

Marcelo de Carvalho  
Roberto Bocaccio Piscitelli

## Análise da relação entre restos a pagar exigíveis e resultado primário<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Este artigo foi originalmente elaborado como trabalho de conclusão de Marcelo de Carvalho no Curso de Especialização em Contabilidade Pública, promovido pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília no ano de 2014.

## Resumo

---

O sistema de metas fiscais brasileiro é baseado na apuração de resultado primário com intuito de manter a sustentabilidade da dívida pública. Para que este sistema seja eficaz, é necessário que os agentes econômicos depositem confiança no cumprimento destas metas. Autores apontam que o governo federal tem lançado mão de “contabilidade criativa” para atingir as metas fiscais. Um dos mecanismos de elevação do resultado primário é a postergação do pagamento de despesas pela inscrição em restos a pagar. A medida desta postergação é chamada de float de restos a pagar. Alguns autores já apresentaram cálculos de resultado primário ajustado para retirar o efeito do float. Entretanto, seus trabalhos não empregaram os conceitos da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, entre os quais o conceito do reconhecimento da despesa patrimonial. À luz da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, os restos a pagar não-processados a liquidar não fazem parte do passivo, pois não são exigíveis. A sucessiva prorrogação da validade dos restos a pagar não-processados permitiu um acúmulo de restos a pagar, cujo estoque se tornou praticamente um orçamento a executar. Este trabalho se propôs a calcular o float de restos a pagar segregando os restos a pagar exigíveis dos não exigíveis e apontar sua relevância frente às metas de resultados primários e os resultados primários apurados pelo governo central. O resultado primário ajustado pelo float de restos a pagar exigíveis aproxima-se mais das metas fiscais do que o resultado primário ajustado encontrado nos trabalhos anteriores. Apesar do aumento da inscrição de restos a pagar pela União, a Dívida Líquida do Setor Público tem comportamento decrescente.

## Palavras-chave

---

Metas fiscais, Restos a Pagar, Enfoque Patrimonia

## Introdução

O Estado é o principal agente econômico de qualquer nação. Sua capacidade de captação e alocação de recursos é tão superior aos demais agentes que suas ações afetam fortemente toda economia nacional. O Estado é um grande demandante do sistema de crédito e, como tal, exerce ascendência sobre as taxas de juros da economia. Despesas públicas excessivas influenciam os níveis de preços e salários. Segundo Vieira (2010), “o conhecimento sobre as informações contábeis e financeiras dos governos é prerrogativa do sistema democrático e se insere no amplo conjunto de informações às quais o cidadão pode ter acesso”.

A função primordial de qualquer sistema contábil é prover os usuários dos demonstrativos financeiros com informações que os ajudarão a tomar decisões (IUDÍCIBUS, 2010). Em teoria, a construção do sistema contábil levaria em consideração quais são seus usuários e o que interessa a eles. Entretanto, existem usuários que estão em posição de exercer maior influência sobre a contabilidade (NIYAMA, SILVA, 2013), orientando sua forma para atender aos seus interesses.

A rigor, o usuário final da contabilidade pública é o cidadão, cujo interesse é verificar a qualidade da administração pública. Os demais usuários são os gestores, o Poder Legislativo, os órgãos de controle, a imprensa, os grupos de pressão, entre outros (NIYAMA, SILVA, op. cit). Pode-se ainda acrescentar como usuários da contabilidade pública os credores do governo e os investidores.

No caso do setor público, as entidades executam atividades que não visam lucro, mas objetivam o bem-estar da sociedade. Portanto, suas informações têm a característica primordial de prestar contas no uso dos recursos obtidos por meio de tributos, de empréstimos e outras fontes para alcançar seu fim.

A contabilidade do setor público brasileiro caracteriza-se pelo alto grau de regulamentação e pelo foco nos usuários internos (NIYAMA, SILVA, op. cit), o que pode ser creditado à posição privilegiada dos administradores e legisladores em relação aos demais usuários.

A Lei nº 4.320/1964, principal norma brasileira de contabilidade e finanças públicas, não emprega em qualquer parte de seu texto atualizado as palavras divulgação, publicação, acesso, transparência ou seus sinônimos.

Foi somente com a promulgação da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que os cidadãos e a sociedade assumiram papel de principal destinatário da informação contábil do setor público (CAMPOS, 2007). A LRF consagrou a trans-

parência como um pressuposto da gestão fiscal responsável e elencou instrumentos para assegurá-la.

Por ocasião da renegociação da dívida dos Estados e dos acordos com o Fundo Monetário Internacional na segunda metade da década de 1990, institucionalizou-se o resultado primário como medida da capacidade de pagamento da dívida pública.

