das regras orçamentárias dificulta a gestão das organizações, podendo prejudicar os planos plurianuais e incentivar comportamentos disfuncionais por parte dos agentes governamentais, como a “pressão” para a utilização de recursos no final do exercício financeiro.

A impossibilidade de uso dos recursos estabelecidos no orçamento em um período superior ao exercício financeiro, mediante a utilização de instrumentos como o *carry over*, pode tornar os gestores propensos a executar o orçamento de forma ineficaz e indiscriminada, no intuito de evitar a devolução dos recursos. Esta prática, frequentemente relacionada à execução do orçamento em diversos países, é traduzida pela expressão “use-o ou perca-o” (*use it or lose it*) (Alves, 2011; Liebman & Mahoney, 2013; Douglas & Franklin, 2006), que, por sua vez, corrobora como um incentivo à extensão do prazo de utilização dos recursos para além do exercício financeiro, através do mecanismo conhecido como “restos a pagar” (Douglas & Franklin, 2006; Aquino & Azevedo, 2017; Fortis & Gasparini, 2017).

Neste sentido, a inscrição de despesas em “restos a pagar” se constitui um artifício utilizado pelos gestores para aproveitamento da totalidade do orçamento, que os resguarda de possíveis restrições orçamentárias e financeiras estabelecidas pelo governo, como ocorre em casos de contingenciamento (Galhardo et al., 2013).

A prática do contingenciamento foi estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, 2000) para a contenção de despesas, e restringe a execução do orçamento mediante limitação de empenho e movimentação financeira (Abraham, 2016; Lima & Diniz, 2016). Essa postura conservadora do governo acaba por acarretar a liberação tardia do orçamento e uma maior concentração do número de empenhos emitidos no final do exercício, refletindo em um aumento dos empenhos inscritos em restos a pagar, o que prejudica a gestão do equilíbrio orçamentário (Giacomini, 2010; Alves, 2011; Aquino & Azevedo, 2017).

Considerando pertinentes as discussões sobre a execução do orçamento, dadas as suas especificidades no contexto brasileiro, e o desafio enfrentado pela administração pública para conter o aumento expressivo dos restos a pagar, o presente trabalho pretende investigar se há influência do fenômeno “use ou perca” no processo de execução orçamentária das Universidades Federais brasileiras, a partir da análise da relação existente entre a pressão por gastos na execução orçamentária do 4º trimestre do exercício financeiro, e a proporção dos restos a pagar cancelados e reinscritos. Desse modo, estabeleceu-se a seguinte questão de pesquisa: **qual a relação entre a pressão por gastos na execução orçamentária e a proporção dos restos a pagar cancelados e reinscritos nas Universidades Federais brasileiras?**

Sob esta perspectiva, a pesquisa visa contribuir para a compreensão das pressões e incentivos por trás dos gastos públicos nas Universidades Federais brasileiras, motivados pelo fenômeno “use ou perca” imbuído no processo orçamentário, trazendo à discussão esta relação com o aumento expressivo dos restos a pagar na esfera federal e com o uso indiscriminado dos recursos, que pode ocorrer no último trimestre do ano fiscal, como evidenciado nos estudos de Lee e Kendal (2018).

2. Revisão de Literatura

2.1 O Processo Orçamentário Brasileiro e o Carry-Over

O processo orçamentário no Brasil se caracteriza por ser contínuo e simultâneo, compreendendo a elaboração, aprovação, execução, controle e avaliação da programação de dispêndios do setor público em seus aspectos físicos e financeiros. Desse modo, a peça orçamentária define todo processo de gestão dos recursos públicos e se apresenta como forma de restringir

e disciplinar o grau de arbítrio do governante (Matias-Pereira, 2012).

Para Giacomoni (2010), o processo orçamentário é dinâmico e retroalimentado, pois a primeira etapa do ciclo se renova anualmente com a elaboração da proposta orçamentária, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). O PLOA, no que lhe concerne, é “resultado de definições constantes de uma programação de médio prazo que, por sua vez, detalha planos de longo prazo. Por isso, o processo orçamentário tem maior substância quando integrado ao planejamento” (Giacomoni, 2010, p.211).

Para a efetivação da função de controle da atividade financeira do Estado, algumas premissas básicas ou princípios regem o processo de orçamentação brasileira, dentre eles, o princípio da anualidade, também conhecido como princípio da periodicidade.

Com base no princípio da anualidade, que decorre de vários dispositivos expressos da Constituição Federal (1988) - arts. 48, II, 165, III, e §5º, e 166- além da Lei 4.320 (1964), a execução do orçamento deve observar o exercício financeiro, compreendendo especificamente o ano civil, ou seja, do dia 1 de janeiro ao dia 31 de dezembro do ano a que se refere à Lei Orçamentária Anual aprovada (LOA).

Fortis e Gasparini (2017) ressaltam o fato de o orçamento constituir-se em uma espécie de “delegação de competência” do Poder Legislativo ao Poder Executivo, para a realização de determinadas atividades. Por sua vez, essa concessão de poder é feita por certo período de tempo, tendo em vista a necessidade de o Legislativo rever periodicamente o programa de trabalho do Executivo e validar a previsão de receitas e de gastos anualmente. Sob o aspecto econômico, a adoção do princípio da anualidade orçamentária possibilita uma previsão de gastos com menor margem de erros, por ser uma previsão de curto prazo.

Há, no entanto, diversas críticas relacionadas ao princípio da anualidade orçamentária, dentre elas destacamos: o distanciamento entre o orçamento e o planejamento, pois a revisão do que é planejado (Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias) não ocorre na mesma celeridade do orçamento; o enfoque nas necessidades imediatas, negligenciando, de certo modo, possíveis restrições fiscais e econômicas; a visão imediatista, que contribui também para o excesso de barganha no processo alocativo do governo; a pressão por gastos, que

leva os gestores a realizar despesas mal planejadas ou até mesmo desnecessárias, apenas para não perder o orçamento já aprovado e abrir precedentes de futuros cortes orçamentários (Fortis & Gasparini, 2017).

Como o orçamento no Brasil é realizado com base no modelo incremental, ou seja, baseando-se no do ano anterior, com variações apenas marginais (Fitipaldi, Costa & Araújo, 2017), o comportamento dos agentes na alocação dos recursos pode ser influenciado pela concepção de que a perda de uma dotação atual, ocasiona redução nos tetos orçamentários futuros (Carvalho, 2013). Esta perspectiva pode influenciar os gestores a utilizar a totalidade do orçamento, ainda que com gastos desnecessários (Piscitelli, 1988), afrontando o princípio da boa-fé orçamentária (Camargo, 2014, 2016).

Outra peculiaridade do cenário brasileiro é o fato de não ser permitido o carregamento orçamentário (*carry over*), que consiste na possibilidade de usar posteriormente o saldo de uma dotação autorizada, mas não gasta em um exercício financeiro (saldo da economia orçamentária), o que tem acarretado o acúmulo de gastos realizados às pressas ao final de cada ano fiscal, apenas para evitar a perda da dotação deliberada (Souza, 2016). Para os economistas Liebman e Mahoney (2013), esse fenômeno relacionado à execução orçamentária pode ser traduzido através da expressão “use-o ou perca-o” (*use it or lose it*).

Autores ressaltam que a criação de uma atmosfera de “use ou perca”, relacionada à execução orçamentária, potencializa nos gestores a pressão por gastos (Lee & Kendal, 2018; Freixas et al., 1985; Fichtner & Michel, 2016) e o uso ineficiente dos recursos (Alves, 2011; Liebman & Mahoney, 2013, 2017). Para Ribeiro (2010), a precipitação em comprometer os recursos antes do encerramento do exercício financeiro pode resultar em carência de competição, negociações de contratos realizadas inadequadamente, rotinas mal definidas e aquisição de itens e serviços de baixa prioridade, pois o custo de oportunidade é zero quando se trata de gastar recursos que estão prestes a expirar (Liebman & Mahoney, 2017).

Em um cenário de pressão por gastos, observa-se uma valorização maior no índice de execução orçamentária do que índice de desempenho ou de efetividade no uso do gasto público (Camargo, 2014). Todavia, há evidências que indicam que as organizações têm incentivos para conter gastos marginais no início do ciclo orçamentário,

formando um tipo de “reserva” para um cenário de possíveis restrições orçamentárias ou gastos imprevisíveis. A utilização dessa “reserva” no final do exercício evidencia uma postura conservadora dos gestores diante de demandas de gastos futuros incertos e na iminência de limitações de liquidez (Liebman & Mahoney, 2017).

