



**WESLEY WASHINGTON LOURENÇO FIGUEREDO**

**EMPOÇAMENTO FINANCEIRO E O CICLO POLÍTICO  
ORÇAMENTÁRIO NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO:  
INSTRUMENTO DE GESTÃO FINANCEIRA E CONTROLE DOS  
LIMITES DE PAGAMENTO**

**LAVRAS - MG**

**2022**

**WESLEY WASHINGTON LOURENÇO FIGUEREDO**

**EMPOÇAMENTO FINANCEIRO E O CICLO POLÍTICO ORÇAMENTÁRIO NO  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: INSTRUMENTO DE GESTÃO FINANCEIRA E  
CONTROLE DOS LIMITES DE PAGAMENTO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das existências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão Pública, Tecnologias e Inovação, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Janderson Martins Vaz  
Orientador

**LAVRAS - MG**

**2022**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

Figueredo, Wesley Washington Lourenço.

Empoçamento Financeiro e o Ciclo Político Orçamentário no Ministério da Educação : Instrumento de Gestão Financeira e Controle dos Limites de Pagamento / Wesley Washington Lourenço Figueredo. - 2022.

105 p.

Orientador(a): Janderson Martins Vaz.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Lavras, 2022.

Bibliografia.

1. Empoçamento Financeiro. 2. Ciclos Políticos Orçamentários. 3. Regras Fiscais. I. Vaz, Janderson Martins. II. Título.

**WESLEY WASHINGTON LOURENÇO FIGUEREDO**

**EMPOÇAMENTO FINANCEIRO E O CICLO POLÍTICO ORÇAMENTÁRIO NO  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: INSTRUMENTO DE GESTÃO FINANCEIRA E  
CONTROLE DOS LIMITES DE PAGAMENTO**

**FINANCIAL POLISHMENT AND THE POLITICAL BUDGET CYCLE IN THE  
MINISTRY OF EDUCATION: FINANCIAL MANAGEMENT INSTRUMENT AND  
PAYMENT LIMTS CONTROL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das existências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão Pública, Tecnologias e Inovação, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 03 de novembro de 2022  
Dr. Janderson Martins Vaz UFLA  
Dr. Carlos Eduardo Stefaniak Aveline UFLA  
Dr. Adriano Antônio Nuintin UNIFAL

Prof. Dr. Janderson Martins Vaz  
Orientador

**LAVRAS – MG  
2022**

Com gratidão, agradeço a Deus, Todo-Poderoso, por mostrar-me o impossível. Devo tudo a  
Ele e tudo que sou.

Para Tânia Fernandes, minha maior incentivadora, com quem compartilho todas minhas  
alegrias e meus desafios diários.

Para Thais Cristhina e Rafael Lourenço, nossos maiores tesouros.

Para Maria Mimorina (*in memoriam*), cujo objetivo de vida foi deixar-me sua maior herança:  
educação e conhecimento.

Dedico

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, Todo-Poderoso, à minha mãe (*in memoriam*) por tudo que fez por mim, à minha esposa, companheira fiel de todas as horas. Agradeço, também, ao meu orientador Prof. Dr. Janderson Martins Vaz, pelo excelente auxílio dado no desenvolvimento desta missão. Aos colegas da Subsecretária de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação, com destaque o Sr. Edilson José da Rocha (Rochinha) pelos nossos longos anos de parceria no comando da Divisão de Programação Financeira/MEC. Aos colegas da Subsecretaria de Política Fiscal da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia (SPE), pelas grandiosas contribuições dadas a mim durante os momentos finais deste trabalho, com especiais agradecimentos ao Prof. Dr. Sérgio Ricardo de Brito Gadelha e ao Prof. Dr. Rodolfo Ferreira Ribeiro da Costa.

## RESUMO

Recentemente, a sociedade civil vem ampliando suas preocupações com os gastos públicos. Se justifica, principalmente, pela grande complexidade das funções governamentais na economia. O debate sobre a situação econômico-financeira do país, o processo orçamentário e a aplicação dos recursos arrecadados pela União tomou conta dos noticiários nacionais após o advento de uma mais maiores irresponsabilidades fiscais já registradas no país. As “pedaladas fiscais”, registradas na vulgarmente conhecida “contabilidade criativa”, deteriorou a confiança e a transparência duramente conquistada. Em sentido contrário ao preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o então Governo eleito diminuiu a quantidade e a qualidade das informações fiscais sobre a execução orçamentária incluindo dados artificiais nos relatórios bimestrais, pela equipe econômica, nas peças orçamentárias encaminhadas e aprovadas pelo Congresso Nacional. Por força de toda essa falta de transparência, quanto a Teoria de Ciclos Políticos Orçamentários poderá nos auxiliar no entendimento do ocorrido e quanto ajudará para que a política fiscal não seja mais utilizada para tais fins. Objetiva-se com esta pesquisa, verificar como a ferramenta Empoçamento Financeiro contribui para o acompanhamento, gestão e controle dos recursos públicos e na mitigação dos efeitos do ciclo político orçamentário na execução orçamentária e financeira do Ministério da Educação, no período de 2017 a 2021, desenvolvida e implementada por força da aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 que instituiu o Novo Regime Fiscal, conhecida por PEC do Teto do Gasto Público. Classificada, quanto sua natureza, como aplicada, cuja abordagem adotada, se caracteriza por quantitativa, com objetivo descritivo-exploratório, com o uso de dados secundários (documental e bibliográfica), por meio do uso do modelo de dados em painel econométrico estimado para efeito fixo. A luz dos resultados, foi possível observar que a ferramenta em conjunto com o arcabouço inerente a execução orçamentária e financeira, têm minimizado a tentativa dos gestores de ampliar os limites de pagamento objetivando com isso aumentar os gastos públicos sem lastro fiscal.

**Palavras-chave:** orçamento público; finanças públicas; novo regime fiscal; PEC teto do gasto público; empoçamento financeiro; regras fiscais; ciclos políticos orçamentários; dados em painel

## ABSTRACT

Recently, civil society has increased its concerns about public spending. It is mainly justified by the great complexity of governmental functions in the economy. The debate on the country's economic-financial situation, the budget process and the application of funds collected by the Union took over the national news after the advent of one of the greatest fiscal irresponsibility already recorded in the country. The “fiscal pedaling”, recorded in the commonly known “creative accounting”, deteriorated the trust and the hard-won transparency. Contrary to what was advocated by the Fiscal Responsibility Law, the then elected Government reduced the quantity and quality of fiscal information on budget execution, including artificial data in bimonthly reports, by the economic team, in budget documents sent and approved by the National Congress. Due to all this lack of transparency, how much can the Theory of Political Budget Cycles help us to understand what happened and how much it will help to ensure that fiscal policy is no longer used for such purposes. The objective of this research is to verify how the Empoçamento Financeiro tool contributes to the monitoring, management and control of public resources and to the mitigation of the effects of the budget policy cycle on the budget and financial execution of the Ministry of Education, from 2017 to 2021, developed and implemented by virtue of the approval of Constitutional Amendment nº 95/2016 which established the New Tax Regime, known as PEC do Teto do Gesto Público. Classified, as to its nature, as applied, whose approach adopted is characterized by quantitative, with a descriptive-exploratory objective, with the use of secondary data (documentary and bibliographical), through the use of the data model in an econometric panel estimated for this purpose fixed. In light of the results, it was possible to observe that the tool, together with the framework inherent to budgetary and financial execution, has minimized the attempt of managers to expand payment limits in order to increase public spending without fiscal backing.

**Keywords:** public budget; public finances; new tax regime; PEC public spending ceiling; financial empouring; tax rules; Political Budget Cycles; panel data

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Histórico da composição dos estoques de restos a pagar (R\$ Bilhões correntes)...	40
Tabela 2 - Gasto primário total do Governo Central, líquido de transferências a estados e municípios (% PIB) no período de 1991 a 2021 .....	48
Tabela 3 - Volume de Restos a Pagar Inscritos e Reinscritos (processados e não processados), 2017 a 2021 (R\$ Milhões).....	80
Tabela 4 - Volume de Restos a Pagar Inscritos e Reinscritos (processados e não processados), 2017 a 2021 (%) .....	82
Tabela 5 - Demanda Potencial, 2017 a 2021 (Em R\$ Milhões).....	84
Tabela 6 - Demanda Potencial, 2017 a 2021 (Em %) .....	86
Tabela 7 - Resultados da Estimação - Efeitos Fixos .....	89

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características das regras fiscais .....	44
Quadro 2 - Aspectos metodológicos da pesquisa .....	63
Quadro 3 - Lista de Variáveis do Modelo Econométrico .....	68
Quadro 4 - Efeitos esperados sobre o Empoçamento Financeiro .....	69

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do estoque de restos a pagar (em R\$ Bilhões correntes) .....	39
Gráfico 2 - Pagamentos Realizados - Comportamento Sazonal, 2017 a 2021 .....	88
Gráfico 3 - Comportamento das Variáveis - Limite de Pagamento .....	90
Gráfico 4 - Comportamento das Variáveis - Despesas Pagas e RAP Pago.....	90

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Comparação entre o planejamento e o orçamento .....	22
Figura 2 - O PPA e o mandato do Chefe do Poder Executivo .....	27
Figura 3 - Instrumentos do Orçamento Público .....	32
Figura 4 - Etapas do Ciclo Orçamentário .....	35
Figura 5 - Fluxo: Etapas da Despesa e a Execução dos Restos a Pagar .....	38
Figura 6 - Execução Financeira do Governo Central – Despesas do Executivo sujeitas à programação financeira – Empoçamento Financeiro, 2017-2019 (R\$ Bilhões – Valores Correntes) .....	71
Figura 7 - Execução Financeira do Governo Central – Despesas do Executivo sujeitas à programação financeira – Empoçamento Financeiro – Posição Dezembro/2019 (R\$ Bilhões – Valores Correntes).....	72
Figura 8 - Ferramenta Empoçamento Financeiro - Visão Geral .....	73
Figura 9 - Apuração Empoçamento por UO – Visão Agrupada.....	78
Figura 10 - Apuração do Empoçamento por UO – Visão Detalhada .....	78