O resultado primário foi definido na Lei nº 9.496/1997, que tratou do refinanciamento da dívida mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, como sendo a diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras.

As receitas não financeiras são aquelas derivadas da cobrança de tributos, da prestação de serviços, da mobilização do patrimônio e outras receitas não enquadráveis como financeiras (SANCHES, 2013). As despesas não financeiras são o conjunto de gastos do governo deduzidos os relativos aos serviços da dívida pública, à concessão de empréstimos e à equalização de taxas. (SANCHES, op. cit.)

Mora (2002) afirma que a sustentabilidade da trajetória descendente da dívida pública depende da capacidade de manter resultados primários condizentes com o estipulado.

A LRF estabeleceu o resultado primário como principal medida de sustentabilidade das contas públicas, determinando que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO trouxesse, em seu Anexo de Metas Fiscais, metas para o resultado primário para o exercício a que se refere e para os dois seguintes.

A partir da meta de geração de superávits primários para os próximos três anos constante da LDO, o mercado financeiro e os meios produtivos criam uma expectativa racional do cumprimento desta política. As regras fiscais tornam-se críveis somente se anúncios tornam-se efetivos e existe convergência de expectativas entre os agentes de mercado e a política anunciada. Se as regras mudam ou não são cumpridas, os agentes econômicos reagem, incorporando essas mudanças em suas restrições orçamentárias e em suas respectivas decisões. Ademais, quando existe assimetria de informações entre os gestores da política fiscal e o mercado, como, por exemplo, a respeito dos efeitos da inscrição em restos a pagar sobre a dívida pública, uma política fiscal que pareça sustentável no curto prazo pode deixar de ser quando a assimetria de informações for eliminada.

Rosa (2011) afirma que a informação contábil deve ser confiável a ponto de tornar-se uma ferramenta aceita e utilizada tanto para avaliação quanto para decisão do usuário. Para tanto, a informação deve estar fundamentada na veracidade e na validade de seu conteúdo e não oferecer

privilégios a qualquer das partes, principalmente quando estas têm objetivos e interesses contrários.

Entre os autores que apontaram recentemente evidências de que governo federal se vale de “contabilidade criativa” para atingir as metas de superávit primário estão Gerardo (2010), Schettini et al (2011), Barros (2011), Accioli (2012) e Augustinho et al (2013).

De acordo com Gerardo (2010), a incidência de receitas atípicas, entendidas como aquelas não recorrentes ou não derivadas do esforço fiscal do governo, ainda que contribua para a queda do estoque da Dívida Líquida do Setor Público – DLSP, representa geração artificial de receitas primárias e redundante em perda da credibilidade dos agentes públicos. Schettini et al (2011), Barros (2011) e Accioli (2012) chegaram a mesma conclusão sobre efeito das receitas atípicas no resultado primário.

Augustinho et al (2013) argumentam que uma análise mais acurada das contas nacionais indica que o governo vem fazendo uso de ajustes contábeis para alcançar esses resultados, reconhecendo receitas consideradas atípicas ou extraordinárias, bem como protelando o pagamento de despesas, por meio de sua inscrição em restos a pagar.

É notório que o volume de restos a pagar do governo federal tem crescido na última década. Santos (2009) apontou um crescimento constante do estoque de restos a pagar inscritos entre 2003 e 2008. Ainda segundo o autor, o estoque de restos a pagar é especialmente alto entre as despesas referentes a investimentos, alcançando, em 2008, 62,84% da dotação orçamentária do mesmo grupo de natureza de despesa.

Diversos autores (FERNANDES (2003), SILVA (2007), SANTOS (2009), GERARDO (2010), AUGUSTINHO ET AL (2013)) já quantificaram o impacto da inscrição em restos a pagar sobre o resultado primário da União, utilizando-se de métodos variados para calcular o resultado primário “real”, isto é, o resultado primário descontado os efeitos da inscrição em restos a pagar.

Nenhuma destas análises, entretanto, utilizou-se de conceitos introduzidos pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, especificamente a NBCT 16.5, que trata do registro contábil.

No novo modelo de balanço patrimonial definido pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, os restos a pagar não-processados são diferenciados quanto à sua exigibilidade: os restos a pagar não-processados em liquidação são exigíveis e integram o passivo, os restos a pagar não processados a liquidar não são exigíveis e não integram o passivo. Assim, os restos a pagar exigíveis, que reúnem os restos a pagar processados e os restos a pagar não-processados em liquidação, e os restos

a pagar não exigíveis, que são os restos a pagar não-processados a liquidar, devem ser tratados separadamente quando se analisa uma possível postergação de dispêndios visando incrementar o resultado primário.