Considerando estas discussões, existem argumentos favoráveis em torno do *carry over*, pelo fato do carregamento orçamentário evitar a concentração dos gastos ineficientes no final do exercício, uma vez que os gestores, por terem a possibilidade de aplicar em ano fiscal posterior o saldo eventualmente não utilizado no período corrente, incorreriam em uma menor parcela de gastos sem o devido planejamento, o que, por sua vez, promoveria o uso mais eficiente dos recursos (Fortis & Gasparini, 2017; Liebman & Mahoney, 2017).

Em contraposição, a impossibilidade de carregamento orçamentário (*carry over*) pode incentivar a dilatação do prazo para uso dos recursos além do exercício financeiro, através do mecanismo conhecido no Brasil como “restos a pagar” (Douglas & Franklin, 2006; Aquino & Azevedo, 2017; Fortis & Gasparini, 2017). Para alguns autores, a inscrição de despesas em restos a pagar, permitida pela legislação brasileira, acaba por se constituir um instrumento de plurianualidade orçamentária e um tipo de *carry over* (Fortis & Gasparini, 2017; Aquino & Azevedo, 2017).

Considerando a complexidade inerente ao processo orçamentário brasileiro e sua execução, ressaltamos, aqui, que a gestão dos recursos públicos também é afetada pela questão do contingenciamento, assim entendido como um mecanismo de restrição automática e obrigatória da execução do orçamento na forma de limitação de empenho e movimentação financeira, instituído pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Cruz, 2011; Galhardo Et Al., 2013; Abraham, 2016; Lima & Diniz, 2016).

Com relação ao contingenciamento, Mendes (2008) ressalta que a falta de regularidade e previsibilidade na liberação de recursos torna mais difícil a tarefa de administrar programas públicos com eficácia. Isto posto, diante da possibilidade de contingenciamento, os gestores utilizam-se de artifícios para garantir que os impactos deste mecanismo não comprometam a capacidade operacional da unidade gestora, o que poderia inviabilizar a execução orçamentária de projetos em andamento. Um destes artifícios pode ser a inscrição irregular de despesas em Restos a Pagar (Galhardo et al.,

2013).

Diante do exposto, consideram-se as seguintes proposições, a saber: os gestores visam a execução orçamentária integral dos créditos autorizados na LOA (diante da impossibilidade de *carry over*); a pressão por gastos (decorrente do fenômeno use ou perca) pode influenciar os gestores a executar o orçamento indiscriminadamente ou de forma ineficaz; os gestores podem se utilizar de artifícios, como a inscrição irregular de despesas em restos a pagar, apenas para se resguardar de possíveis restrições orçamentárias e financeiras (contingenciamento); o montante de despesas inscritas em restos a pagar, e posteriormente canceladas e/ou reinscritas por inexecução, pode indicar que as despesas foram realizadas sem planejamento prévio ou sob algum tipo de “pressão”.

Nesse sentido, a hipótese dessa pesquisa foi elaborada: H1: A proporção dos restos a pagar cancelados e reinscritos das Universidades Federais brasileiras é influenciada positivamente pela pressão para a execução orçamentária.

2.2 Restos a Pagar (RAP)

Como restos a pagar compreendem-se as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro do exercício financeiro. Estes podem ser divididos em dois tipos: Restos a Pagar Processados (RPP) e Restos a Pagar Não Processados (RPNP), sendo a diferença entre ambos a liquidação ou não da despesa, conforme art. 67 do Decreto 93.872 (1986).

Os restos a pagar se constituem um mecanismo expresso na própria Constituição Federal (1988), na Lei 4.320 (1964) e no Decreto 93.872 (1986), e permite aos gestores avançarem além da anualidade dos créditos orçamentários. Pode-se dizer que os restos a pagar se constituem uma exceção à rigidez imposta pelo princípio da anualidade, que pressupõe que as receitas de exercício financeiro deverão suportar estritamente as despesas do mesmo exercício.

Segundo Castro (2013), os restos a pagar contrariam dois princípios: o da competência e o da anualidade. Quanto ao princípio da competência, no caso dos RPNP, há o registro de uma obrigação (despesa) sem que os bens ou serviços tenham sido efetivamente entregues ou realizados; com relação ao princípio orçamentário da anualidade, a execução da despesa inscrita em restos a pagar acaba perpassando o exercício financeiro.

Cabe ressaltar que, uma vez inscrita em restos a pagar, a despesa apenas é baixada quando ocorre o seu pagamento ou o cancelamento do empenho. Não ocorrendo nenhum destes fatos, os restos a pagar são reinscritos em exercícios posteriores até que sejam finalmente executados. Verifica-se, portanto, que ocorre a utilização do saldo previsto no orçamento e aprovado em lei para um dado exercício financeiro, por um ou mais períodos subsequentes, sem a necessidade de nova avaliação pelo Poder Legislativo. Para Aquino e Azevedo (2017), os restos a pagar se constituem um exemplo típico de *carry over*.

Alves (2011) afirma que a postura conservadora adotada pelo governo, a partir da liberação tardia das dotações orçamentárias a serem utilizadas no exercício, acaba ocasionando uma grande concentração de emissão de empenhos no final do exercício financeiro. A pressão por gastos no final do exercício, por sua vez, alimenta o montante de despesas que serão inscritas em restos a pagar.

Outro aspecto que acaba induzindo a inscrição e reinscrição das despesas em restos a pagar, apontado por Vieira e Santos (2018), são os decretos de contingenciamento de despesas e os cronogramas de desembolso e programação financeira - instrumentos que servem para fixar limites para movimentação, empenho e pagamento das despesas, a serem observados pelos órgãos no exercício financeiro. Para os autores, ao analisar os restos a pagar, é importante considerar aquilo que afeta o ciclo orçamentário após a fase de autorização das dotações orçamentárias, bem como, é importante considerar as suas repercussões.

Aquino e Azevedo (2017) apontam como um dos problemas das despesas classificadas como restos a pagar é que acabam por servir para o gerenciamento do resultado primário no governo federal, pois a meta deste resultado, prevista na LDO, seria atingida artificialmente apenas pelo crescimento desses saldos, o que tem acontecido a um volume preocupante, como destacado pelos órgãos de controle CGU e TCU, chegando a competir com o próprio orçamento do governo federal (Nota Técnica Conjunta 2, 2015).

Camargo (2014) confirma que há incentivos para elevar esse *float* (diferença entre o valor das despesas primárias inscritas em restos a pagar no final do ano e o valor efetivamente pago no exercício financeiro), considerando essa problemática da necessidade de o Governo Federal aumentar "ficticiamente" o seu resultado fiscal.

A despeito dos impactos que os restos a pagar podem gerar nos orçamentos, estes incluem a dificuldade para o planejamento e a execução financeira dos orçamentos seguintes, visto que são despesas oriundas de exercícios anteriores e se constituem dívida para a administração pública, podendo afetar sua disponibilidade de caixa, como também o comprometimento do pagamento das despesas do ano corrente, já que a gestão pode optar por deixar de contrair novas dívidas enquanto houver dívidas de exercícios anteriores (Alves, 2011; Camargo, 2014; Lima, Figueiredo & Santos, 2017; Aquino & Azevedo, 2017).

2.3 Estudos Anteriores

Com intuito expandir as discussões sobre esta relação intrínseca entre o orçamento e os restos a pagar, apresentam-se a seguir estudos cuja similaridade com as discussões apresentadas foi identificada, e que retrataram peculiaridades da execução orçamentária no contexto brasileiro.

Santana (2016) estudou a relação entre a execução orçamentária e o volume de inscrições em restos a pagar na Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC. O autor destacou que o volume de restos a pagar foi correspondente a mais de 50% do valor empenhado nos exercícios analisados (2011 a 2013). A execução de obras e demais despesas de capital foram expressivas na composição desses índices elevados de inscrições em restos a pagar, e de seus respectivos cancelamentos nos exercícios subsequentes.

Vieira e Santos (2018) discutiram acerca da execução orçamentária e financeira de ações de serviços públicos de saúde e as implicações do contingenciamento do pagamento de despesas. Eles evocam a atenção para a elevada inscrição de despesas em restos a pagar, seguida de seu posterior cancelamento, e o seu impacto em áreas prioritárias como a saúde, contribuindo assim com o agravamento dos problemas enfrentados pelo SUS. No que tange à programação financeira estabelecida nos decretos de contingenciamento, os autores destacam que ela inviabilizou a execução do orçamento do SUS e dos restos a pagar, no período compreendido entre 2002 a 2015.