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AMF	Anexo de Metas Fiscais
BCB	Banco Central do Brasil
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
CMO	Comissão Mista de Orçamento
CTB	Carga Tributária Bruta
CPO	Ciclo Político Orçamentário
DPOF	Decreto de Programação Orçamentária e Financeira
DPU	Defensoria Pública da União
GND	Gupo de Natureza de Despesas
LAI	Lei de Acesso à Informação
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MEC	Ministério da Educação
MPU	Ministério Público da União
MTO	Manual Técnico de Orçamento
NRF	Novo Regime Fiscal
OPI	Orçamento Plurianual de Investimentos
OSPF	Órgãos Setoriais de Programação Financeira
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
RAP	Restos a Pagar
RPNP	Restos a Pagar Não Processados
RPP	Restos a Pagar Processados
RTN	Resultado do Tesouro Nacional
SAFF	Órgão Central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal
SIAFI	Sistema de Administração Financeira do Governo Federal
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	15
1.1	Contextualização do Tema .....	15
1.2	Problema de Pesquisa.....	20
1.3	Objetivos Geral e Específico .....	20
1.4	Justificativa do Tema .....	20
2	REFERENCIAL TEÓRICO .....	22
2.1	Plano Plurianual – PPA .....	24
2.2	Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.....	27
2.2.1	Anexo de Metas Fiscais - AMF.....	29
2.3	Lei Orçamentária Anual – LOA.....	30
2.4	Decreto de Programação Orçamentária e Financeira – DPOF .....	33
2.5	Restos a pagar - RAP .....	36
2.6	Regras Fiscais.....	41
2.6.1	Regras Fiscais Brasileiras.....	45
2.6.2	Emenda Constitucional nº 95/2016 – Novo Regime Fiscal .....	47
2.7	Ciclos Políticos Orçamentários .....	51
2.7.1	Literatura internacional sobre ciclos políticos orçamentários .....	53
2.7.2	Literatura nacional sobre ciclos políticos orçamentários .....	57
2.8	Modelo do Eleitor Mediano .....	59
3	METODOLOGIA .....	62
3.1	Característica da Pesquisa .....	62
3.2	Definição do objeto de estudo.....	63
3.3	Etapas do levantamento e da análise dos dados .....	63
3.3.1	Evidência Empírica – Modelo do Eleitor Mediano.....	65
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	70
4.1	Ferramenta Empoçamento Financeiro e o Empoçamento por UO.....	72
4.2	Restos a Pagar Inscritos e Cancelados e seus efeitos sobre a Demanda Potencial.....	79
4.3	Pagamentos realizados por Programação Financeira .....	87
4.4	Ciclos Políticos Orçamentários .....	89
5	CONCLUSÕES.....	92
	REFERÊNCIAS .....	94
	APÊNDICE A – APURAÇÃO DOS PAGAMENTO REALIZADOS .....	99
	APÊNDICE B – APURAÇÃO DOS RESTOS A PAGAR e DEMANDA POTENCIAL....	103
	APÊNDICE C – RESULTADOS APRESENTADOS DA REGRESSÃO QUANTÍLICA..	105

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização do Tema

É sabido que o Brasil possui uma das maiores cargas tributárias do mundo. A carga tributária bruta (CTB) do governo geral<sup>1</sup> para o ano de 2020 foi de 31,64% do Produto Interno Bruto (PIB). Pelo segundo ano consecutivo, a variação (p.p./PIB) vem apresentando relativa queda. De 2020 em relação a 2019, 0,87 p.p./PIB e 2019 em relação a 2018, 0,05 p.p./PIB, recentemente divulgada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

De acordo com estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), o Brasil ocupa a última posição entre os BRICS<sup>2</sup>, com relação à carga tributária. Segundo o IBPT, os demais países do bloco possuem as seguintes cargas tributárias em relação ao PIB: Rússia, 23%; Índia, 13%; China, 20% e África do Sul, 18%. Em média, a carga tributária é de 22%. Entretanto, quando excetuado o Brasil do cálculo, essa média cai para 18,5%.

Uma crescente preocupação com a programação dos gastos públicos tem sido observada recentemente, e está associada à progressiva complexidade das funções governamentais na economia (SILVA, 1983). Não é recente a preocupação com a situação econômico-financeira do Brasil. A sociedade civil tem se interessado fortemente pelo processo orçamentário e financeiro aplicado à administração pública. Principalmente, com a transparência na gestão dos recursos públicos.

A gestão do gasto público contempla diversas dimensões e demanda o planejamento, o controle e a avaliação de vários componentes para que este possa ser considerado eficiente, eficaz ou efetivo. Os instrumentos mais imediatos para a gestão no setor público são a gestão do fluxo de caixa e a programação financeira, os quais demandam grande esforço do administrador para conciliar as necessidades ilimitadas da sociedade ante os recursos limitados. Indo além, deve também o gestor dispor de um adequado sistema de planejamento, de contabilidade e de finanças que garanta a execução orçamentária-financeira em conformidade com os instrumentos constitucionais (PPA, LDO e LOA) e permita também a transparência no uso dos recursos e a consequente *accountability* (FFEB, 2014).

---

<sup>1</sup> Governo Geral corresponde ao governo central, estados e municípios.

<sup>2</sup> BRICS é o agrupamento formado por cinco grandes países emergentes – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

A transparência é um dos pilares da responsabilidade fiscal, tão ou mais forte do que o mero tamanho de um indicador, e hoje o Brasil se tornou referência mundial entre os especialistas fiscais em termos de maquiagem de contas públicas (OLIVEIRA, 2015).

Na contramão do que determina a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o governo tem diminuído a quantidade e a qualidade das informações sobre a execução orçamentária incluídas nos relatórios bimestrais que a equipe econômica elabora e encaminha ao Congresso. A falta de transparência dificulta a análise e acompanhamento das contas públicas, aumentando as interrogações sobre os rumos da política fiscal (OLIVEIRA, 2015).

Nesse contexto, por intermédio da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria implementa, em 2004, o Portal da Transparência do Governo Federal<sup>3</sup>. Plataforma Web de acesso livre, cujo objetivo primordial é a permitir ao cidadão obter informações sobre como o dinheiro público vem sendo gasto, bem como se informar de temas relacionados à gestão pública nacional e do controle social.

Em agosto de 2018 o Portal da Transparência foi acessado 124.308 vezes. Em agosto de 2021, foram registrados um total de 891.774 acessos. No acumulado entre os dois períodos, já foram realizadas 14.446.698 visualizações, conforme painel de evolução histórica.

Nessa perspectiva, é publicada em 18 de novembro de 2011, a Lei nº 12.527, conhecida por Lei de Acesso à Informação (LAI), visando permitir a sociedade o direito de conhecer dos órgãos da administração pública dados e informações sejam individuais ou coletivas. Tem por princípio geral a publicidade, sigilo e passa a ser exceção.

Outra grande contribuição à administração pública nos últimos anos foi a publicação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelecendo normas às finanças públicas voltadas para a responsabilização dos agentes públicos, no que se refere a gestão fiscal dos recursos, aplicada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, seja para os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, aos Tribunais de Contas e o Ministério Público.

Por força da LRF, o Governo brasileiro deve cumprir formalmente com as metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais (AMF) da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

---

<sup>3</sup> <https://www.portaltransparencia.gov.br/>

A LRF estrutura-se em torno do objetivo de submeter o problema do equilíbrio fiscal a uma sistematização normativa coerente e consistente, em termos de planejamento, monitoramento e avaliação (OLIVEIRA, 2015).

Tem por objetivo a responsabilização na gestão fiscal, onde pressupõe planejamento e transparência, prevenção de riscos e desvios que venham desequilibrar a contabilidade pública. Ela definiu metas de resultados entre o montante arrecadado (receitas) e seus respectivos desembolsos (despesas) e, principalmente, obedecendo a limites e condições seja na renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal, seguridade social, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (RAP). Este último, tem sido observado como instrumento de carregamento de créditos orçamentários entre períodos, contrariando a precípua do princípio da anualidade do orçamento público.

O estoque de restos a pagar é apontado como crítico em diversos países, e seu recorrente uso pode indicar uma fraqueza na regulação em uma das fases do ciclo financeiro (FLYNN; PESSOA, 2014).

Especialistas em finanças públicas apontam que usá-lo constantemente, vem gerando um considerado passivo financeiro com efeitos nocivos ao Estado, principalmente nas possibilidades de financiamento dos gastos do governo: taxaço; endividamento; e emissão de moeda (SALTO; AMEIDA, 2016).

Segundo o art. 67 do Decreto nº 93.872/1986, restos a pagar são despesas empenhadas e não pagas até o último dia do exercício, distinguindo-se em: (i) processados (RPP), que são os empenhos que passaram pelo estágio de liquidação da despesa até o fim do ano em que foram emitidos; e (ii) não processados (RPNP), que são aqueles que não passaram pelo estágio de liquidação da despesa antes de findas o exercício (BRASIL, 1986).

Importante destacar que a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, já constava a preocupação com o equilíbrio fiscal entre as receitas e despesas durante a execução do orçamento. Objetivando garantir o cumprimento dos resultados fiscais, assegurado o controle dos limites de pagamento.

Nesse contexto, o art. 4º da LRF amplifica as funções e possibilidades existentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), uma vez que atribui a ela o estabelecimento de metas fiscais<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> § 1º Art. 4º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Conforme art. 8º, 9º e 13º da LRF, o Poder Executivo apresentará a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Tal apresentação se dará mediante a publicação do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF), em até trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA), nos termos em que dispuser a LDO.

O DPOF dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo (limites de movimentação e empenho e de pagamento) permitindo, ao gestor público, conhecer o montante de limites de pagamento mensal, possibilitando a adequação de suas necessidades de pagamento das despesas públicas com a arrecadação de receitas do Governo, ou seja, alinhamento entre o ritmo da execução orçamentária e financeira com o fluxo previsto de entradas de recursos.

Os limites de pagamento, anexos do DPOF, correspondem às cotas financeiras mensais disponibilizadas pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SAFF)<sup>5</sup> aos Órgãos Setoriais de Programação Financeira (OSPF), por meio de liberações financeiras, para cada Órgão Orçamentário<sup>6</sup> possibilitando a realização dos repasses financeiros necessários para anuir com os pagamentos das despesas efetivamente liquidadas.

O profundo conhecimento pelo gestor público dos programas de trabalho elencados no Plano Plurianual (PPA)<sup>7</sup> e orçados na LOA auxiliará no processo de elaboração da programação orçamentária e financeira. Dessa forma, fica evidenciado a necessidade de técnica e/ou instrumental institucional que possibilite tal alinhamento.