Neste ponto, define-se o problema de pesquisa deste trabalho: a inscrição em restos a pagar, tratada sob enfoque dos conceitos da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, tem sido usada como recurso para que o governo federal atinja a meta de superávit primário definida pela LDO?

Uma vez definido o problema, é possível estabelecer o objetivo do trabalho, que é mensurar a influência da inscrição em restos a pagar, tratada nos conceitos da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, sobre o resultado primário e sobre a Dívida Líquida do Setor Público.

Para estabelecer a relação entre restos a pagar e resultado primário, serão levantados os montantes inscritos em restos a pagar exigíveis e não exigíveis ano a ano a fim de calcular o *float* de restos a pagar utilizando uma metodologia “abaixo da linha”. De posse destes resultados, eles serão utilizados para ajustar o resultado primário divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Por fim, esses valores serão relativizados pelo Produto Interno Bruto (PIB), a fim de montar uma série histórica.

Este trabalho é composto por seis capítulos. O primeiro capítulo é essa introdução. O segundo capítulo trata de aprofundamento do referencial teórico. A metodologia do trabalho é trazida no terceiro capítulo. Os resultados e a conclusão são tratados, respectivamente nos quarto e quinto capítulos. Por fim, as referências bibliográficas estão contidas no sexto capítulo.

### **Referencial teórico**

O orçamento brasileiro observa o princípio da periodicidade ou anualidade, que preconiza que o orçamento público deve ser elaborado para um período limitado de tempo, correspondente ao ano civil no caso brasileiro (GIACOMONI). Esta periodicidade coincide com a prestação anual de contas do Presidente da República e a apuração dos resultados gerais do exercício prevista na Lei nº 4.320/1964.

A Lei nº 4.320/1964 estabeleceu que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele empenhadas. Portanto, a despesa orçamentária está vinculada com o exercício do Orçamento em que se encontrar autorizada a sua realização.

Conforme Rosa (2011) esquematizou, nem todos os estágios da despesa poderão ser concluídos durante o exercício, podendo a despesa encontrar-se em uma destas situações no encerramento do exercício:

- a) despesas empenhadas, liquidadas e pagas;
- b) despesas empenhadas, liquidadas e não pagas; e

c) despesas empenhadas, não liquidadas e não pagas.

As despesas liquidadas e não pagas constituirão os restos a pagar processados e as despesas não liquidadas e não pagas, os restos a pagar não-processados.

Embora a legislação estabeleça que a despesa pública seja apropriada pelo regime de competência, o setor público brasileiro tradicionalmente tem utilizado o critério de competência orçamentária para reconhecimento da despesa, e não o critério patrimonial. Este entendimento origina-se no objetivo almejado pelos balanços do setor público, que é confrontar as receitas arrecadadas com o destino que lhes foi dado, sob a lógica de fluxo de recursos. (ALBUQUERQUE, MEDEIROS, SILVA, 2008).

Segundo Souza (2010), o estoque de despesas pendentes de pagamento, notadamente os restos a pagar, traçou uma linha ascendente nos últimos anos, causando preocupações no Governo Federal. O registro contábil desses valores, principalmente dos restos a pagar não-processados, prejudica a execução do orçamento público, uma vez que são incorporados ao patrimônio da entidade passivos que, em essência, ainda não se configuraram como tal. O aumento excessivo desses passivos, oriundos de despesas que não foram integralmente realizadas, é capaz de gerar orçamentos que, na prática, duram anos até que cumpram seus objetivos, ferindo o princípio da anualidade do orçamento. Os resultados demonstraram que a falta de tratamento contábil patrimonial, o limite de desembolsos insuficiente e a morosidade na aprovação da Lei Orçamentária Anual estão entre os prováveis fatores que têm contribuído para o aumento do registro dos restos a pagar no País.

Castro (2011) afirma que os restos a pagar decorrem do distanciamento entre a ação da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que é pressionada para fixar dotações sem garantia de recursos financeiros suficientes, e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que é pressionada para atingir superávits financeiros a despeito dos orçamentos aprovados. Castro acrescenta que os restos a pagar não-processados estão se transformando em restos a fazer, pois a legislação e a cultura vigentes fizeram com que bastassem a autorização orçamentária e o empenho para que a despesa pública fosse reconhecida, sem que se considerasse a real execução da despesa ou a existência de recursos para seu pagamento.

Fernandes (2004) apresentou o conceito de *float* de restos a pagar como sendo a diferença entre as despesas primárias do exercício corrente pagas em exercícios posteriores e as despesas primárias de exercícios anteriores pagas no exercício corrente. Neste sentido, um *float* de restos a

pagar positivo indica que o estoque de restos a pagar é crescente e que, portanto, o resultado primário ajustado é menor do que o oficial.