Coelho et al. (2019) desenvolveram um estudo na UFSC visando analisar a progressão dos restos a pagar nos exercícios 2011 a 2016, bem como a sua composição. Com relação à progressão dos valores, os autores observaram que houve crescimento do saldo inscrito em

restos a pagar até o ano 2013, e que houve redução a partir de 2014, tendo em vista as ações tomadas pela gestão. Os autores sugerem que a redução citada poderia estar relacionada às alterações do Decreto 93.872 (1986), que trouxeram para os gestores a responsabilidade de inscrição dos restos a pagar não processados. Do montante inscrito em restos a pagar na instituição, 70% estavam relacionados às despesas de capital.

No âmbito internacional, o estudo conduzido por Liebman e Mahoney (2017) examinou a pressão por gastos no final do período fiscal, motivada pelo fenômeno use ou perca, no governo federal dos Estados Unidos. Os autores mostraram que a combinação entre incerteza e orçamentos decrescentes, conduziu a agência a se envolver em economias preventivas durante a primeira parte do ano, mas, no final do ano, a perspectiva de expiração do orçamento os levou a gastar todos os recursos restantes de forma ineficiente.

Os gastos relacionados à manutenção e reparo de edifícios, aquisição de móveis de escritório e equipamentos, serviços e equipamentos de tecnologia da informação (TI) apresentaram taxas significativamente maiores do que a média no final do exercício (os gastos na última semana do ano representaram 8,7%, quando a média semanal em caso de distribuição uniforme seria de 1,9%) (Liebman & Mahoney, 2017).

Liebman e Mahoney (2017) sugerem que políticas poderiam resolver este problema, como a permissão para que os órgãos governamentais fizessem o carregamento orçamentário (*carry over*), mantendo a periodicidade do orçamento numa base anual, e que uma mudança modesta nos procedimentos orçamentários - como por exemplo, uma carência de quatro meses para utilização no exercício seguinte, das economias orçamentárias do exercício anterior - poderia contribuir para minimizar a pressão por gastos de baixa qualidade e o desperdício.

3 Procedimentos Metodológicos

3.1 Caracterização e Amostra da Pesquisa

A presente pesquisa se propõe a investigar se há influência do fenômeno "use ou perca" no processo de execução orçamentária das Universidades Federais brasileiras, a partir da análise da relação existente entre a pressão por gastos na execução orçamentária do 4º trimestre do exercício financeiro e a proporção dos restos a pagar cancelados e reinscritos nas Universidades Federais brasileiras, considerando a premissa de que a "pressão

por gastos" pode influenciar os gestores a executar o orçamento indiscriminadamente ou de forma ineficaz, refletindo no montante de despesas que serão inscritas em restos a pagar.

No estudo proposto, a população compreendeu as 63 Universidades Federais brasileiras e os dados analisados compreenderam o período de 2015 e 2019. Foi realizada a análise da execução orçamentária no último trimestre de um exercício financeiro e as respectivas inscrições em restos a pagar, observando seus reflexos nos exercícios subsequentes (pagamentos, cancelamentos ou reinscrições). Por exemplo, as despesas inscritas em restos a pagar no ano de 2015 foram analisadas com seus reflexos nos exercícios de 2016 e subsequentes. No entanto, os reflexos dos restos a pagar do ano de 2018 foram analisados apenas até o exercício 2019.

3.2 Definição das Variáveis e Modelo Econométrico

Com base no objetivo proposto para esta pesquisa, as principais variáveis orçamentárias estudadas foram: "Restos a pagar cancelados mais os restos a pagar reinscritos" (RAP_C_R) e "Pressão por gastos no 4º trimestre" (PO). Os dados para a análise destas variáveis foram coletados no site do Tesouro Gerencial e compreenderam: os Restos a pagar cancelados ou reinscritos, o orçamento discricionário total (anual) e a execução orçamentária das universidades (despesas empenhadas no ano e despesas empenhadas no 4º trimestre do exercício financeiro).

Os valores correspondentes à variável dependente "Restos a pagar cancelados mais os restos a pagar reinscritos" (RAP_C_R) foram coletados a partir de relatórios contendo as informações de quanto as universidades cancelaram ou reinscreveram em um exercício, restos a pagar resultantes do orçamento empenhado no último trimestre de exercícios anteriores.

O último trimestre foi escolhido devido à maior propensão a gastos neste período, justificada pela necessidade dos gestores de executar todo o orçamento no exercício financeiro, dada a impossibilidade de aproveitamento das economias orçamentárias no exercício seguinte (Liebman & Mahoney, 2017, 2013). A escolha do final do exercício se deve também pelo comportamento conservador do governo, que libera de forma tardia as dotações orçamentárias, o que potencialmente aumenta o montante de despesas que serão inscritas em restos a pagar (Alves, 2011).

Foi estabelecida como variável independente de interesse a “Pressão por gastos no 4º trimestre” (PO). Esta variável foi calculada a partir da proporção entre as despesas empenhadas nos últimos três meses do ano, nomeadamente outubro, novembro e dezembro, em relação ao orçamento discricionário empenhado total.

A primeira variável de controle estabelecida foi: Restos a pagar – calculada a partir da proporção do orçamento empenhado no 4º trimestre e inscrito em restos a pagar (RAP). Nesse caso, representa o quanto do orçamento empenhado neste período foi inscrito em restos a pagar no final do exercício.

Cabe salientar, como limitação deste indicador, que nem toda inscrição em RAP que ocorre no último trimestre decorre do fenômeno “use ou perca”, pois parte da despesa empenhada pode não ter completado todas as fases de sua execução. Isso implica que há inscrições em restos a pagar que não foram ocasionadas por pressão, mas por falta de tempo hábil para a finalização das etapas de execução da despesa pública (liquidação e pagamento), principalmente no mês de dezembro.

As demais variáveis de controle foram “Dotação Discricionária Total” (DOT) e “Alunos de Graduação Equivalentes” (AGE), coletadas nos relatórios de gestão publicados anualmente pelas universidades.

3.2.1 Variável Dependente

Para a construção da variável dependente “Restos a pagar cancelados mais restos a pagar reinscritos” (RAP_C_R), foi calculada a proporção de quanto do orçamento empenhado no último trimestre do ano, e inscrito em restos a pagar, foi cancelado ou reinscrito no exercício subsequente, não chegando a completar todas as etapas de execução da despesa pública até o seu pagamento. O entendimento subjacente é que pode haver despesas realizadas sem um planejamento prévio (dada a sua inexecução posterior), ou sob algum tipo de “pressão” externa (Liebman & Mahoney, 2017, 2013), por terem sido inscritas em restos a pagar e não chegarem a se concretizar de modo a atender às atividades finalísticas das instituições.

Assim, assumiu-se que quanto maior for o valor da variável, significa que o crédito empenhado no final do ano foi apenas para aproximar a execução orçamentária a 100% do orçamento deliberado.

Ressalta-se que há motivações para que os gestores das

universidades executem a totalidade de seu orçamento, e uma delas é o cenário de restrições orçamentárias, que tem repercutido em cortes nos orçamentos das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) (Dourado, 2019).

O modelo incremental, em que se baseia o orçamento brasileiro, cujo pressuposto é que cada orçamento elaborado parte dos anteriores (Fitipaldi *et al.*, 2017), também corrobora como um fator de pressão para manter o nível de execução orçamentária elevado (o que se reflete, por conseguinte, na inscrição de despesas em restos a pagar), pois a não utilização da proposta inicial do orçamento ocasionaria uma perda de dotação para exercício seguinte (Carvalho, 2013). Nesse sentido, Niskanen (1971) afirma que no processo de escolhas públicas, os maiores interesses dos gestores públicos estão em maximizar o orçamento, mesmo que suas decisões direcionem para uma alocação ineficiente dos recursos a ele confiados.