A discussão ocorrida em meados de 2015 e 2016 sobre a eficiência do gasto público tomou os meios de comunicação brasileiros. Com a publicação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (Proposta de Emenda Constitucional nº 241/2016), conhecida como Teto de Gastos Público, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, existindo limites individualizados para as despesas primárias de cada um dos Três Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União ficou mais que evidente a necessidade de uma boa gestão dos recursos públicos arrecadados pelo Estado.

---

<sup>5</sup> Conforme Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, o órgão central do SAFF é a Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

<sup>6</sup> Órgão Orçamentário é o maior nível da classificação institucional, cuja finalidade é agrupar unidades orçamentárias.

<sup>7</sup> § 1º do Art. 165 da CF88: a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Assim, persiste o desafio ao gestor público, quando da tomada de decisões alinhadas e assertivas da aplicação do recurso público, conforme anseios expressos pela sociedade. Isso se deve, em certa medida, uma vez que os mecanismos de controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira ainda estão em contínuo desenvolvimento tecnológico.

**Desafio foi percebido, também, no Ministério da Educação, quando da formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da educação nacional. O desenvolvimento de instrumentos com foco no auxílio ao corpo gestor do órgão fora incorporado ao dia-a-dia da Setorial Financeira, ao se deparar com tal situação.**

Com isso, há urgência no desenvolvimento de ferramentas e/ou instrumentos que auxiliem na tomada de decisão e um método que permita comparar a gestão dos recursos públicos. Nessa tocante, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) apresentou, em seus relatórios fiscais, uma estatística nova de mensuração/apuração da eficiência do gasto público denominada empoçamento financeiro<sup>8</sup>, por meio do cálculo da diferença positiva entre o limite financeiro e os efetivos dos pagamentos de despesas (TCU, 2021).

É relevante destacar que essa nova estatística se aplica principalmente às despesas discricionárias, passíveis de limitação financeira (contingenciamento) e as despesas obrigatórias com controle de fluxo (não passíveis de limitação financeira). Importante salientar que o cálculo do empoçamento financeiro leva em consideração os limites de pagamento constantes do DPOF.

A publicação do empoçamento financeiro de cada ministério, é de responsabilidade da STN, por meio do Resultado do Tesouro Nacional (RTN), que tem por objetivo a consolidação das estatísticas do Governo Central e do resultado primário composto pelo Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central do Brasil (BCB), além de uma descrição de receitas e despesas primárias, assim como a evolução da dívida líquida do Tesouro Nacional.

Assim, estudos com base na teoria de ciclos políticos orçamentárias buscam demonstrar formas possíveis de alterações e/ou manipulações nas políticas monetárias e fiscais por mandatários oportunistas com foco em sua permanência no poder e/ou de aliados políticos.

O governante oportunista se aproveita do cenário de informações imperfeitas para influenciar o ciclo, pautado na certeza da falta de racionalidade do eleitor mediano, incapaz de observar tal movimento oportunista.

---

<sup>8</sup> O termo “empocamento de recursos” refere-se à diferença entre os limites financeiros autorizados (limites de pagamento), constantes do Decreto de Programação Orçamentário e Financeiro (DPOF), e os pagamentos efetivamente realizados (TCU, 2019).

## 1.2 Problema de Pesquisa

Desde meados de 2017, por força dos dispositivos legais incluídos na LDO daquele exercício fruto da Emenda Constitucional nº 95/2016 (Teto do Gasto Público), o MEC, por meio de sua Setorial Financeira, desenvolveu e implementou o acompanhamento e controle dos limites orçamentários e financeiros expressos no DPOF através da ferramenta Empoçamento Financeiro.

Dessa forma, a referida pesquisa objetivou responder a seguinte questão: como a ferramenta desenvolvida contribuirá para auxiliar o gestor público na melhor alocação dos recursos de forma assertiva e a mitigação dos efeitos dos ciclos políticos orçamentários?

## 1.3 Objetivos Geral e Específico

O objetivo geral da pesquisa foi verificar como a ferramenta Empoçamento Financeiro contribui para o acompanhamento, gestão e controle dos recursos públicos e na mitigação dos efeitos do ciclo político orçamentário na execução orçamentária e financeira do MEC, no período de 2017 a 2021.

Para a obter o resultado preconizado do objetivo geral, foram realizados os seguintes objetivos específicos:

- 1) Identificar e analisar o volume de RAP inscritos e cancelados por exercício e seus efeitos sobre a demanda potencial<sup>9</sup> do MEC;
- 2) Identificar e analisar o volume de pagamentos realizados por anexo, estabelecido no DPOF vigente para cada exercício pelo MEC; e
- 3) Identificar e analisar os efeitos do ciclo político orçamentário na execução orçamentária e financeira do MEC por meio do empoçamento financeiro e seus resultados empíricos através da aplicação de análise de dados em painel.

## 1.4 Justificativa do Tema

Essa pesquisa se justifica dada sua importância e seus efeitos sobre as finanças públicas brasileiras no atual cenário repleto de dúvidas e incertezas. Contribuiu com a literatura existente sobre orçamento público e finanças públicas, seus aspectos legais, teóricos e sua prática na Administração Pública, em particular, na esfera federal. Nutriu, na medida do possível, a

---

<sup>9</sup> Somatório da Dotação Atualizada mais o RAP Inscritos (Processados e Não Processados) menos o RAP Cancelado.

sociedade civil de informações salutares sobre o processo orçamentário em vigor e seus efeitos direto e indireto nas políticas públicas.

Além de analisar como a implementação da ferramenta de acompanhamento, gestão e controle dos recursos públicos disponibilizados em favor do MEC e na mitigação dos efeitos do ciclo político orçamentário na gestão dos limites de pagamento, estabelecidos no DPOF e sua capacidade de auxiliar na redução do volume de inscrições em RAP.

Importante destacar que a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, por meio do Teto de Gasto Público, é a mais recente regra fiscal implementada, após longo debate ocorrido pós-crise político/fiscal ocorrida em 2014/2015, estabelecendo, de forma clara, uma barreira para o aumento das despesas públicas. Dado sua relevância no atual cenário fiscal brasileiro, tratado em capítulo específico, bem como o detalhamento das demais regras fiscais vigentes.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A atividade financeira desenvolvida pelo Estado compreende a organização e a administração das finanças, realizada por meio do Orçamento Público, que poderá ser conceituado como (ENAP, 2017, p.6):

instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas. É o documento onde o governo reúne todas as receitas arrecadas e programa o que de fato vai ser feito com esses recursos. É onde aloca os recursos destinados a hospitais, manutenção de estradas, construções de escolas, pagamento de professores. É no orçamento onde estão previstos todos os recursos arrecadados e onde esses recursos serão destinados.

Em sentido estrito, o processo de orçamentação apresenta quatro etapas: elaboração da proposta orçamentária; discussão, votação e aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA); execução orçamentária e financeira e controle de avaliação da execução. No entanto, afirma-se que exista um processo orçamentária ampliado, que incluirá a elaboração, discussão, votação e aprovação do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Esses instrumentos representam uma verdadeira “pirâmide orçamentária”, estando na base da pirâmide o PPA, no meio a LDO e no topo a LOA, conforme demonstrado na figura a seguir, que apresenta uma comparação entre o orçamento e o planejamento (ENAP, 2017):

Figura 1 - Comparação entre o planejamento e o orçamento



Fonte: ENAP (2017)

É na LOA que se estima as receitas e fixa as despesas que serão executadas durante o exercício corrente e é elaborada de acordo com o PPA e com a LDO (PALUDO, 2016). A terceira etapa do processo orçamentário, execução orçamentária e financeira, caracteriza-se

como o momento em que as decisões e escolhas expressas na LOA assumem natureza concreta, tangível, na forma de fluxos orçamentários e financeiros (GIACOMONI, 2010).

A despesa pública possui, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 2017), duas fases ou etapas (STN, 2018): Planejamento e Execução. Onde a primeira etapa compreenderá: fixação da despesa; descentralizações de créditos orçamentários; programação orçamentária e financeira e processo de licitação e contratação. Já a segunda etapa, englobará os estágios da despesa: empenho; em liquidação; liquidação; e pagamento. Conforme art. 165, § 5º da Constituição Federal (CF/88), a LOA compreenderá as três modalidades de orçamento, que são os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais. Importante destacar que o orçamento fiscal e o da seguridade social têm sua execução orçamentária e financeira registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Sistema informatizado que contabiliza e controla toda a execução orçamentária e financeira da União (STN, 2015). É nele que são efetivados os estágios da execução da receita e da despesa pública pelos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Federal.

As atividades de orçamento e de administração financeira do Governo Federal são dispostas sob a forma de sistemas, conforme previsto na Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, norma que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Serão abordados somente os sistemas de orçamento e de administração financeira, dado o escopo do projeto de pesquisa. Ambos os sistemas possuem estrutura formal, organizada por um órgão central, responsável pela publicidade das diretrizes normativas do sistema e por órgãos setoriais, sujeitos à orientação normativas e à supervisão técnica do órgão central, sem prejudicar a subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

As competências técnicas do órgão setorial do Sistema de Orçamento (ou Setorial Orçamentária) são elencadas, de forma clara e objetiva, no Manual Técnico de Orçamento (MTO), editado e publicado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Já as atribuições do órgão setorial do Sistema de Administração Financeira (ou Setorial Financeira), estão dispostas no Decreto nº 3.590, de 6 de setembro de 2000.

Conforme art. 3º, §1º do Decreto nº 3.590/2000, as atividades de programação financeira compreendem a formulação de diretrizes para descentralização de recursos financeiros nos órgãos setoriais de programação financeira e destes para as unidades gestoras sob sua jurisdição e a gestão da Conta Única do Tesouro Nacional, objetivando:

- I - assegurar às unidades gestoras, nos limites da programação financeira aprovada, disponibilidade de recursos para execução de seus programas de trabalho;
- II - manter o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada

Segundo art. 8º da LRF, em até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a LDO, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, por meio da publicação, anual, do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício a que se refere e dá outras providências. Esse Decreto deriva da necessidade de garantir o cumprimento das metas de resultado fiscal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO e possibilitar maior controle sobre os gastos públicos.