Silva (2007) aprimorou o conceito utilizado por Fernandes ao considerar também o cancelamento de restos a pagar no exercício. Ele argumenta que, quando o cancelamento de restos a pagar não é levado em conta, tende-se a superestimar o *float*. Este autor obteve o *float* de restos a pagar pela diferença entre o valor das despesas primárias inscritas em restos a pagar no final do ano e a soma do valor dos restos a pagar que são pagos no exercício financeiro com o montante de restos a pagar cancelados referentes ao total dos inscritos. Conforme sua metodologia, o ajuste pelo *float* de restos a pagar impacta o resultado primário do governo central negativamente em 0,30% do PIB entre 2003 e 2006, o que significa que a meta de resultado primário de 2,45% do PIB não teria sido atingida em nenhum ano deste período. Gerardo (2010), valendo-se da mesma metodologia, apontou um *float* de restos a pagar médio de 0,62% do PIB entre 2003 e 2009.

A argumentação por trás deste conceito de *float* é que, para reduzir a dívida mobiliária, fundada em títulos, o governo aumentou sua dívida flutuante, devida aos seus fornecedores. Entretanto, veremos adiante que, a luz dos novos conceitos da contabilidade aplicada ao setor público, restos a pagar não-processados nem sempre podem ser considerados uma dívida.

Desde a publicação dos trabalhos de Fernandes e Silva, o estoque de restos a pagar cresceu consideravelmente, especialmente o de restos a pagar não-processados. Este crescimento pode ser parcialmente atribuído à sucessiva prorrogação da validade dos restos a pagar não-processados desde 2006.

A validade dos restos a pagar inscritos até 2006 era definida, pela redação original do Decreto nº 93.872/1986, até 31 de dezembro do ano subsequente. Entre 2008 e 2011, foram editados os Decretos nº 6.708/2008, nº 7.057/2009, nº 7.418/2010, nº 7.468/2011 e nº 7.511/2011, que de várias formas prorrogaram a validade dos restos a pagar inscritos desde 2007. Por fim, a situação vigente foi definida pelo Decreto nº 7.654/2011, que fixou a validade dos restos a pagar não-processados e não liquidados até 30 de junho do segundo ano subsequente ao da inscrição e estabeleceu condições para que a validade dos restos a pagar seja mantida além dessa data.

Essa sucessão de prorrogações levou a uma redução do cancelamento dos restos a pagar. Enquanto, entre 2005 e 2007, 29,0% do saldo inicial de restos a pagar inscritos foram cancelados até o final do exercício, os cancelamentos de restos a pagar representaram, de 2008 a 2013, 12,4% do saldo inicial de restos a pagar inscritos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2013, Lei nº 12.708/2012, estabeleceu em seu artigo 118 que os restos a pagar fossem



segregados em exigíveis e não exigíveis. Neste sentido, a Secretaria do Tesouro Nacional orientou que os restos a pagar não-processados inscritos em 31 de dezembro de 2012 fossem segregados em restos a pagar não-processados a liquidar (não exigíveis) e restos a pagar não-processados em liquidação (exigíveis). De acordo com a STN, estão em liquidação as despesas em que o credor, de posse do empenho correspondente, forneceu o material, prestou o serviço ou ainda executou a obra e que tenham sido devidamente atestadas ou estão em fase de análise e conferência.

Segundo Rosa (2011), a despesa pública pode ser conceituada sob os enfoques orçamentário, patrimonial e fiscal. No enfoque orçamentário, a despesa é reconhecida no momento do empenho. Já a despesa sob o enfoque patrimonial, tratada no MCASP como variação patrimonial diminutiva – VPD, deve ser reconhecida pelo respectivo fato gerador, independentemente do momento da execução orçamentária. Por fim, a despesa sob o enfoque fiscal corresponde ao pagamento e deve ser reconhecida no momento do desembolso.

Os restos a pagar processados, os restos a pagar não-processados em liquidação e os restos a pagar não-processados liquidados correspondem a serviços já prestados ou a bens já entregues. No caso de serviços prestados, houve uma despesa no enfoque patrimonial, isto é, VPD. No caso de bens entregues, estes bens foram em algum momento incorporados ao ativo. Existe, portanto uma obrigação de pagamento e, enquanto estes serviços ou bens não forem pagos, deverão constar do passivo.

Já os restos a pagar não-processados a liquidar não passam de uma intenção de aquisição de bens ou serviços. Se o serviço ainda não foi prestado ou se o bem ainda não foi entregue, não há obrigação de pagamento. Dessa forma, é inadequado fazer os restos a pagar não-processados a liquidar constarem do passivo. Portanto, restos a pagar não-processados a liquidar não fazem parte da dívida pública.