3.2.2 Variáveis Independentes

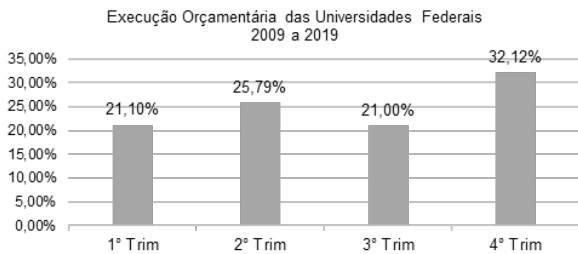
A “Pressão por gastos no 4º trimestre” (PO) foi calculada a partir da proporção de quanto do orçamento discricionário total, foi empenhado nos três últimos meses do ano. Com isso, pretende-se verificar se o montante dos gastos executados no último trimestre é mais significativo do que dos trimestres anteriores, o que pode representar uma concentração maior de gastos realizados neste período, explicada pelo fenômeno use ou perca imbuído no processo de execução orçamentária. Tais despesas são mais propícias de terem sido executadas de forma ineficaz e ineficiente (Alves, 2011; Liebman & Mahoney, 2017).

A escolha metodológica do período de análise foi ancorada nos mandamentos legais inseridos na Lei de Responsabilidade Fiscal, que disciplina, para alguns anexos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), o cálculo trimestral de determinados indicadores fiscais. Não obstante, a literatura internacional tem adotado uma metodologia de análise que se baseia na uniformidade da execução orçamentária em intervalos mensais, como no estudo de Fichtner e Michel (2016).

Ante ao exposto, é de se considerar a complexidade inerente ao processo orçamentário brasileiro, e, em decorrência disto, que a execução orçamentária não se apresentaria uniforme durante o exercício financeiro. Por isso, optou-se por realizar um levantamento de dados históricos, compreendendo o período de 2009 a 2019, para análise da execução orçamentária trimestral das

universidades federais, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1 Média histórica da execução orçamentária por trimestre (2009-2019)



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A Figura 1 demonstra graficamente que a execução orçamentária das universidades é, de fato, disforme, sendo o último trimestre aquele que concentra o maior percentual de execução, correspondente a 32% no período analisado. Esta análise, corrobora para evidenciar a postura conservadora dos gestores, diante de cenários de incertezas (Liebman & Mahoney, 2017), ao fazerem reserva de parte do orçamento deliberado “como um colchão de proteção às incertezas do ano” (Aquino & Azevedo, 2017, p.582).

Dessa forma, utilizou-se dados trimestrais para o período de análise do comportamento dos gastos das universidades. Quanto à pressão, será confirmada se a execução orçamentária for superior a 25%, usando como contraponto a distribuição uniforme dos gastos, ou seja, o objetivo é demonstrar que o comprometimento orçamentário é maior no último trimestre.

Dentre as variáveis selecionadas, foram também estabelecidas algumas como variáveis de controle, sendo estas: Restos a pagar (RAP) – proporção do empenhado no 4º trimestre, número de Alunos de Graduação Equivalentes (AGE) e a Dotação Discricionária Total (DOT).

A variável RAP foi estabelecida considerando a proporção do que foi empenhado no 4º trimestre e inscrito em restos a pagar. A análise dessa variável pode indicar quanto foi empenhado no exercício financeiro, com intuito de atingir a totalidade da execução orçamentária, e o reflexo da pressão por gastos no montante inscrito em restos a pagar.

A proxy utilizada para medir o tamanho das universidades

foi o indicador de gestão número de “Alunos de Graduação Equivalentes” (AGE), fornecido ao Tribunal de Contas da União (TCU). O cálculo do AGE leva em consideração o número de diplomados, na duração padrão do curso, bem como o número de alunos que ingressaram, além do fator de retenção. A proxy mais frequentemente utilizada para medir o tamanho das universidades é a quantidade de alunos (Gallego et al., 2009; Católico, 2012; Pêssoa et al., 2018)

A outra variável de controle utilizada foi a Dotação Discricionária Total (DOT), a qual pode representar alguma influência sob os restos a pagar cancelados e restos a pagar reinscritos das instituições, pois um maior orçamento pode representar uma maior dificuldade de gestão e, respectivamente, maiores cancelamentos e reinscrições.

Tabela 1. Descrição das variáveis

| Variável Dependente | | |
|-------------------------|--|---|
| Dimensão | Indicador | Definição |
| Restos a pagar | Restos a Pagar Cancelados ou Reinscritos (RAP_C_R) | Despesas inscritas em RAP canceladas ou reinscritas |
| | | Despesas empenhadas no 4º trimestre do exercício financeiro |
| Variáveis Independentes | | |
| Dimensão | Indicador | Definição |
| Pressão | Pressão por gastos (PO) | Despesas empenhadas 4º Trimestre do exercício financeiro |
| | | Total de despesas empenhadas no exercício financeiro |
| Variáveis de Controle | Restos a pagar (RAP) | Empenhos inscritos em Restos a pagar |
| | | Despesas empenhadas no 4º trimestre do exercício financeiro |
| | Alunos de Graduação Equivalentes (AGE) | Indicador de Gestão do TCU que indica quantidade de alunos |
| | Dotação Discricionária Total (DOT) | Orçamento discricionário total |

Nota. O montante de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar corresponde apenas a parcela do orçamento discricionário.

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

3.2.3 Modelo econométrico

A técnica econométrica utilizada para verificar a influência das variáveis independentes sobre a variável dependente foi a regressão com dados em painel. As universidades federais brasileiras formaram a população da pesquisa. Quanto ao modelo econométrico, este é apresentado na equação 1.

$$RAP_C_R_{it+1} = \beta_0 + \beta_1 PO_{it} + \beta_2 RAP + \beta_3 AGE_{it} + \beta_4 DOT_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Onde:

$RAP_C_R_{it+1}$ = Restos a pagar cancelados mais restos a pagar reinscritos i , no ano $t + 1$;

PO = Pressão por Gastos no 4º Trimestre do exercício financeiro;

RAP = Restos a pagar;

AGE_{it} = Número de Alunos de Graduação Equivalentes;

DOT_{it} = Dotação Discricionária Total;

ϵ_{it} = Termo de erro.

4. Resultados

4.1 Análise Descritiva

A Tabela 2 apresenta a análise descritiva das variáveis: Pressão por gastos no 4º trimestre (PO), Restos a pagar (RAP), número de Alunos de Graduação Equivalentes (AGE) e a Dotação Discricionária Total (DOT), correspondente às 63 universidades brasileiras analisadas, no período de 2015 a 2018, totalizando 252 observações. No ano de 2019, foram analisados os reflexos dessas variáveis na proporção dos restos a pagar cancelados e reinscritos.

Tabela 2. Análise descritiva das variáveis

| Variável | Média | Desvio Padrão | Min. | Max. | Observações (n) |
|----------|-------------|---------------|------------|-------------|-----------------|
| PO | 0,27 | 0,0904 | -0,004 | 0,6194 | 252 |
| RAP | 0,7075 | 0,1917 | 0,1691 | 0,99 | 252 |
| AGE | 25.548 | 18.497 | 971 | 77.552 | 252 |
| DOT | 126.000.000 | 92.000.000 | 17.900.000 | 603.000.000 | 252 |

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

a) Pressão por gastos (PO)

A variável pressão por gastos (PO) foi calculada a partir da proporção de quanto do orçamento discricionário total foi empenhado nos três últimos meses do exercício financeiro, como descrito no capítulo de procedimentos metodológicos.

Com base Tabela 2, a média da Pressão por gastos no 4º trimestre (PO) apresentada pelas universidades é de 27%, com desvio padrão de 0,09 e valores mínimo e máximo variando entre 0 e 62%. A amplitude dos dados e o desvio padrão indicam uma distinção considerável na forma como as universidades executam o seu orçamento, no que diz respeito ao montante do orçamento que é empenhado nos últimos três meses do ano, podendo indicar uma distribuição orçamentária não regular e complexa, corroborando com a literatura (Alves, 2011; Cruz, 2011; Galhardo et al., 2013; Abraham, 2016; Lima & Diniz, 2016).

A presente pesquisa evidencia uma realidade peculiar do cenário brasileiro, a concentração de gastos no último trimestre do exercício financeiro, que denota uma maior pressão sobre os gestores no que se refere à execução orçamentária. Verificou-se, ainda, que a média histórica da pressão por gastos (32%) chega a ser mais representativa do que a média compreendida no período investigado (27%), conforme demonstrado na Figura 1. Tais achados evidenciam que a execução orçamentária brasileira não segue uma tendência uniforme, o que corresponderia a uma proporção de gastos em torno de 25% em cada trimestre.

Com isso, foi possível também perceber o comportamento conservador dos gestores, ao fazerem reservas para gastar apenas no final do exercício. Este comportamento ocorre diante de cenários de incertezas, quando o gestor considera a possibilidade de ocorrerem restrições orçamentárias e limitações de liquidez no futuro (Liebman & Mahoney, 2017).