Cabe destacar que, de maneira semelhante às leis orçamentárias, o DPOF permanece vigente até o fim do ano, porém sua aplicação se dá apenas no exercício a que se refere, em respeito ao princípio orçamentário da anualidade. Em resumo, os objetivos do Decreto são (SOF, 2020): estabelecer normas específicas de execução orçamentária e financeira para o exercício; estabelecer um cronograma de compromissos (empenhos) e de liberação (pagamento) dos recursos financeiros do Governo; cumprir a legislação orçamentária (LRF, LDO etc.); e assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas ao longo do exercício financeiro e proporcionar o cumprimento da meta de resultado primário.

## **2.1 Plano Plurianual – PPA**

O Plano Plurianual (PPA) nasce da experiência em processo orçamentário da Lei nº 4.320/1964, conforme determina o artigo 23, onde as receitas e despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo um triênio.

O referido quadro deverá ser revisado, anualmente, acrescentando as previsões para mais um ano, objetivando assegurar uma expectativa contínua dos exercícios. E, sempre que possível, será correlacionado a metas objetivas em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Com a vigência da Constituição de 1967, e a edição da Emenda Constitucional nº 1/1969, esse dispositivo passou a ser denominado Orçamento Plurianual de Investimentos

(OPI) – de duração trienal – a “expressão financeira dos Planos Nacionais de Desenvolvimento” no âmbito federal e, respectivamente, nos planos estadual e municipal (ROCHA, 2008; GIOCOMONI, 2010).

O antigo OPI – instrumento de integração entre plano e orçamento – foi criado pela Lei Complementar nº 3, de 1967, e tinha como funções a programação dos dispêndios do governo federal e a orientação do orçamento anual nas despesas com investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Ademais, o Orçamento Plurianual, elaborado através do modelo de orçamento-programa, indicaria os recursos orçamentários e extraorçamentários necessários à realização dos programas, subprogramas e projetos, e os financiamentos contratados ou previstos, de capital de origem nacional ou estrangeira (PAGNUSSAT, 2006).

Conforme § 1º do art. 165 da CF/88, o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Dessa forma, constitui-se no principal instrumento de planejamento governamental de médio prazo vigente para promover o desenvolvimento econômico e social.

O plano plurianual situa-se no topo do nosso sistema de planejamento, programação e orçamento. O modelo constitucional orçamentário brasileiro tem por princípio estruturante a vinculação do orçamento anual a um planejamento plurianual. Esse princípio dogmático está implícito em dispositivos da CF/88 (OLIVEIRA, 2015).

Segundo a CF/88, o PPA estabelecerá, regionalmente, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública federal, configurando-se, dessa forma, no principal instrumento de planejamento de médio prazo que busca promover o desenvolvimento nacional.

Visto com dupla proposição, orienta a política pública e as principais mudanças sociais, de forma horizontalizada anualmente através de ações que deveram ultrapassar a visão da programação orçamentária, bem como auxiliar no cumprimento a médio prazo da política fiscal, à medida que possibilita interagir com o orçamento.

A CF/88 trouxe novidades na questão orçamentária. Devolveu ao Poder Legislativo a prerrogativa de propor emendas sobre a despesa no projeto de lei de orçamento e reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema (ENAP, 2017).

Dessa forma, possibilitará auxiliar a política fiscal de médio prazo escolhida e articular com a LOA permitindo-lhe encorpar-se de instrumentos de aferição dos impactos fiscais das decisões alocativas presentes. De qualquer sorte, para possibilitar uma articulação efetiva entre

o PPA e a LOA, a CF/88 estabeleceu no inciso II do art. 165 as diretrizes orçamentárias e suas atribuições, contidas no § 2º do referido artigo, são elas:

compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes da política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Atualmente, discutido e aprovado pelo Congresso Nacional, ente do Poder Legislativo, para um período de quatro anos, contendo as grandes prioridades sejam elas nacionais ou regionais para cada área de atuação estatal (energia, transporte, saneamento, saúde, educação, segurança pública, etc.). Também, são expressas no PPA, os gastos indispensáveis para a garantia da oferta constante de bens e serviços públicos essenciais à população.

É importante frisar que no primeiro ano de mandato, o Chefe do Poder Executivo elabora o seu planejamento de gastos e, com isso, estabelece o que pretende executar, em termos de obras e serviços públicos. A CF/88 determina que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade, conforme definidos na Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000<sup>10</sup> (ENAP, 2017), conforme art. 359-C:

ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa.

Conforme inciso I do § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

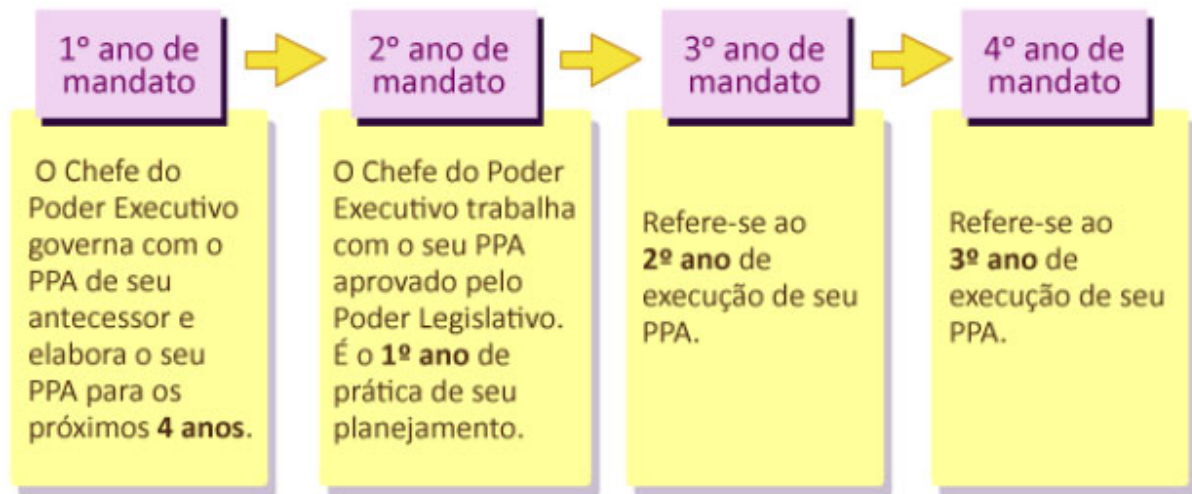
o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Dessa forma, não há coincidência entre o mandato presidencial e a vigência do PPA. Logo, assim que o Chefe do Poder Executivo assume executará o último ano do PPA elaborado pelo seu antecessor. A figura a seguir exemplificar essa situação:

---

<sup>10</sup> Alterou o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

Figura 2 - O PPA e o mandato do Chefe do Poder Executivo



Fonte: ENAP (2017)

Essa estrutura organizacional, entendida pela literatura como regra de continuidade, objetiva manter a garantia de que, ao assumir a chefia do Poder Executivo, o Presidente da República dará andamento aos programas de trabalho planejados pelo seu antecessor, adaptando sua plataforma eleitoral às normas e ações da Administração Pública durante sua gestão.

É salutar evidenciar que a própria CF/88, no inciso I, parágrafo 9º do art. 195, prevê a aprovação de Lei Complementar que tratará os temas: (i) vigência; (ii) prazos; (iii) elaboração; (iv) organização das normas. De qualquer forma, esses assuntos já foram, inclusive, distribuídos na Carta Magna e em outros arcabouços legais relativo ao orçamento público.

## 2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Requisito introduzido pela LRF, que considera a estimativa de receitas e despesas primárias aderentes às normas vigentes e às ações adequadas à estratégia da política fiscal, a LDO que estabelece as metas e prioridades para o exercício seguinte, contendo as despesas de capital (investimento) para os dois exercícios subsequentes, preparada pelo Poder Executivo Federal e discutida e aprovada pelo Poder Legislativo Federal, orienta a orçamentação para cada ano, por meio da LOA, bem como apresentará as mudanças legislativas tributárias, a política fiscal de médio prazo e o cumprimento das metas apensadas no Anexo de Metas Fiscais (AMF). Nesse último, constitui um dos instrumentos de governança criados pela LRF. Entre as finalidades desse documento está a de promover a transparência da política fiscal dos governos

(OLIVERIA, 2015). Dado sua importância e relevância ao tema desta tese, será tratado em seção específica.

A LDO como destacado na figura 1, fará a ligação entre o plano estratégico com o plano operacional, alinhamento de médio prazo com o de curto prazo.

Está contida de uma série de regras para elaborar, organizar e executar o orçamento, além de definir as prioridades que deverão estar contempladas na LOA. Ainda versa sobre outros assuntos, tais como eventuais alterações na cobrança de tributos, assim como regras temporárias caso o orçamento não seja aprovado até o final do ano (ENAP, 2017).

Conforme inciso II, § 2º do art. 35 da ADCT da CF/88, Na União, enquanto não for aprovada a lei complementar que estabelecerá definitivamente os prazos a que se sujeitarão as matérias orçamentárias, o Projeto de LDO (PLDO) é encaminhado ao Congresso Nacional até oito meses e meio antes do encerramento do exercício, 15 de abril, e devolvido para a sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, 17 de julho (GIACOMANI,2018).

Dentre as várias regras que deveram ser analisadas e observadas no momento de apreciar o PLDO pelo Congresso Nacional, tomando por caminho o contido no Capítulo VI da Resolução nº 1, de 2006, Giacomoni (2018) enfatiza que as principais são as seguintes:

1. A Resolução não chega a mencionar o relatório final, dedicando mais atenção ao relatório preliminar, que deverá trazer a avaliação do cenário econômico-fiscal e social do projeto, dos parâmetros que foram utilizados para a sua elaboração e das informações constantes de seus anexos. Sobre o anexo de metas e prioridades, o relatório preliminar deverá conter: (a) as condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos, pelo Relator, no cancelamento das metas constantes do anexo; (b) os critérios que serão utilizados pelo Relator para o acolhimento das emendas; (c) demonstrativo contendo os custos unitários estimados das ações nele constantes; e (d) disposições sobre apresentação e apreciação de emendas individuais e coletivas. Ao relatório preliminar poderão ser apresentadas emendas por parte dos parlamentares e pelas comissões permanentes das duas casas do CN.
2. Ao anexo de metas e prioridades que acompanha o projeto de lei poderão ser apresentadas até cinco emendas por parte (a) das comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; (b) das bancadas estaduais do CN; e (c) de iniciativa de cada um dos deputados e senadores. A aprovação de emenda ao anexo de metas e prioridades da LDO não dispensa a exigência de apresentação da emenda correspondente ao projeto de lei orçamentária. Serão inadmitidas as emendas que proponham a inclusão de ações não constantes da lei do plano plurianual. A

Resolução não faz referência a emendas ao texto do projeto de lei, mas, certamente, elas poderão ser propostas.