Considerando que as despesas orçamentárias que ainda não foram liquidadas ainda não constituíram uma despesa na acepção patrimonial (variação patrimonial diminutiva), a inscrição de restos a pagar não-processados a liquidar não impacta a dívida pública. Portanto, à luz da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, a medida da protelação dos pagamentos deve considerar apenas a variação do estoque de restos a pagar exigíveis, ou seja, processados e não-processados em liquidação.

Assim, propõe-se um cálculo “abaixo da linha” para o float de restos a pagar, definido pela variação dos restos a pagar primários processados e dos restos a pagar primários não-processados em liquidação ao longo de um exercício. Exemplificando, o float de restos a pagar exigíveis no ano

2013 será dado pela diferença entre os restos a pagar inscritos e reinscritos em 31/12/2013 e os restos a pagar inscritos e reinscritos em 31/12/2012.

## **Metodologia**

Quanto ao objetivo, este trabalho caracteriza-se como pesquisa exploratória e descritiva. De acordo com Gil (2008), uma pesquisa exploratória dedica-se a proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Já uma pesquisa descritiva se propõe a descrever, dimensionar ou estabelecer relações entre as variáveis do problema. Assim, o trabalho é exploratório na medida em que expõe a relevância do problema, reúne resultados de outros autores e organiza o conhecimento acerca do tema. O trabalho também é descritivo, pois se propõe a modelar o problema sob outro enfoque e dimensioná-lo dentro deste modelo.

Quanto aos procedimentos técnicos, este trabalho empregou as pesquisas bibliográfica e documental. Ao conceituar as pesquisas quanto aos procedimentos, Gil (op. cit.) afirma que a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Em relação à pesquisa documental, o autor assevera que essa se vale de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. O presente estudo abrangeu revisão bibliográfica, que embasa os conceitos teóricos apresentados, e teve como fonte documental dados oficiais publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional ou disponíveis nos sistemas informatizados mantidos por aquela Secretaria.

Os dados referentes ao resultado primário do governo central, dívida líquida do setor público e produto interno bruto foram coletados, respectivamente, no sítios na Internet do Tesouro Nacional, do Banco Central do Brasil e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Os dados referentes ao volume de restos a pagar inscritos foram coletados no Portal Orçamento do Senado Federal – Sistema SIGA Brasil e, especificamente no tocante aos restos a pagar processados em liquidação, no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, módulo gerencial.

Na escala temporal, o escopo do trabalho limita-se aos exercícios de 2003 a 2013, que são aqueles cujos dados de execução de restos a pagar classificados por indicador de resultado primário estão disponíveis no SIGA Brasil.

Quanto à esfera orçamentária, os dados foram limitados às esferas fiscal e da seguridade social, que correspondem ao âmbito do resultado primário do governo central.

Para os exercícios até 2011, foram considerados como restos a pagar exigíveis os restos a pagar processados. A partir de 2012, os restos a pagar exigíveis foram calculados como a soma dos restos a pagar processados e dos restos a pagar não-processados em liquidação.

## Resultados

Na Tabela 1 estão compilados os restos a pagar inscritos e reinscritos ao final de cada exercício, evidenciados aqueles que correspondem a despesas primárias e, dentre esses, os processados, os não-processados em liquidação e os exigíveis.

Ano	Inscrição / Reinscrição de restos a pagar (R\$ 1.000.000,00)				
	Total	Primário	Primário processado	Primário não-processado em liquidação	Primário exigível
2003	31.677	18.782	7.747	-	7.747
2004	21.347	16.963	3.944	-	3.944
2005	36.791	28.657	4.398	-	4.398
2006	41.446	31.570	4.940	-	4.940
2007	55.640	44.050	5.842	-	5.842
2008	94.576	76.131	25.493	-	25.493
2009	114.995	78.555	19.568	-	19.568
2010	128.893	84.385	21.435	-	21.435
2011	141.201	86.343	20.737	-	20.737
2012	169.671	98.748	22.281	2.374	24.655
2013	218.635	130.121	26.100	3.287	29.388

Tabela 1. Inscrição de restos a pagar por exercício.

Da Tabela 1 depreende-se que os estoques de restos a pagar totais e primários são crescentes desde 2004. Já os restos a pagar primários processados tem um comportamento variável, com destaque para a grande variação entre 2007 e 2008. Esta variação está relacionada com alteração do critério de contabilização dos benefícios da previdência social em dezembro de 2008. Os restos a pagar não-processados em liquidação representam cerca de 10% do total de restos a pagar exigíveis. Cabe observar

que os restos a pagar não-processados em liquidação foram inscritos pela primeira vez em 2012.