Cabe destacar que o processo orçamentário brasileiro apresenta certas complexidades - a liberação do orçamento é tardia; sua distribuição não ocorre de forma regular; há mecanismos de restrição como os contingenciamentos, com limitações de empenho (Alves, 2011; Cruz, 2011; Galhardo et al., 2013; Abraham, 2016; Lima & Diniz, 2016) - e isso pode corroborar para essa acentuação dos gastos no último trimestre.

Ainda analisando a Tabela 2, o valor máximo representa a maior execução orçamentária no 4º trimestre evidenciada na pesquisa, ou seja, um indicativo de maior pressão por gastos, que foi observado na Universidade Federal de Juiz de Fora, no ano de 2017 (61,94%). Além disso, o valor mínimo de -0,004, apresentado pela Universidade Federal do Sul da Bahia em 2018, indica o comportamento de cancelar mais do que empenhar nesses últimos meses do ano.

De modo a explorar mais detalhadamente a variável pressão por gastos, seguem as Tabelas 3 a 4, com o ranking anual das universidades que apresentaram percentual de execução orçamentária acima de 25% no 4º trimestre, em pelo menos algum dos anos da pesquisa.

Tabela 3 - Quantidade de universidades que apresentaram pressão por gastos

| Ano(s) com Pressão > 25% | Universidades (Quant) | % do total das Universidades |
|--------------------------|-----------------------|------------------------------|
| 1 | 10 | 15,87% |
| 2 | 21 | 33,33% |
| 3 | 17 | 26,98% |
| 4 | 7 | 11,11% |
| Total | 55 | 87,30% |

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

A Tabela 3 evidencia que 55 universidades apresentaram pressão por gastos no 4º trimestre, o que representa 87% do total de universidades. Deste percentual, 11% apresentaram pressão por gastos em todos os anos analisados, conforme detalhado na Tabela 4.

Tabela 4. Valores médios das universidades que apresentaram pressão por gastos

| Universidade | Pressão | %RAP | RAP_C_R | RAP_Executado |
|--|------------|------------|------------|---------------|
| Universidade Federal de Juiz de Fora | 49% | 73% | 15% | 85% |
| Fundação Universidade Federal de Tocantins | 38% | 85% | 17% | 81% |
| Universidade Federal do Triângulo Mineiro | 35% | 69% | 9% | 92% |
| Universidade Tecnológica Federal do Paraná | 36% | 75% | 15% | 86% |
| Fundação Universidade Federal de Rondônia | 39% | 96% | 37% | 64% |
| Fundação Universidade de Brasília | 33% | 68% | 13% | 88% |
| Fundação Universidade Federal do ABC | 34% | 91% | 23% | 76% |
| Média | 38% | 80% | 19% | 82% |

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Verifica-se, a partir da Tabela 4, que há uma prática recorrente de empenhamento nos últimos meses do exercício financeiro em algumas universidades, com valores acima da média em todos os anos estudados. Aqui reforça-se o efeito “use ou perca” no processo orçamentário, que pode implicar em uma menor margem para tomada de decisões estratégicas e uma execução orçamentária pouco criteriosa, como observado por Ribeiro (2010), resultando em gastos de baixa prioridade e qualidade, como indicado por Liebman e Mahoney (2017).

Corroborar para o entendimento desse comportamento dos gestores públicos a presença cultural dos efeitos do *use it or lose it*, sob a forma de vieses cognitivos, como sugere Camargo (2016). Os vieses cognitivos têm efeitos sobre o processo racional de tomada de decisão, focalizando e enrijecendo o pensamento estratégico (Laroche & Nioche, 2006).

Um dos vieses que pode afetar a racionalidade dos gestores é o enquadramento, pois as escolhas desses tomadores de decisão são sensíveis à forma como capturam os problemas (Laroche & Nioche, 2006), e influenciadas por pressões contextuais (Palazzo, Krings & Hoffrage, 2012). Isto posto, considerando a necessidade de executar a totalidade do orçamento em um curto período de tempo, as escolhas dos gestores podem não ser estratégicas e racionais, o que se refletiria na alocação ineficiente dos recursos.

A pressão sobre os gestores para executar o máximo do orçamento possível é corroborada pelo modelo de orçamentação incremental. Aqui destaca-se que quando os recursos orçamentários não são executados, as sobras poderiam ser compreendidas como dotações

que superaram as necessidades da entidade (Aquino & Azevedo, 2017; Carvalho, 2013; Piscitelli, 1988). Por sua vez, isso implicaria na redução dos tetos orçamentários dos exercícios subsequentes (Fitipaldi et al., 2017).

Deve-se pesar, também, que sobre os gestores públicos existem obrigações de *accountability*, pois devem atender às demandas das diversas partes interessadas no uso de bens e serviços públicos (Lima & Diniz, 2016). Isto posto, eles esforçam-se para garantir a totalidade de utilização dos recursos dispostos em seu orçamento, pela impossibilidade de carregamento orçamentário do saldo não utilizado para o exercício seguinte (*carry over*) (Liebman & Mahoney, 2017, 2013).

Cabe destacar, conforme a Tabela 5, que 8 universidades não apresentaram, em nem um dos anos, execução orçamentária no 4º trimestre acima de 25%, o que sugere alguns *insights*: a dinâmica de liberação dos créditos orçamentários pode ser distinta, entre universidades; ou, isto pode ser resultado de um melhor planejamento e aperfeiçoamento das práticas administrativas, atrelado à maior capacidade em termos de liderança. Tal achado pode ser explicado através da teoria dos recursos cognitivos, que pressupõe que líderes experientes e bem informados fazem melhores planos do que aqueles com menos habilidades e conhecimentos (Fiedler, 1986).

Tabela 5. Valores médios das universidades que não apresentaram pressão por gastos

| Universidade | Pressão | %RAP | RAP_C_R | RAP_Executado |
|--|------------|------------|------------|---------------|
| Universidade Federal de Alagoas | 19% | 85% | 17% | 83% |
| Universidade Federal de Goiás | 19% | 64% | 18% | 81% |
| Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro | 20% | 66% | 15% | 86% |
| Universidade Federal Rural da Amazônia | 18% | 66% | 21% | 81% |
| Fundação Universidade Federal de Uberlândia | 22% | 62% | 15% | 85% |
| Fundação Universidade Federal de Mato Grosso | 14% | 53% | 15% | 86% |
| Fundação Universidade Federal de Ouro Preto | 21% | 67% | 6% | 95% |
| Fundação Universidade Federal de São Carlos | 23% | 70% | 10% | 91% |
| Média | 20% | 67% | 15% | 86% |

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Camargo (2014) ressalta que planejar efetivamente o gasto público, minimizando ou aproveitando as incertezas sobre a execução da receita (cotas e repasses financeiros) e da despesa, compreende o princípio da boa-fé orçamentária.

b) Restos a pagar (RAP)

Prosseguindo com a análise descritiva da Tabela 2, verifica-se também que do valor empenhado nos últimos três meses do exercício financeiro, o montante inscrito

em restos a pagar (RAP) representa uma média de 70%, considerando um desvio padrão de 0.1917. O valor máximo para essa variável foi de 99%, indicando que algumas universidades inscreveram em restos a pagar quase a totalidade do que foi empenhado no 4º trimestre do exercício financeiro.

Conforme Alves (2011), a postura conservadora adotada pelo Governo Federal, com a liberação tardia das dotações orçamentárias a serem utilizadas no exercício, acaba ocasionando uma grande concentração de emissão de empenhos no final do exercício financeiro e, conseqüentemente, a inscrição das despesas em restos a pagar. Compreende-se, também, que a natureza de algumas despesas pode corroborar para o aumento das inscrições em restos a pagar nas universidades, como por exemplo, a execução de obras e demais despesas de capital, como indicado nos estudos de Santana (2016) e Coelho et al., (2019).

Com base nas Tabelas 4 e 5, pôde-se verificar que universidades que apresentaram pressão por gastos no 4º trimestre, nos 4 anos analisados, também apresentaram maior percentual médio de inscrições em restos a pagar (%RAP = 80%), comparando com as universidades que não apresentaram pressão por gastos no período (%RAP = 67%).