3. Antes da apresentação do relatório preliminar, será realizada audiência pública com o ministro encarregado do orçamento para discussão do projeto da LDO. O presidente da Comissão Mista de Orçamento (CMO) poderá solicitar ao ministro que encaminhe, no prazo de até cinco dias antes da audiência, textos explicativos sobre: (a) as prioridades e metas para o exercício seguinte; (b) as metas para receita, despesa, resultado primário e nominal, e montante da dívida pública; (c) os critérios para distribuição de recursos entre projetos novos, projetos em andamento e conservação do patrimônio público; e (d) o relatório que contém as informações necessárias à avaliação da distribuição de que trata o item (c) acima. O presidente do CMO poderá também solicitar o encaminhamento de textos explicativos sobre as demais matérias pertinentes ao conteúdo do projeto e seus anexos, a pedido do relator.
4. A Resolução no 1, de 2006, estabelece ainda calendário com os prazos a serem observados nos eventos da tramitação do projeto da LDO.

Portanto, Crepaldi (2013) destaca que a definição das prioridades expostas na LDO configura-se num real planejamento, propiciando ao ente legislador e à comunidade civil que participou do processo decisório na escolha do que fará parte da LOA e, conseqüentemente, a definição das prioridades de execução no ano seguinte e nos anos posteriores.

### **2.2.1 Anexo de Metas Fiscais - AMF**

O objetivo primordial da política fiscal do Governo é promover a gestão equilibrada dos recursos públicos de forma a assegurar a manutenção da estabilidade econômica, o crescimento sustentado e prover adequadamente o acesso aos serviços públicos. Para isso, atuando em linha com as políticas monetária, creditícia e cambial, o governo procura criar as condições futuras necessárias para a queda gradual do endividamento público líquido e bruto em relação ao PIB e a melhora do perfil da dívida pública (BRASIL, 2018).

Meta fiscal é o que se espera arrecadar, gastar e fazer “sobrar”. “Sobrar” no intuito de quitar juros e o principal da dívida, seja ela flutuante ou permanente. Esse excedente é chamado de superávit primário (CREPALDI, 2013).

A Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional, destaca em seu art. 51 que a apresentação do Relatório Preliminar, aprovado pelo Plenário da CMO, será de responsabilidade do Relator-Geral, contendo os parâmetros e critérios que deverão ser seguidos no momento de confecção do referido relatório, tanto pelo Relator-Geral quanto pelos Relatórios Setoriais.

Será composto por duas partes, a geral e a especial. O AMF estará contido na parte geral, com a análise das metas fiscais em função dos resultados primário e nominal implícitos no projeto, comparando-as com as dos 2 (dois) últimos exercícios, como destacado a alínea (a) do inciso I do art. 52 da Resolução nº1, de 2006.

O AMF será composto ainda: (i) avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; (ii) demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; (iii) evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; (iv) avaliação da situação financeira e atuarial, tanto para os regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) quanto para os demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; e (v) demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Como já destacado, o AMF configura-se como instrumento de governança e provedor de transparência da política fiscal dos governos eleitos. O Manual de Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional, do final dos anos 1990, expressa o consenso sobre a importância fundamental da governança do setor público para a estabilidade econômica e o crescimento de alta qualidade, sendo a transparência fiscal um aspecto essencial da boa governança (OLIVEIRA, 2015).

No decorrer da última década, vários países adotaram regras fiscais e leis de responsabilidade (ou transparência) fiscal como instrumento para aumentar a disciplina fiscal e obter melhores resultados com suas políticas. Esses mecanismos normalmente contribuem para a transparência fiscal ao exporem de forma clara os objetivos das políticas e a maneira como eles serão alcançados, o que abrange informação ao público sobre os riscos fiscais (FMI, 2007).

### **2.3 Lei Orçamentária Anual – LOA**

É a concretização do orçamento público em si. É discutida e aprovada anualmente, traz consigo a programação dos gastos governamentais para cada área de atuação do Estado, bem como a previsão das receitas para custear esses gastos (ENAP, 2017).

Quanto ao seu escopo, detém importante definição: estimar a receita e fixar a despesa da União para o exercício financeiro. Dessa forma, materializa-se o planejamento orçamentário em si, com gastos separados por assunto ou área de atuação.

Enquanto instrumento legal da política fiscal, a LOA possui as seguintes funções: (i) alocativa, (ii) distributiva, e (iii) estabilizadora, isto porque são esses os objetivos que o Governo procura obter quando elabora a programação orçamentária.

Alocativa pois promove ajustes na alocação de recursos quando não existir a necessidade eficiente por parte do mecanismo de ação privada, isto é, o chamado mercado, uma vez que não podemos deixar de lado as falhas de mercado. Distributiva porque promove ajustes na distribuição de renda, seja pela tributação ou pelos gastos públicos via políticas públicas voltadas para atendimento das necessidades dos menos providos de capital. E, por fim, estabilizadora, uma vez que mantem a estabilidade econômica (nível de emprego e preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e crescimento econômico).

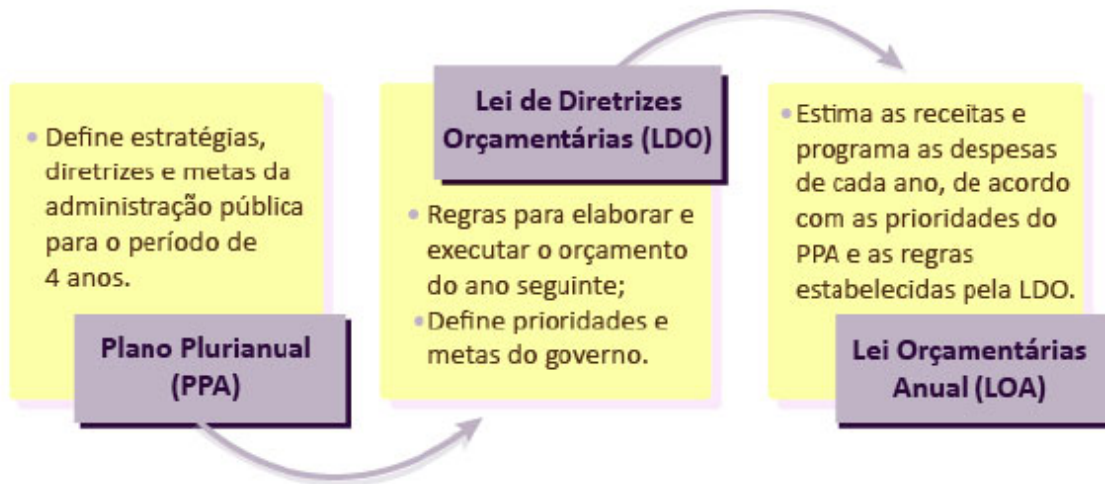
Conforme § 5º do art. 165 da CF/88, a LOA compreenderá: (i) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; (ii) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e (iii) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

De forma mais simplificada, entende-se a esfera do orçamento fiscal aquelas atreladas às grandes receitas e despesas, tais como: (i) receitas tributárias e operações de crédito; e (ii) despesas de pessoal, pagamento de juros e amortização de dívidas, bem como as despesas de capital provenientes de investimentos. E, a esfera da seguridade social, aquelas com (i) receitas de contribuições previdenciárias; e (ii) despesas para pagamento de pensões e aposentadorias, saúde, previdência e assistência social.

Observa-se, ainda, no artigo 5º da LRF, que o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) deverá ser elaborado de forma compatível com o PPA e a LDO. E, quando for encaminhado ao Congresso Nacional, deve conter, anexado, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas pactuadas no AMF. De forma

ilustrativa, a figura a seguir resume a inter-relação entre os instrumentos legais inerentes à orçamentação brasileira:

Figura 3 - Instrumentos do Orçamento Público



Fonte: ENAP (2017)

Deve haver relação harmônica entre eles. Onde o conector entre o planejamento e sua materialização será a LDO. Está com suas particularidades relacionadas aos parâmetros macroeconômicos, seus cenários e suas dimensões intrinsecamente relacionados à legislação tributária.

E, objetivando atender a tal afirmativa, o dado histórico nacional de acréscimos deturpados nas leis orçamentárias passadas, o § 8º do art. 165 da CF/88 é imperativo, quando afirma:

a lei orçamentária anual **não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa**, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei (**grifo nosso**).

Oliveira (2015, p. 656) afirma: “do ponto de vista formal, a verificação da compatibilidade da LOA com o PPA é mais fácil de ser fazer na medida em que cada ação orçamentária deve estar vinculada a uma iniciativa e a um programa previamente incluídos no plano plurianual”.

Entretanto, conclui: “mas avaliar se a alocação de recursos na lei orçamentária segue as diretrizes definidas na Lei do PPA [...] se observa prioridades e em que extensão e velocidade

contribui para o alcance dos objetivos e o cumprimento das metas plurianuais não é tarefa tão fácil”.

#### **2.4 Decreto de Programação Orçamentária e Financeira – DPOF**

Com o advento das metas fiscais e do maior controle sobre os gastos públicos, tanto para equilibrar os orçamentos, como para indicar transparência dos compromissos governamentais com a dívida pública, de modo a fomentar e manter expectativas claras e objetivas, a Administração Pública buscou programar financeiramente a execução das suas despesas (ENAP, 2016).

A LRF apresenta em seus artigos 8º e 9º os controles da execução orçamentária e o cumprimento das metas fiscais. Em seu 8º artigo, dispõe sobre o prazo para a publicação do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF) pelo Poder Executivo, conforme dispostos na LDO:

até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

O estabelecimento da programação financeira significa instituir um conjunto de regras sobre a execução financeira (solicitação, priorização, cronograma e operacionalização dos pagamentos), quando serão consideradas, além das demandas dos órgãos da administração, a previsão da arrecadação, as despesas obrigatórias, as vinculações constitucionais e legais das diversas naturezas de receita a ações específicas, as sazonalidades de algumas despesas, as prioridades definidas pelo governo e, principalmente, as diretrizes e metas da política fiscal. O cronograma mensal de desembolso é a explicitação quantitativa e temporal do resultado da aplicação dessas regras. Pode-se, portanto, dizer que o cronograma é, de certo modo, parte da programação financeira (OLIVEIRA, 2015).