Na Tabela 2 está calculado o *float* de restos a pagar, conforme metodologia “abaixo da linha”, considerando os vários extratos de restos a pagar contidos na Tabela 1.

Ano	<b>Float de restos a pagar (R\$ 1.000.000,00)</b>				
	Total	Primário	Primário processado	Primário não-processado em liquidação	Primário exigível
2004	(10.330)	(1.819)	(3.803)	-	(3.803)
2005	15.444	11.694	455	-	455
2006	4.656	2.914	541	-	541
2007	14.194	12.480	902	-	902
2008	38.936	32.081	19.651	-	19.651
2009	20.420	2.424	(5.925)	-	(5.925)
2010	13.898	5.830	1.867	-	1.867
2011	12.308	1.957	(698)	-	(698)
2012	28.470	12.405	1.544	2.374	3.918
2013	48.964	31.373	3.820	913	4.733

Tabela 2. Float de restos a pagar por exercício.

Observa-se na Tabela 2 que os *floats* de restos a pagar totais e primários foram positivos em todos os anos desde 2004, haja vista que os estoques de restos a pagar totais e primários são crescentes desde então. Quanto ao *float* de restos a pagar processados, uma vez que houve grande variação no seu estoque no período analisado, tem um comportamento bastante variado com alguns valores negativos e um pico registrado em 2008 pela razão exposta anteriormente. O *float* dos restos a pagar não-processados em liquidação foi positivo nos anos disponíveis, contribuindo para elevação do *float* de restos a pagar exigíveis.

A Tabela 3 reúne as metas de resultado primário, os resultados obtidos pelo governo central, qual seria o resultado primário caso fosse ajustado pelo *float* de restos a pagar.

Ano	Resultado primário do governo central (% do PIB)			
	Meta	Obtido	Ajustado pelo float de restos a pagar primário	
			Processado e não-processado	Exigível
2004	2,45%	2,54%	2,64%	2,74%
2005	2,45%	2,45%	1,91%	2,43%
2006	2,45%	2,06%	1,93%	2,03%
2007	2,45%	2,17%	1,70%	2,13%
2008	2,20%	2,36%	1,30%	1,71%
2009	1,40%	1,22%	1,14%	1,40%
2010	2,15%	2,09%	1,93%	2,04%
2011	2,15%	2,26%	2,21%	2,27%
2012	2,15%	2,02%	1,73%	1,93%
2013	2,15%	1,59%	0,94%	1,49%
Total	22,00%	20,74%	17,44%	20,18%

Tabela 3. Resultado primário do governo central almejado, obtido e ajustado pelo float de restos a pagar.

A Figura 1 traz a representação gráfica do conteúdo da Tabela 3.



Figura 1. Resultado primário do governo central almejado, obtido e ajustado pelo *float* de restos a pagar.

O governo central alcançou ou superou a meta de resultado primário em 4 dos 10 exercícios analisados. Em média, o resultado apurado ficou 0,13% do PIB abaixo da meta nesse período de 10 anos. Quando o resultado primário é ajustado pelo *float* de restos a pagar primários, a meta teria sido superada em apenas 2 exercícios e a média da insuficiência em relação à meta fica em 0,46% do PIB.

Como a evidenciação dos restos a pagar exigíveis foi introduzida na inscrição dos restos a pagar de 2012, não existem dados a respeito dos restos a pagar não-processados exigíveis anteriores a esse exercício. Entretanto, nos dois exercícios em que estes dados estavam disponíveis, os restos a pagar não-processados em liquidação representaram 10% do total de restos a pagar exigíveis. Assim, considerou-se que, para o período entre 2004 e 2011, os restos a pagar não-processados são uma boa aproximação dos restos a pagar exigíveis.

Assim, ajustando o resultado primário pelo *float* de restos a pagar exigíveis, a meta teria sido cumprida em 3 exercícios, porém a média da insuficiência em relação à meta é de 0,18% do PIB. Em comparação com o resultado primário apurado, o resultado ajustado pelo *float* de restos a pagar exigíveis é em média 0,05% do PIB menor.

A Tabela 4 traz as razões entre a dívida líquida do setor público - DSLP e o passivo financeiro da União sobre o produto interno bruto.

Ano	Relação DLSP, % do PIB (A)	Passivo financeiro, % do PIB (B)	(A) + (B)
2004	50,6%	1,8%	52,4%
2005	48,4%	2,9%	51,4%
2006	47,3%	3,3%	50,6%
2007	45,5%	4,0%	49,5%
2008	38,5%	4,4%	42,9%
2009	42,1%	5,1%	47,2%
2010	39,1%	5,1%	44,2%
2011	36,4%	4,4%	40,8%
2012	35,3%	4,7%	40,0%
2013	33,6%	5,3%	38,9%

Tabela 4. Evolução da dívida líquida do setor público e do passivo financeiro da União.