Analisando o percentual representativo do que foi inscrito em restos a pagar pelas universidades, relativo exclusivamente aos empenhos emitidos no 4º trimestre do exercício financeiro, podemos encontrar um indicativo de que o recurso foi empenhado sob uma atmosfera de “use ou perca”, tendo em vista a impossibilidade de utilização no exercício seguinte da dotação aprovada para aquele exercício, considerando o princípio da anualidade orçamentária, que potencializa a pressão por gastos, como dispõe a literatura (Lee & Kendal, 2018; Fichtner & Michel, 2016).

Desse modo, compreende-se que a pressão por gastos acabou incentivando a extensão do prazo de uso dos recursos para além do exercício financeiro, e a criação de um “orçamento paralelo”, a partir da inscrição das despesas em restos a pagar (Douglas & Franklin, 2006; Alves, 2011; Camargo, 2014; Lima, Figueiredo & Santos, 2017; Aquino & Azevedo, 2017). Um exemplo desta situação pode ser observado na Tabela 4, no caso, a Fundação Universidade Federal de Rondônia, que apresentou um percentual médio de empenhos inscritos em restos a pagar (RAP) de 96%. Deste percentual, 37% dos empenhos foram cancelados ou reinscritos no

exercício seguinte, o que correspondeu a uma execução orçamentária de apenas 64%.

Cabe ressaltar que a pressão por gastos pode levar os gestores a realizar despesas mal planejadas ou até mesmo desnecessárias (Souza, 2016; Fortis & Gasparini, 2017; Liebman & Mahoney, 2017), o que no setor público pode se materializar sob diversas formas, tais como: carência de competição, negociações e contratações realizadas inadequadamente; rotinas mal definidas e aquisição de itens e serviços de baixa prioridade (Liebman & Mahoney, 2017, 2013).

Destacamos ainda que, como evidenciado nas Tabelas 4 e 5, tanto as universidades que apresentaram pressão para a execução orçamentária no 4º trimestre do exercício financeiro, quanto as que não apresentaram essa pressão, executaram em período subsequente maior parte do que foi empenhado e inscrito em restos a pagar. Isso pode ser observado a partir da média do RAP Executado, que correspondeu a 82% e 86%, respectivamente.

Embora a diferença da média do RAP Executado não seja expressiva em termos percentuais (apenas 4% - entre as universidades que apresentaram pressão e as que não apresentaram), esta análise, de forma isolada, é insuficiente para confirmar se as despesas empenhadas e inscritas em RAP foram precedidas de planejamento prévio, ou se efetuadas apenas para evitar a perda da dotação já aprovada (Souza, 2016), já que no contexto brasileiro há indícios de uma valorização maior no índice de execução orçamentária do que índice de desempenho ou efetividade no uso do gastos público (Camargo, 2014).

Com base no percentual médio do RAP Executado, também não se consegue confirmar se houveram inscrições indevidas em RAP, ou seja, em desconformidade com o rol de condições previstas no art. 35 do Decreto 93.872 (1986) e suas alterações.

Por fim, as evidências da pesquisa indicam que os restos a pagar se constituíram um mecanismo de carregamento orçamentário (*carry over*), conforme sugerem Aquino e Azevedo (2017), sendo a alternativa que as universidades tiveram à sua disposição para garantir a usabilidade dos recursos disponíveis, e, por conseguinte, a continuidade de seus projetos e a manutenção das atividades acadêmicas, considerando a imprevisibilidade de cenários futuros.

Todavia, o aumento das inscrições em restos a pagar tem

sido expressivo e é algo preocupante, pois tem dificultado “a gestão do equilíbrio orçamentário e a obtenção de uma clara noção do resultado fiscal do governo” (Aquino & Azevedo, 2017, p. 581).

Argumenta-se, com base na literatura nacional (Aquino & Azevedo, 2017; Fortis & Gasparini, 2017; Alves 2011) e internacional (Liebman & Mahoney, 2013, 2017; Fichtner & Michel, 2016), que o carregamento orçamentário (*carry over*) possui diversas vantagens, e, se permitido pelo Governo Federal brasileiro, viabilizaria os seguintes aspectos: um melhor planejamento das aquisições e contratações, a partir das reservas orçamentárias de exercícios anteriores; a minimização da pressão sobre os gestores, por possibilitar uma execução orçamentária mais criteriosa; a redução dos gastos de baixa qualidade e do desperdício; e o aumento da transparência dos gastos públicos.

Neste sentido, Liebman e Mahoney (2017) sugerem que uma simples mudança nos procedimentos orçamentários - como por exemplo, uma carência de quatro meses para utilização no exercício seguinte, das economias orçamentárias do exercício anterior - poderia contribuir para minimizar essa pressão por gastos. Já no caso do Brasil, caberia a análise do impacto de tal mudança, principalmente no que tange à redução das inscrições indevidas em restos a pagar, se haveriam implicações neste sentido.

c) Alunos de Graduação Equivalentes (AGE) e Dotação Discricionária total (DOT)

A variável utilizada como *proxy* para tamanho das universidades - Alunos de Graduação Equivalentes (AGE) - apresentou uma média de 25.548, com desvio padrão de 18.497, valor mínimo de 971e máximo de 77.552. Essa alta variação aponta para uma diversificação no tamanho das instituições estudadas, as quais podem apresentar comportamentos diversos, assim como diferentes desafios quanto à execução orçamentária.

Da mesma forma o orçamento discricionário (DOT), que apresentou também uma grande variação, com valor mínimo de R\$ 17.900.000 e máximo de R\$ 603.000.000, e pode contribuir para explicar essa diferença na forma como as universidades executam seu orçamento. Considerando a dispersão do orçamento discricionário das instituições pesquisadas, sua mensuração foi o resultado do logaritmo natural desse orçamento, visando evitar possíveis problemas econométricos com relação à homogeneidade dos dados.

4.2 Análise do Modelo Estatístico

Com base na hipótese proposta nesta pesquisa, o modelo estatístico buscou verificar se a proporção dos restos a pagar cancelados e reinscritos das Universidades Federais brasileiras é influenciada positivamente pela pressão para a execução orçamentária.

Seguem os resultados dos dados em painel com efeitos fixos, na Tabela 6. O modelo foi melhor estimado por efeito fixo, não apresentando multicolinearidade dos dados e tendo o pressuposto da normalidade relaxado de acordo com o teorema do limite central. Viu-se, assim, que não houve autocorrelação, porém, foi necessária a correção para heterocedasticidade, sendo estimada uma regressão robusta.

Tabela 6. Influência da pressão por gastos no RAP_C_R

| Variável Explicativa | Coefficientes | Erro Padrão | Estatística t | P-valor | |
|----------------------|---------------|-------------|---------------|-------------------|-------|
| Constante | -1,435,986 | 0,8344305 | -1,72 | 0,087* | |
| PO | 0,1779784 | 0,1034484 | 1,72 | 0,087* | |
| RAP | 0,1359002 | 0,061801 | 2,20 | 0,029** | |
| AGE | -0,00000648 | 0,00000339 | -1,91 | 0,057* | |
| Log Dot | 0,0883769 | 0,0439301 | 2,01 | 0,046** | |
| Descrição | Valor | Descrição | Valor | Descrição | Valor |
| R2 | 0,0596 | Test F | 0,0003 | Nº de Observações | 252 |

Notas: PO = Pressão por gastos no 4º Trimestre; RAP = Restos a Pagar; AGEit = Nº de Alunos de Graduação Equivalentes; DOTit = Dotação Discricionária Total.

** , * = significativo a 5 e 10% respectivamente.

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Verifica-se, a partir da Tabela 6, que a variável “PO” apresentou significância estatística ao nível de 10%, com sinal positivo. Isso evidencia que quanto maior a pressão por gastos, ou seja, a concentração do orçamento discricionário executado no 4º trimestre, maior a quantidade de Restos a Pagar cancelados ou reinscritos (RAP_C_R) no período subsequente.

Cabe destacar que os Restos a Pagar cancelados ou reinscritos, utilizados para fins desta pesquisa, são provenientes de despesas realizadas no período em que a execução orçamentária é mais representativa para as universidades, período associado a uma maior propensão a gastos, devido à proximidade de encerramento do exercício (Fichtner & Michel, 2016; Liebman & Mahoney, 2017, 2013).

O interesse dos gestores em evidenciar um percentual da execução orçamentária expressivo, o mais próximo da totalidade do orçamento aprovado, decorre da preocupação de que a devolução dos recursos chame a atenção do Legislativo, indicando que tais gastos não seriam necessários, o que poderia repercutir em futuros

cortes orçamentários (Lee & Kendal, 2018; Freixas et al., 1985; Fichtner & Michel, 2016). Nesse caso, o comportamento dos gestores acaba sendo enviesado pela presença cultural dos efeitos do *use it or lose it* (Camargo, 2016), decorrente da tradição orçamentária incremental.