Ou seja, entende-se como a fase de concretização entre o planejado com a montante orçado para ser executado ao longo do exercício financeiro. Dessa forma objetiva, (i) estabelecer normas específicas de execução financeira para o exercício; (ii) estabelecer um cronograma de compromissos (empenhos) e de liberação (pagamento) dos recursos financeiros para o Governo Federal; (iii) cumprir a Legislação Orçamentária vigente; e (iv) assegurar o

equilíbrio entre receitas e despesas ao longo do exercício financeiro e proporcionar o cumprimento da meta de resultado primário (ENAP, 2016).

Já no artigo 9º, destaca a busca pelo equilíbrio fiscal:

se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidos no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Ora, como já estava previsto nos artigos 47 a 50 da Lei nº 4.320/64, a institucionalização da programação financeira por meio de um cronograma de desembolso, publicado após a promulgação da LOA, já objetivava (i) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo hábil, a soma de recursos necessários e suficientes à melhor execução de seu programa anual de trabalho e (ii) manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria (FEIJÓ; PINTO; MOTA, 2015).

Enquanto na Lei nº 4.320/64 o equilíbrio entre receita e despesa era visto como minimização de insuficiência de caixa, na LRF, na prática, o objetivo central da programação da despesa (programação financeira e orçamentária) e do equilíbrio entre receita e despesa, não expresso, mas real, é o de garantir o cumprimento da meta de resultado primário, mediante controle dos pagamentos e dos empenhos (OLIVEIRA, 2015).

Esse “movimento” proporcionará uma vertiginosa elevação nas inscrições em restos a pagar a partir de 2006. Dado sua relevância no escopo da pesquisa, nos noticiários nacionais e na literatura acadêmica, será tratado em capítulo específico, onde serão apresentados suas características e seus efeitos sobre o cálculo do empenho financeiro.

Esse equilíbrio fiscal será precedido de ampla análise das receitas e despesas logo no início do exercício financeiro, observando as eventuais perdas de receitas, baixa arrecadação ou renúncias que porventura venha a ocorrer, ou ainda elevação das despesas.

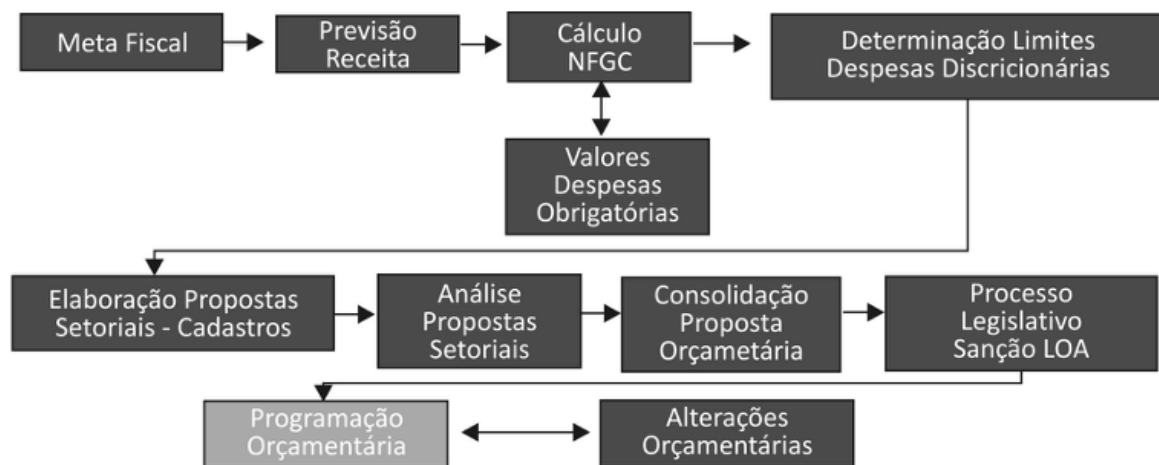
É salutar observar que o Decreto-Lei nº 200/1967, nos artigos 17 e 30, reforçam o preconizado na Lei nº 4.320/61 sobre o estabelecimento de cotas na execução do orçamento:

Art. 17. Para ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral e o Ministério da Fazenda elaborarão, em conjunto, a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho.

Art. 30. Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central.

Abaixo, figura 4, auxiliará na melhor compreensão e o contexto que o DPOF está inserido nas etapas do ciclo orçamentário:

Figura 4 - Etapas do Ciclo Orçamentário



Fonte: ENAP (2016)

O órgão responsável, na figura de órgão central da programação financeira, é a STN. Tem sob sua responsabilidade a definição do cronograma de desembolso mensal e da programação financeira.

Os limites de movimentação e empenho<sup>11</sup> e pagamento<sup>12</sup> das despesas são definidos por meio de decretos presidenciais, chamados de decretos de programação orçamentária e financeira ou de decretos de contingenciamento de despesas (BRASIL, 2015b; ALBURQUERQUER, MEDEIROS e FEIJÓ, 2008) publicados no Diário Oficial da União (DOU)<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Montante até o qual se permite a emissão de empenho, podendo ser igual ou inferior ao valor das dotações autorizadas (SENADO, 2013)

<sup>12</sup> Montante até o qual se permite efetuar o pagamento de despesas à conta do orçamento vigente ou à conta dos orçamentos de exercícios anteriores, isto é, RAP (SENADO, 2013).

<sup>13</sup> O Diário Oficial da União é um dos veículos de comunicação pelo qual a Imprensa Nacional tem de tornar público todo e qualquer assunto acerca do âmbito federal.

Constará na LDO vigente as regras de edição do DPOF, a listagem das receitas que deverão ser contempladas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP), elaborado pelo Poder Executivo, assim como relacionar as despesas que são excetuadas do contingenciamento e que devem ser preservadas da limitação de empenho e movimentação, caso a arrecadação ao final de um bimestre não comporte o cumprimento da meta de resultado primário ou nominal.

Se for preciso proceder o contingenciamento, que trata o artigo 9º da LRF, será exigido edição de ato próprio pelo Poder Executivo informando o montante necessário bem como a emissão de informes a cada órgão orçamentário, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, conforme disposto no § 4º.

Percebe-se que o DPOF é o mecanismo utilizado para que o Governo Federal faça as devidas limitações de gastos. Com isso, o Poder Executivo estabelece o instrumento claro de controle dos gastos e permite as execuções orçamentária e financeira de forma a assegurar a execução de programações imprescindíveis (ENAP, 2016).

## **2.5 Restos a pagar - RAP**

Entre 1991 e 1998, a despesa primária total do Governo Central, incluindo transferências a estados e municípios, passou de 13,7% para 17,6% do PIB, alta de 3,9 pontos percentuais (p.p.), mesmo considerando a distorção estatística resultante da adoção da nova série histórica do PIB a partir de 1995 (GIAMBIAGI, 2021).

Conforme Giambiagi (2021), a razão está no modo como a política fiscal é discutida no dia a dia. Em geral, o que ocorre é que os dados da chamada “reprogramação orçamentária” são cotejados com o orçamento aprovado para o exercício corrente ou com a reprogramação prévia. Nasce aí um problema estrutural dos “restos a pagar”.

Os princípios orçamentários visam estabelecer regras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público (MTO, 2021).

São eles: unidade ou totalidade; universalidade; exclusividade; orçamento bruto; não vinculação de receita de impostos; e anualidade ou periodicidade. Este último, não menos importante que os demais, porém o mais questionado principalmente quando relacionado a “questão dos restos a pagar”.

De acordo com o art. 36 da Lei nº 4.320/64, consideram-se restos a pagar:

As despesas legalmente empenhadas, mas não pagas dentro do exercício financeiro, ou seja, até 31 de dezembro.

As despesas são contabilmente registradas, pelo regime de competência, isto é, será exigido a apresentação de atos e fatos contábeis para que sejam consideradas conforme o exercício financeiro a que foram geradas. Dessa forma, a atividade financeira do Estado requer organização contábil e administrativa capaz de atender aos princípios elementares da Administração Pública registrados na Constituição Federal e nas demais normas infraconstitucionais.

Giacomoni (2012), destaca que a execução orçamentária está condicionada a regras que visam a garantir a principal finalidade do orçamento público que é auxiliar o controle do poder legislativo sobre o poder executivo.

Como já dito, a anualidade e a periodicidade orçamentária, guarda forte relação com a “questão dos restos a pagar”, dado que a execução orçamentária é por tempo determinado. Sendo assim, pode-se afirmar que restos a pagar configura-se uma exceção aos princípios destacados.

Carvalho (2012, p. 53) apresenta esclarecedora afirmativa sobre essa relação:

Embora a Constituição Federal institua o princípio da anualidade, tanto para a elaboração do orçamento quanto para a duração das dotações, as legislações infraconstitucionais estabelecem mecanismos para flexibilizá-lo. Uma das ferramentas para tal são os restos a pagar, que permitem às despesas empenhadas serem realizadas em exercícios financeiros seguintes.

Restos a pagar, conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 9ª Ed., 2021) são:

Todas as despesas regularmente empenhadas, do exercício atual ou anterior, mas não pagas até 31 de dezembro do exercício financeiro vigente.

É salutar destacar que o gestor público quando da seleção dos empenhos que serão inscritos em restos a pagar das despesas não pagas até 31 de dezembro ele deverá observar suas disponibilidades financeiras e as condições de legitimidade pertinente.