É possível depreender da Tabela 4 que, a despeito da incidência do *float* de restos a pagar, os resultados primários obtidos pelo governo cen-

tral têm sido suficientes para diminuir consistentemente a razão entre a DLSP e o PIB. Entretanto, a relação entre o passivo financeiro do governo federal e o PIB triplicou no período de 10 anos analisado, o que pode ser atribuído ao acúmulo de restos a pagar. Já o somatório destas medidas é decrescente, o que demonstra que o aumento do passivo financeiro é mais do que compensado pela queda da dívida pública.

### **Conclusões**

A sustentabilidade da dívida pública depende da capacidade do Estado de gerar resultados primários em montante suficiente. Se o governo falha em atingir as metas estipuladas, os agentes econômicos modificam suas decisões a fim de adequar-se ao novo cenário. Portanto, existe incentivo para que governo cumpra ou faça parecer que cumpriu as metas fiscais. Diversos autores afirmam que o governo lança mão de “contabilidade criativa” para alcançar a meta de resultado primário.

Uma maneira de incrementar o resultado primário é a postergação do pagamento de despesas, que pode ser observado pela sua inscrição em restos a pagar. A variação dentro de um exercício do estoque de restos a pagar é chamada de *float*. Alguns autores calcularam o *float* de restos a pagar da União e calcularam qual seria o resultado primário do governo central ajustado. Todavia, esses autores não levaram em consideração o enfoque patrimonial preconizado pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Entretanto, como a previsão de segregação de restos a pagar exigíveis dos não exigíveis foi introduzida em 2012, não existe ainda uma série longa suficiente de dados para que seja estabelecida uma tendência. Para tanto, considerou-se que os restos a pagar processados são uma boa aproximação dos restos a pagar exigíveis para os exercícios até 2011.

Uma análise comparativa dos volumes de restos a pagar primários totais e de restos a pagar primários exigíveis demonstrou que, quando aplicado o enfoque patrimonial, o *float* de restos a pagar é menor e, portanto, os resultados primários ajustados pelo *float* situam-se, em média, apenas 0,05% do PIB abaixo do valor apurado pelo governo central.

Uma vez que a dívida líquida do setor público tem uma tendência consistente de queda em relação ao PIB, pode-se inferir que o *float* de restos a pagar não prejudica a sustentabilidade da dívida pública. Todavia, o aumento do estoque de restos a pagar é evidenciado pelo aumento do passivo financeiro da União.

## Bibliografia

---

ACCIOLI, Cláudio. Faz de conta. Governo utiliza artifícios fiscais para cumprir meta de superávit primário. **Revista Conjuntura Econômica**, FGV, Rio de Janeiro, v. 66, n. 10, p. 42-43, out. 2012. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/viewArticle/22189>. Acessado em 16/8/2014.

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de, MEDEIROS, Márcio Bastos, SILVA, Paulo Henrique Feijó da. **Gestão de Finanças Públicas – Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal**. 2 ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.

AUGUSTINHO, Sonia Maria, OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de, LIMA, Isaura Alberton de. A “Contabilidade Criativa” e a inscrição de Restos a Pagar como “Expediente” para Alcançar o Superávit Primário. **REUNIR – Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, Campina Grande, v.3, n. 4, p. 127-147, set./dez. 2013. Disponível em <http://150.165.111.246/revistaadmin/index.php/uacc/article/view/167>. Acessado em 16/8/2014.

BARROS, Gabriel Leal de. **Uma Medida de Esforço Fiscal Primário Líquido de Operações Atípicas**. Nota Técnica. Rio de Janeiro: FGV, 2013. Disponível de <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11717>. Acessado em 16/8/2014.

BRASIL. **Decreto nº 6.708/2008, de 23 de dezembro de 2008**. Prorroga a validade dos restos a pagar não processados inscritos no exercício financeiro de 2007 e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6708.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6708.htm). Acessado em 29/7/2014.

BRASIL. **Decreto nº 7.057/2009, de 29 de dezembro de 2009**. Prorroga a validade dos restos a pagar não processados inscritos nos exercícios financeiros de 2007 e 2008. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7057.htm). Acessado em 29/7/2014.

BRASIL. **Decreto nº 7.418/2010, de 31 de dezembro de 2010**. Prorroga a validade dos restos a pagar não-processados inscritos nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7418.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7418.htm). Acessado em 29/7/2014.