Por sua vez, a literatura indica que esse aumento dos gastos no final do ano pode resultar na realização de despesas de baixa prioridade (Liebman & Mahoney, 2017; Souza, 2016; Fortis & Gasparini, 2017). Desta feita, assumiu-se que se os restos a pagar foram cancelados ou reinscritos pelas universidades, é porque trataram-se de despesas realizadas com um certo grau de incapacidade de planejamento, tendo em vista a sua inexecução posterior; ou sob algum tipo de “pressão” externa (Liebman & Mahoney, 2017, 2013), já que não chegaram a se concretizar efetivamente.

O achado da pesquisa surge para reforçar que a pressão por gastos é potencializada pelo fenômeno “use-o ou perca-o” (*use it or lose it*), imbuído no processo orçamentário (Liebman & Mahoney, 2013, 2017). Ficou comprovada a influência positiva da pressão por gastos sobre a quantidade de restos a pagar cancelados ou reinscritos, que tende a ser maior quanto maior for a atmosfera de pressão.

A Tabela 6 evidencia também que a variável RAP, representativa das inscrições em restos a pagar decorrente de despesas empenhadas nos últimos três meses do exercício financeiro, apresentou significância estatística ao nível de 5%, com sinal positivo. Isso significa que as instituições que mais inscreveram empenhos em RAP, apresentaram a tendência de cancelá-los ou reinscrevê-los em restos a pagar no exercício seguinte, evidenciando a dificuldade de planejamento inerente ao que é executado sob uma atmosfera de “pressão”.

O planejamento é uma peça primordial para a efetividade na utilização dos recursos públicos e o atendimento das demandas da sociedade. Quando esta peça não consegue ser efetiva, implica em ineficiências na execução orçamentária. Todavia, a falta de regularidade (ou incerteza) do recebimento de recursos acaba dificultando ainda mais o processo de planejamento. Essa dinâmica de inscrever despesas em restos a pagar, para, em seguida, proceder seu cancelamento ou inscrição, tem sido uma alternativa adotada pelos gestores diante da complexidade do cenário atual.

Neste estudo, a variável AGE, tomada como proxy para tamanho das universidades, apresentou significância

estatística a nível de 10%, com sinal negativo. Esta relação indica que quanto maior a universidade, em número de alunos, menor o valor de Restos a Pagar cancelados e reinscritos. No caso, verificou-se que as maiores universidades conseguiram minimizar os efeitos da pressão por gastos ao otimizar seu planejamento, refletindo, assim, em uma melhor execução orçamentária, com menores índices de cancelamentos e inscrições de empenhos em Restos a pagar.

Com relação à variável DOT, que representa o tamanho da dotação discricionária das instituições, esta apresentou significância estatística ao nível de 5% com sinal positivo. Este resultado indica que quanto maior o orçamento das universidades, maior a quantidade de restos a pagar cancelados e restos a pagar reinscritos, podendo ser um indicador que representa a complexidade do planejamento e sua relevância para uma garantir a eficácia da execução orçamentária.

5 Considerações Finais

A presente pesquisa buscou investigar a relação entre a pressão por gastos na execução orçamentária e a proporção dos restos a pagar cancelados e reinscritos nas Universidades Federais brasileiras.

Considerando o crescimento expressivo dos Restos a pagar, um dos grandes problemas da execução orçamentário-financeira brasileira, este mecanismo passou a ser considerado um tipo de *carry-over* (carregamento orçamentário), prejudicial para a gestão do equilíbrio orçamentário e para a obtenção de uma clara noção do resultado fiscal do governo (Camargo, 2014; Aquino & Azevedo, 2017). Além disso, os restos a pagar podem ser utilizados como resposta às pressões por gastos inerentes ao processo de execução orçamentária.

A pressão por gastos é frequentemente observada nas administrações governamentais, principalmente no último trimestre do ano fiscal, para que não haja devolução de recursos. Esta atmosfera de “use-o ou perca-o” (*use it or lose it*), criada em torno do processo de execução orçamentária, pode acarretar prejuízos para a administração pública, conduzindo os gestores ao uso indiscriminado dos recursos e à realização gastos de forma ineficaz, sem o devido planejamento.

Dentre as 63 universidades estudadas, verificou-se que 55 (87%) apresentaram pressão por gastos no último trimestre do exercício financeiro, em pelo menos um dos anos investigados; 7 universidades (11%) apresentaram

pressão para execução orçamentária no 4º trimestre (média acima de 25%) nos 4 anos analisados; e 8 (12%) não apresentaram pressão por gastos em nenhum dos anos, durante o período compreendido pela pesquisa (2015 a 2018).

Verificou-se também, que as universidades que apresentaram pressão por gastos (Tabela 4) nos 4 anos analisados, exibiram maior percentual médio de restos a pagar (%RAP = 80%), comparando com as universidades que não apresentaram pressão por gastos no período (%RAP = 67%). Este achado pode ser um indicativo de que os recursos foram empenhados sob uma atmosfera de “use ou perca”, tendo em vista a impossibilidade de utilização da dotação no exercício seguinte.

As evidências indicam que os restos a pagar se constituíram um mecanismo de carregamento orçamentário (*carry over*) para as universidades, sendo uma alternativa empregada pelas instituições para garantir a usabilidade dos recursos disponíveis, e, por conseguinte, a continuidade de seus projetos e a manutenção das atividades acadêmicas, considerando a imprevisibilidade de cenários futuros.

O modelo estatístico de dados em painel com efeitos fixos foi utilizado para verificar se a proporção dos restos a pagar cancelados e reinscritos das Universidades Federais Brasileiras, foi influenciada pela pressão para a execução orçamentária no 4º trimestre. Os achados indicaram que quanto maior a pressão por gastos, maior a quantidade de Restos a Pagar cancelados ou reinscritos (significância estatística ao nível de 10%, com sinal positivo). Desse modo, confirmou-se a influência positiva da pressão por gastos sobre a quantidade de restos a pagar cancelados ou reinscritos, que tende a ser maior, quanto maior for a pressão para a execução orçamentária.

Ademais, constatou-se que as instituições que mais inscreveram empenhos em restos a pagar, daqueles emitidos no último trimestre, também apresentaram maior tendência a cancelá-los ou reinscrevê-los no exercício seguinte, evidenciando a dificuldade de planejamento inerente ao que é executado sob uma atmosfera de “pressão” (significância estatística ao nível de 5%, com sinal positivo).

Ressalta-se que, quando o planejamento não consegue ser efetivo, isso resulta em ineficiências na execução orçamentária. Todavia, a falta de regularidade (ou incerteza) associada ao recebimento de recursos acaba

dificultando ainda mais o processo de planejamento das instituições, sem falar que um cenário de incertezas, com possíveis restrições orçamentárias, corrobora para que os gestores tenham um comportamento conservador, fazendo reservas para gastar apenas no final do exercício. Mas isso pode criar um tipo de viés cognitivo nos gestores, conduzindo-os a comportamentos menos estratégicos ou até mesmo disfuncionais.

Os vieses cognitivos têm efeitos sobre o processo racional de tomada de decisão (Laroche & Nioche, 2006). Assim, os gestores, ao sofrerem pressões externas para o cumprimento orçamentário, quando se aproxima o término do exercício financeiro, podem ser conduzidos a executar o orçamento de forma pouco criteriosa, como observado por Ribeiro (2010), haja vista a influência das pressões contextuais (Palazzo *et al.*, 2012) e do viés de enquadramento, que pressupõe que as escolhas desses tomadores de decisão são sensíveis à forma como capturam os problemas (Laroche & Nioche, 2006).

Com o propósito de incitar o desenvolvimento de discussões acerca da temática dos restos a pagar, e considerando a problemática em torno da pressão por gastos e da influência do fenômeno *use it or lose it* na execução orçamentária, que tem suas implicações no comportamento dos gestores, a presente pesquisa traz contribuições práticas de como analisar a relação entre estas variáveis (pressão por gastos x restos a pagar). Cabe destacar que, em cenários de restrições orçamentárias e incertezas, a pressão por gastos e seus respectivos reflexos nos restos a pagar e na eficiência dos gastos públicos deve ser objeto de maiores reflexões.