Conforme Giacomoni (2021), deve-se reconhecer que dita regra apresenta limitações importantes. Uma delas está em definir o empenho – um estágio jurídico – como o momento da despesa na apuração das contas do exercício. Outra limitação da norma geral é fomentar o

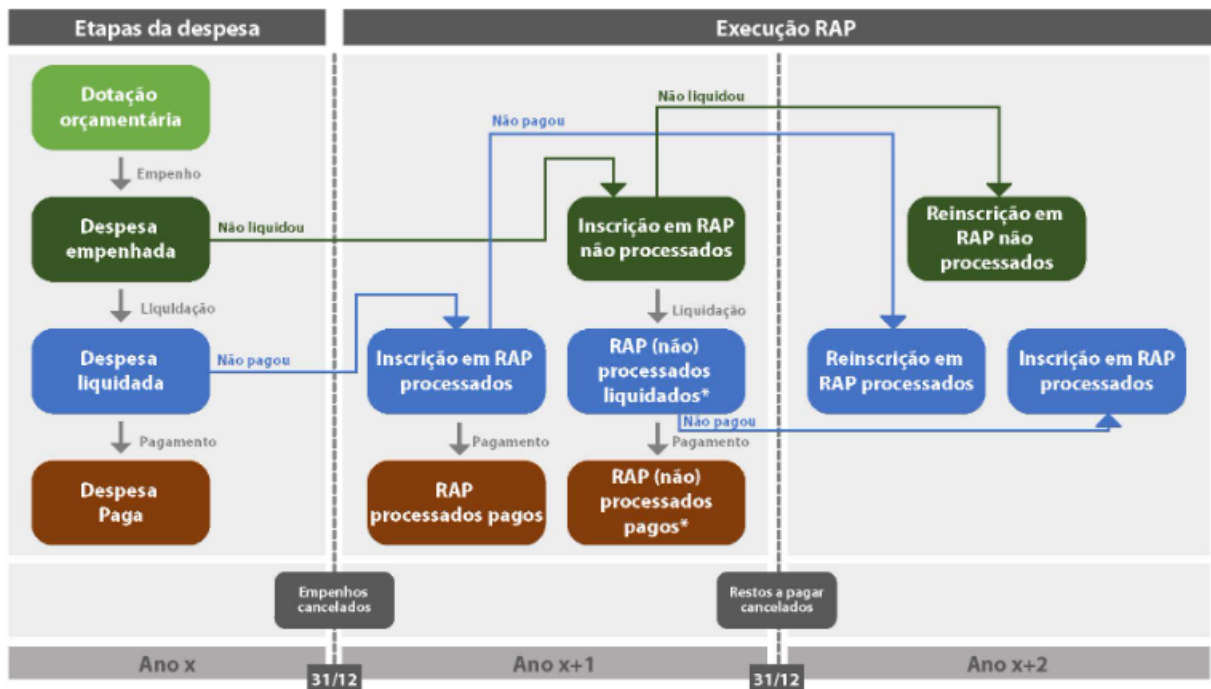
descompasso entre a execução orçamentária e a financeira, ou seja, a despesa é gravada num exercício, mas seus efeitos financeiros ocorrem no seguinte.

Ainda, segundo Giacomoni (2021), dentre as mais diversas condições e/ou situações que estão inerentes a execução orçamentária e financeiro que venham a ocorrer durante o exercício, o gestor público se depara com disfunções potencializadoras negativamente pelas práticas, comuns na gestão pública brasileira, tais como: (i) a concentração de liberações de recursos financeiros no fim do exercício; e (ii) a produção de um grande volume de empenhos, com objetivo primordial, aproveitar os créditos disponíveis.

Dada a particular exceção, restou ao Governo Federal, na figura de executor das políticas públicas, o papel regulador com foco principal em reduzir a contaminação do exercício financeiro seguinte com a transferência de despesas e/ou compromissos assumidos de anos anteriores. Assim por meio da publicação do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, ficou estabelecido a política de restos a pagar.

A figura 5 apresenta o fluxo das etapas da despesa e o da execução dos restos a pagar:

Figura 5 - Fluxo: Etapas da Despesa e a Execução dos Restos a Pagar

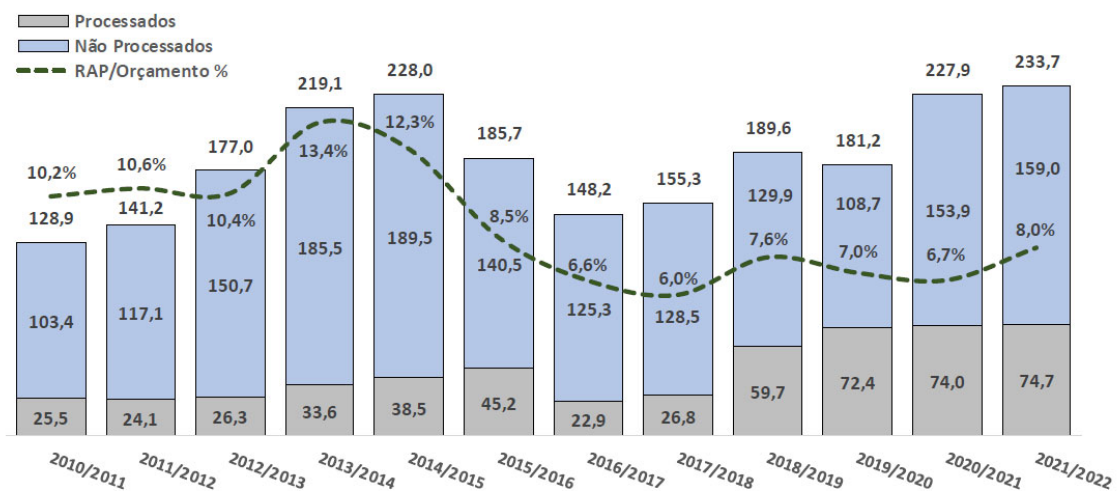


Fonte: STN (2022)

O peso orçamentário dos restos a pagar na dinâmica da gestão pública dos recursos vem em crescente elevação. Conforme Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar<sup>14</sup>, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) informa que foi inscrito, para o exercício de 2022, o estoque de R\$ 233,7 bilhões de restos a pagar (RAP), o que representa elevação nominal de R\$ 5,8 bilhões (2,6%) em relação à inscrição ocorrida para o exercício de 2021 (R\$ 227,9 bilhões).

O gráfico 1 apresenta a evolução do estoque de restos a pagar (R\$ bilhões correntes):

Gráfico 1 - Evolução do estoque de restos a pagar (em R\$ Bilhões correntes)



Fonte: STN (2021)

Com foco em reduzir o volume desse estoque de compromissos assumidos, foi publicado o Decreto nº 9.428/2018, alterando o Decreto nº 93.872/1986 trazendo relevantes alterações implementadas, com duas merecendo destaque: (i) desde 2019, os restos a pagar não processados relativos às despesas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Ministério da Educação (MEC) financiadas com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) passaram a se sujeitar a bloqueio, caso não sejam liquidados até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição. Além disso, também incluiu como exceção à regra de bloqueio os restos a pagar não processados, decorrentes de emendas individuais impositivas discriminadas com identificador de resultado primário 6, cujos empenhos tenham

<sup>14</sup> Publicação anual que contempla acompanhamento de estoque de restos a pagar ao longo dos anos, bem como classificação dos restos a pagar por tipo, por categoria de despesa, por função de governo, dentre outras. Banco de dados disponível para consulta em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-dos-restos-a-pagar/2022/114>.

sido emitidos a partir do exercício financeiro de 2016; (ii) o Decreto estabeleceu que os restos a pagar não processados bloqueados que vierem a ser desbloqueados serão cancelados ao final do exercício financeiro subsequente ao do desbloqueio caso não sejam liquidados.

Tal publicação é fruto da forte parceria entre o Tribunal de Contas da União (TCU), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

Um reflexo do recém normativo estabelecido, fica evidenciado sua eficácia quando verificamos o montante de restos a pagar cancelados oriundos de empenhos não processados de 2020 para 2021 (maior valor já registrado da série).

A tabela 1 apresenta o histórico da composição dos estoques de restos a pagar (R\$ bilhões correntes):

Tabela 1 - Histórico da composição dos estoques de restos a pagar (R\$ Bilhões correntes)

Exercício	Total				Processados				Não Processados			
	Inscritos e Reinscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar	Inscritos e Reinscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar	Inscritos e Reinscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar
2008/2009	<b>94,6</b>	16,3	48,3	30,0	26,9	7,6	15,2	4,2	67,7	8,7	33,2	25,8
2009/2010	<b>115,0</b>	14,8	61,9	38,2	22,9	1,4	17,8	3,7	92,1	13,4	44,2	34,5
2010/2011	<b>128,9</b>	16,6	74,1	38,3	25,5	1,5	19,8	4,2	103,4	15,1	54,3	34,1
2011/2012	<b>141,2</b>	12,7	79,5	49,0	24,1	0,9	18,2	5,0	117,1	11,8	61,3	44,0
2012/2013	<b>177,0</b>	17,2	88,7	71,1	26,3	0,9	20,5	4,9	150,7	16,3	68,2	66,2
2013/2014	<b>219,1</b>	21,2	111,8	86,1	33,6	0,7	27,9	5,0	185,5	20,5	83,9	81,1
2014/2015	<b>228,0</b>	34,6	121,6	71,9	38,5	1,7	32,2	4,6	189,5	32,9	89,3	67,3
2015/2016	<b>185,7</b>	21,2	105,6	58,9	45,2	0,7	40,1	4,3	140,5	20,5	65,5	54,6
2016/2017	<b>148,2</b>	17,1	76,2	55,0	22,9	0,4	18,7	3,8	125,3	16,6	57,5	51,2
2017/2018	<b>155,3</b>	19,4	83,0	53,0	26,8	0,8	23,0	3,0	128,5	18,5	60,0	49,9
2018/2019	<b>189,6</b>	29,8	114,9	44,8	59,7	0,6	56,3	2,8	129,9	29,2	58,6	42,0
2019/2020	<b>181,2</b>	18,4	117,8	44,9	72,4	1,4	62,2	8,8	108,7	17,0	55,6	36,2
2020/2021	<b>227,9</b>	40,2	139,8	47,8	74,0	1,8	64,5	7,7	153,9	38,4	75,3	40,2
2021/2022	<b>233,7</b>	-	-	233,7	74,7	-	-	74,7	159,0	-	-	159,0

Fonte: STN (2021)

Nessa tocante, após a edição do Decreto nº 9.428/2018, foi publicado o Decreto nº 10.535/2020, incluindo outra exceção à regra de bloqueio, principalmente os restos a pagar não processados (RPNP). Este novo normativo estabelece que os restos a pagar processados (RPP) relativos às despesas decorrentes de emendas impositivas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal discriminadas com identificador de resultado primário 7, cujos empenhos tenham sido emitidos a partir do exercício financeiro de 2020, também não serão bloqueados.