BRASIL. **Decreto nº 7.468/2011, de 30 de abril de 2011.** Mantém a validade dos restos a pagar não processados inscritos nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009 que especifica, altera o parágrafo único do art. 68 do Decreto no 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2011/Decreto/D7468.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Decreto/D7468.htm). Acessado em 29/7/2014.

BRASIL. **Decreto nº 7.511/2011, de 30 de junho de 2011.** Altera a redação do inciso III do art. 1o do Decreto no 7.468, de 28 de abril de 2011. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2011/Decreto/D7511.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Decreto/D7511.htm). Acessado em 29/7/2014.

BRASIL. **Decreto nº 7.654/2011, de 23 de dezembro de 2011.** Altera o Decreto no 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2011/Decreto/D7654.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Decreto/D7654.htm). Acessado em 29/7/2014.

BRASIL. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.** Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 1986. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm). Acessado em 29/7/2014.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acessado em 29/7/2014.

BRASIL. **Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/L12465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/L12465.htm). Acessado em 29/7/2014.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acessado em 29/7/2014.

CAMPOS, Cleber Silva. **Informações Contábeis do Setor público: Estudo de caso do Balanço Financeiro da União**. Monografia de Especialização em Orçamento Público. Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2007.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FERNANDES, Ernani Luiz Barros. **Restos a Pagar**. Monografia de Especialização em Orçamento e Políticas Públicas. UnB, Brasília, 2004. Disponível em [http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/estudos\\_e\\_pesquisas/Monografia\\_Ernani\\_Fernandes.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/estudos_e_pesquisas/Monografia_Ernani_Fernandes.pdf). Acessado em 21/7/2014.

GERARDO, José Carlos. **Receitas Atípicas e Restos a Pagar: implicações sobre o Resultado Primário do Governo Central**. In: XV Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional, 2010. Disponível em [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XVPrêmio/divida/2afdpXVPTN/Tema\\_1\\_2Lugar.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVPrêmio/divida/2afdpXVPTN/Tema_1_2Lugar.pdf). Acessado em 22/7/2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IUDÍCIBUS, Sérgio de. **Teoria da Contabilidade**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MORA, Mônica. **Federalismo e Dívida Estadual No Brasil**. Texto para discussão n. 866. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0866.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0866.pdf). Acessado em 16/8/2014.

NIYAMA, Jorge Katsumi; SILVA, César Augusto Tibúrcio. **Teoria da Contabilidade**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade do Setor Público**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins**. 1 ed. Brasília: OMS, 2013.

SANTOS, Armando Melo e. **Análise da Distorção do Resultado Primário do Governo Federal quando Apurado sob Regime de Caixa**. Monografia de Especialização em Orçamento e Finanças.

UnB, Brasília, 2009. Disponível em [http://bdm.unb.br/bitstream/10483/1634/1/2009\\_ArmandoMeloeSantos.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/1634/1/2009_ArmandoMeloeSantos.pdf). Acessado em 29/7/2014.

SCHETTINI, Bernardo Patta, GOUVÊA, Raphael Rocha, ORAIR, Rodrigo Octávio, GOBETTI, Sérgio Wulff. **Resultado Estrutural e Impulso Fiscal: Uma Aplicação para as Administrações Públicas No Brasil, 1997-2010**. Texto para discussão n. 1650. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1650.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1650.pdf). Acessado em 16/8/2014.

SILVA, Alexandre Manoel Ângelo da, CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo e GERARDO, José Carlos. **Restos a pagar: implicações sobre a sustentabilidade fiscal e a qualidade do gasto público**. In: Prêmio SOF de Monografias – 2007. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Orçamento Federal, 2008. Disponível em [http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/premio-sof-de-monografias/i\\_premio/tema\\_2\\_1\\_lugar.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/premio-sof-de-monografias/i_premio/tema_2_1_lugar.pdf). Acessado em 21/7/2014.

SOUZA, Ana Cecília de. Restos a Pagar: a última fronteira da transparência. **Revista TCE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1 e 2, p. 68-83, jan./dez. 2010. Disponível em <http://www.ecg.tce.rj.gov.br/arquivos/SinteseVol5-Num1-2-Jul-Dez2010.pdf>. Acessado em 8/5/2014.

VIEIRA, Laércio Mendes. **Nova Contabilidade Governamental Brasileira e a evidenciação integral do valor dos passivos no Balanço Patrimonial Federal: o caso dos restos a pagar não processados, das despesas de exercícios anteriores e dos passivos reconhecidos por insuficiência de crédito**. In: XV Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional, 2010. Disponível em [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XVPremio/financas/2tefpXVPTN/Tema\\_4\\_2.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVPremio/financas/2tefpXVPTN/Tema_4_2.pdf). Acessado em 27/9/2014.