Sugere-se que pesquisas futuras sejam realizadas em outras entidades do setor público (ou segmento), analisando a pressão por gastos e como se comportam os restos a pagar, diante das peculiaridades (e dificuldades) inerentes à execução orçamentária própria de cada contexto.

Tais pesquisas podem fazer uma análise da pressão por gastos a partir do percentual empenhado na última semana do ano fiscal, conforme sugerem Liebman e Mahoney (2017), embora se reconheça a dificuldade em segregar as despesas que se constituem restos a pagar decorrentes da “pressão” por gastos, daquelas que não completaram ainda todas as fases de sua execução. Todavia, tais pesquisas podem empregar uma nova metodologia de análise e aprofundar o aspecto cognitivo e comportamental.

Referências

- Abrahan, M. (2016). *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada* (2ª ed.). Forense.
- Aquino, A. C. B. de, & Azevedo, R. R. de. (2017). Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 580–595. <https://doi.org/10.1590/0034-7612163584>
- Alves, D. P. (2011). *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.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Lei nº 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. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm
- Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm
- Camargo, A. M. (2014). Casuísmos dos restos a pagar: uma análise legalista e doutrinária. *Revista de Ciências Gerenciais*, 18(27), 53–60. <https://doi.org/10.17921/1415-6571.2014v18n27p%25p>
- Camargo, A. M. (2016). Princípio da boa-fé orçamentária: aplicando o princípio ao sistema orçamentário brasileiro. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, 6(2), 138–154. Recuperado de <https://www.assecorsindical.org.br/rbpo/vol-6-numero-2-2016/>
- Carvalho, M. B. (2013). *Restos a pagar e a anualidade orçamentária*. ESAF, VI Prêmio SOF de Monografias. Recuperado de https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4697/1/vi-premio-sof-livro-completo_2013.pdf
- Castro, D. P. de. (2013). *Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público*. Atlas.
- Católico, D. F. (2012). Revelación y divulgación da información financiera y no financiera das universidades públicas en Colombia. *Rev. Fac. Cienc. Econ*, 20(1), 57–76. <https://doi.org/10.18359/rfce.2185>
- Coelho, G., Santana, G., Fey, V., & Santos, E. (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, E2738. <https://doi.org/10.16930/2237-766220192738>
- Nota Técnica Conjunta nº 2 de 05 de maio de 2015. (2015). Subsídios à apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2016 — PL nº1/2015- CN. Câmara dos Deputados e Senado Federal. Recuperado de <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/510386>
- Cruz, F. da (2011). *Lei De Responsabilidade Fiscal Comentada: Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000* (7ª ed.). Atlas.
- Decreto nº 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. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm
- Di Francesco, M. & Alford, J. (2016) Budget rules and flexibility in the public sector: towards a taxonomy. *Financial Accountability & Management*, 32(2), 232–256. <https://doi.org/10.1111/faam.12087>
- Douglas, J. W. & Franklin, A. L. (2006). Putting the brakes on the rush to spend down end-of- year balances: carry over money in Oklahoma state agencies. *Public Budgeting & Finance*, 26(3), 46–64. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2006.00854.x>
- Dourado, L. F. (2019). Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. *Educação & Sociedade*, 40, e0224639, 1–24. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019224639>
- Fichtner, J.J., & Michel, A. N. (2016). Curbing the Surge in Year-End Federal Government Spending: Reforming “Use it or Lose It” Rules—2016 Update. *Mercatus Research*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3211670>.
- Fiedler, F.E. (1986). The contribution of cognitive resources and behavior to leadership performance. *Journal of Applied Social Psychology*, 16(6), 532–548. <https://doi.org/10.1111/j.1559-1816.1986.tb01157.x>
- Fittipaldi, I., Costa, S.F. & Araújo, C.M.C. de. (2017) O gasto público federal brasileiro: um perfil incrementalista? *Revista do Serviços Público*, 68(3), 611–630. <https://doi.org/10.1111/j.1559-1816.1986.tb01157.x>

org/10.21874/rsp.v68i3.1332

Fortis, M., Gasparini, C. (2017). *Plurianualidade orçamentária no Brasil: diagnóstico, rumos e desafios*. ENAP. Recuperado de https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2913/1/Livro_Plurianulidade_APO1.pdf

Freixas, X., Guesnerie, R., & Tirole, J. (1985). Planning under incomplete information and the ratchet effect. *Review of Economic Studies*, 52(2), 173–191. <https://doi.org/10.2307/2297615>

Galhardo, J.A.G, Parisi, C., Pereira, A.C., & Silva, A.F. (2013). Reflexos do Contingenciamento Orçamentário e Financeiro da União sobre a gestão das unidades gestoras. *Revista Contabilidade Vista & Revista*, 24(4), 51–75. Recuperado de <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/2754>.

Gallego, I., García, I., & Rodríguez, L. (2009). Universities' Websites: Disclosure Practices and the Revelation of Financial Information. *The International Journal of Digital Accounting Research*, 9, 53–192. https://doi.org/10.4192/1577-8517-v9_6

Giacomoni, J. (2010). *Orçamento público* (15ª ed.). Atlas.

Laroche, H., & Nioche, J. (2006). L'approche cognitive de la stratégie d'entreprise. *Revue Française de Gestion*, 160(1), 81–105. <https://doi.org/10.3166/rfg.160.81-108>

Lee, C., & Kendall, J. (2018). Use It or Lose It: The Political Economy of Counterinsurgency Strategy. *Armed Forces & Society*, 45(3), 399–429. <https://doi.org/10.1177/0095327X18790570>

Liebman, J. B., & Mahoney, N. (2013). Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from federal procurement. NBER Working Papers, 19481, *National Bureau of Economic Research*. <https://doi.org/10.3386/w19481>

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, S. C., & Diniz, J. A. (2016). *Contabilidade Pública: Análise Financeira Governamental*. Atlas.

Matias-Pereira, J. (2012). *Finanças Públicas: Foco na Política Fiscal, no Planejamento e Orçamento Público* (7ª ed.). Atlas.

Mendes, M. J. (2008). Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. (Textos para Discussão, nº 38). Senado Federal. Recuperado de [https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-](https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-39-sistema-orcamentario-brasileiro-planejamento-equilibrio-fiscal-e-qualidade-do-gasto-publico/view)

[legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-39-sistema-orcamentario-brasileiro-planejamento-equilibrio-fiscal-e-qualidade-do-gasto-publico/view](https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-39-sistema-orcamentario-brasileiro-planejamento-equilibrio-fiscal-e-qualidade-do-gasto-publico/view)

Lima, V. D. S., Figueiredo, V. D. S., & Santos, W. J. L. (2017, Julho 26–28). O Impacto dos Restos a Pagar na Diminuição dos Recursos Financeiros Durante a Execução do Orçamento Público Federal. In *Anais do Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade*. São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de <https://congressousp.fipecafi.org/anais/17Usplnernational/ArtigosDownload/464.pdf>

Niskanen, W. A. (1971) *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Rand McNally.

Palazzo, G., Krings, F., & Hoffrage, U. (2012). Ethical blindness. *Journal of Business Ethics*, 109(3), 323–338. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2212617>

Pessoa, I. S., Canuto, E. S. L., Costa, J. C., & Almeida, J. E. F. (2018). Determinantes da transparência das Universidades Federais Brasileiras. *Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI*, 5(2), 97–114. <https://doi.org/10.26694/2358.1735.2018.v5ed27199>

Piscitelli, Roberto B. (1988). O processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades. *Revista de economia política*, 8(3), 88–100. Recuperado de <https://centrodeeconomiapolitica.org/repos/index.php/journal/article/view/1106>

Ribeiro, L.C. (2010). *Impactos da Anualidade Orçamentária na Alocação dos Recursos Públicos* [Monografia de Especialização em Orçamento Público, Instituto Serzedelo Corrêa]. Recuperado de <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/impactos-da-anualidade-orcamentaria-na.htm>

Santana, G. M. (2016). *Análise da inscrição e execução dos Restos a Pagar na Universidade Federal de Santa Catarina nos anos de 2011 a 2013*. [Monografia de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Santa Catarina]. Recuperado de <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/166683>

Souza, C. R. (2016). *Gestão estratégica dos recursos públicos: superação de limitações impostas pelo princípio da anualidade orçamentária ao Planejamento Estratégico nas instituições federais* [Dissertação de Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Federal de Viçosa]. Recuperado de <https://www.profiap.ufv.br/wp-content/uploads/2017/01/TCF-Cleber-Leonardo-26set16.pdf>

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. <http://doi.org/10.1590/0034-7612162491>