E, por fim, em 18 de dezembro 2020, foi publicado o Decreto nº 10.579, permitindo a inscrição em restos a pagar, de forma estritamente excepcional, as despesas de que trata o artigo 27 do Decreto nº 93.872/1986, relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência

plurianual a serem executadas até 31 de dezembro de 2021, desde que acompanhadas de justificativa da unidade gestora responsável.

Porém, a mais relevante das alterações advindas do Decreto nº 10.579/2020, diz respeito a inscrição em restos a pagar das despesas da União relativas ao enfrentamento da calamidade pública nacional (COVID-19), de que trata o artigo 5º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, poderão ser inscritas somente em:

- I - restos a pagar processados; e
- II - restos a pagar não processados, observado o disposto no § 1º do artigo 68 do Decreto nº 93.872/1986, quando:
  - a) estiverem em fase de verificação de direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e os documentos comprobatórios do respectivo crédito; ou
  - b) na aquisição de bens ou realização de serviços e obras, tiverem sua execução iniciada, nos termos dos incisos I e II do § 5º do artigo 68 do Decreto nº 93.872, de 1986.

Assim, fica evidente a “questão dos restos a pagar” e sua necessidade de gestão pública emergente e assertiva, objetivando a manutenção de um orçamento equilibrado e em consonância com as normas inerentes a execução dos créditos e recursos públicos e suas metas fiscais. Portanto, com isso, será versado na próxima seção as características das normas nacionais acerca das regras fiscais vigentes e suas implicações.

## 2.6 Regras Fiscais

Os problemas fiscais se agravaram nos últimos anos e continuam ocupando espaço na lista de prioridades do país. A demonstração dessa piora pode ser exemplificada pelos elevados e consecutivos déficits primários do governo federal, ao mesmo tempo em que a dívida bruta passou de cerca de 50% do PIB para um patamar próximo a 80% do PIB em poucos anos (SALTO e PELLEGRINI, 2020).

Segundo Fontes *et al.* (2021), regras fiscais são definidas como mecanismos que impõem restrições sobre a política fiscal através de limites numéricos sobre os principais agregados fiscais ou de procedimentos sobre o processo orçamentário e financeiro. Pela experiência internacional, verifica-se que a adoção de regras fiscais é largamente utilizada entre os países e que elas são um importante instrumento para o controle da tendência deficitária registrada dos governos. Adicionalmente, observa-se que a maioria dos países tem adotado um número crescente de regras para cumprir diversos objetivos específicos, porém atuando de forma complementar entre si.

A credibilidade das regras e metas numéricas depende fundamentalmente do realismo do orçamento e da qualidade da avaliação dos riscos fiscais e da análise de sensibilidade (FMI, 2017).

Conforme Giambiagi (2021), regras fiscais às vezes são introduzidas por um certo período de tempo, limites quantitativos para algumas das principais variáveis fiscais de um país.

Allen Schick, renomado *scholar* norte-americano, avalia que é ampla a aceitação de que há uma propensão política “empurrando” os governos a tributar menos e gastar mais<sup>15</sup>.

Por inúmeras razões, algumas delas referidas às teorias sobre os benefícios dos gastos governamentais são diretamente usufruídos pelo público-alvo dos programas, enquanto os custos a eles associados são diluídos entre os milhões de atuais e futuros contribuintes; a maioria dos atuais beneficiários são eleitores e parte dos que arcarão com parcela dos custos no futuro ainda não o são; os políticos direcionam suas ações pelos próprios interesses, em vez de fazê-lo pelos interesses daqueles que os elegem; uma vez que o orçamento público utiliza recursos aportados por todos, há incentivos para que cada grupo atue pra extrair desse fundo comum mais do que deveria estar prudentemente a eles disponível; o crescimento da concessão de benefícios de natureza obrigatória torna o gasto público mais difícil de ser gerenciado e aumenta o custo político de obter o equilíbrio orçamentário (OLIVEIRA, 2015).

Importante observação de Weder de Oliveira ao destacar as normas de equilíbrio orçamentário,

o estabelecimento de normas pertinentes ao equilíbrio entre receitas e despesas, em adição à fixação de metas de resultado no anexo de metas fiscais, é importante para a organização das finanças públicas<sup>16</sup>.

Nesse sentido, tais regras comumente objetivam conter o viés deficitário do setor público. A literatura existente busca explicar esse viés. A primeira advém da assimetria de informações que é implícita aos agentes econômicos, visto que muitos desconsideram a restrição orçamentária existente, supervalorizando os benefícios dos gastos ante seus custos fiscais. Essa situação é conhecida como “ilusão fiscal<sup>17</sup>”. A segunda apresenta-se com mais frequência nas

---

<sup>15</sup> SCHICK, Allen. **Budgeting for entitlements**. *OECD Journal on Budgeting*. V. 2009/2, p. 5.

<sup>16</sup> OLIVEIRA, Weder de. **Curso de responsabilidade fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 387.

<sup>17</sup> O conceito de ilusão fiscal corresponde a uma percepção errada sobre os benefícios e custos dos gastos governamentais e dos tributos e do endividamento que o financiam. Os contribuintes tenderiam a superestimar os benefícios dos gastos do governo e subestimar os custos dos tributos e do endividamento. Tal mecanismo favoreceria a ação de governantes fiscalmente irresponsáveis, pois poderiam aumentar os gastos públicos bem

campanhas eleitorais. O ente política atual se utiliza da variável fiscal dívida pública para influenciar o eleitorado na escolha do próximo. E, por último, tal viés deficitário relaciona-se da pressão impostas pelos grupos de interesses (*lobby*), elevando o orçamento para atender à despesas solicitadas por tais grupos.

Em meados dos anos 1970 e 1980, surgem as primeiras regras fruto principalmente do cenário macroeconômico ruim em muitos países. As variáveis fiscais que mais impactaram foram o aumento da dívida pública e os déficits orçamentários. A difusão veio então nos anos de 1990. Com novas experiências ao longo dos anos 2000, mais utilizadas nos chamados mercados emergentes<sup>18</sup>. A crise internacional de 2008, consolidou o uso de regras fiscais pelo mundo, dado o contexto acelerado do endividamento dos países avançados.

Atualmente presente em vários países, há regras nacionais, subnacionais e supranacionais, esta última mais evidente na União Europeia<sup>19</sup>. Para implantação de regras fiscais são importantes possuírem as seguintes características: base legal (constitucional ou legal); cobertura (esfera de governo); abrangência (por tipo de despesa/gasto); mecanismo de *enforcement*<sup>20</sup>, monitoramento e forma de punição.

Normativamente, eles devem ser, segundo a literatura: (i) bem definidas, (ii) transparentes, (iii) simples, (iv) adequadas a determinados objetivos, (v) consistentes com outras políticas macroeconômicas, (vi) suficientemente flexíveis para acomodar choques exógenos, (vii) críveis; e (viii) apoiadas por políticas que garantam sua sustentação no médio e no longo prazo (GIAMBIAGI, 2021).

Regras combinadas, tanto para a dívida pública quanto para resultado fiscal, são usualmente estabelecidas em várias economias, ajudando a gestão dos *policy makers* no direcionamento da política pública de curto prazo.

À luz dos princípios para a formulação das regras, a literatura internacional sugere que tenham as seguintes características: a) consistência entre as diferentes regras e assegurar que o conjunto não esteja em conflito, b) geração de incentivos para seu cumprimento (benefícios e punições); e c) existência de flexibilidades.

---

acima do socialmente ótimo e mesmo assim receberiam a aprovação dos eleitores, que não perceberiam plenamente os efetivos adversos de maiores impostos e de maior endividamento público. (LIMA, 2004, p. 27).

<sup>18</sup> O termo mercado emergente é comumente utilizado para descrever o negócio e a atividade de um mercado em industrialização ou regiões emergentes no mundo.

<sup>19</sup> Ver Gobetti (2014).

<sup>20</sup> A palavra *enforcement* não tem, na língua portuguesa, palavra correspondente que a traduza. A mais próxima seria fiscalização. Seu sentido, contudo, é mais abrangente e pode ser traduzida como correspondendo a um conjunto de medidas para garantir o cumprimento da lei, de fazer como que a lei seja obedecida (OLIVEIRA, 2021, p. 760)

São quatro principais modelos de regras fiscais que se diferenciam-se pela variável agregada macroeconômica selecionada. São elas: (i) dívida pública; (ii) receita pública; (iii) despesa pública; e (iv) resultado corrente - primário ou nominal, contábil ou estrutural - (SCHAECHTER, 2012). A quadro 1, apresenta as vantagens e desvantagens de cada tipo de regra fiscal:

Quadro 1 - Características das regras fiscais

<b>Tipo de Regra Fiscal</b>	<b>Vantagens</b>	<b>Desvantagens</b>
Regra de Despesa	Orienta a política fiscal no curto prazo	Não é diretamente relacionada com a sustentabilidade da dívida pública, uma vez que não restringe a receita
	Delimita o tamanho do Estado	Pode levar a distorções na composição do gasto público, com o corte de programas que possuam maior retorno social
	Relativamente fácil de comunicar e monitorar	
Regra de Dívida	Fácil de comunicar e monitorar	Carece de orientação de curto prazo, uma vez que há defasagem na implementação da política e o alcance de resultados
	Relacionada diretamente com a sustentabilidade da dívida pública	Fatores que estejam fora do controle da autoridade fiscal, como política monetária, podem afetar o nível de endividamento
Regra de Resultado Corrente	Diretamente relacionada com a sustentabilidade da dívida pública	Comportamento pró-cíclico e a busca por receitas extraordinárias
	Orienta no curto prazo a política fiscal	O alcance das metas passa a depender de variáveis que estão fora do controle da autoridade fiscal, como a taxa de juros
	Facilita a comunicação e controle das finanças públicas	Pode induzir o uso de " <i>contabilidade criativa</i> "

Regra de Receita	Delimita o tamanho do Estado	Não se relaciona diretamente com a sustentabilidade da dívida pública
	Pode aperfeiçoar a política de arrecadação	Carece de instrumento de estabilização econômica (pode ser pró-cíclica).

Fonte: Elaboração com base em Schaechter et. al. (2012) e Giambiagi e Tinoco (2019)

Salienta FMI (2017), que a contribuição das regras e leis de responsabilidades fiscais depende sobremaneira da vontade política e da elaboração cuidadosa dos pormenores do quadro, onde deverá ser observado e identificado quais agregados devem ser preservados e os que podem de fato serem cumpridas.

### 2.6.1 Regras Fiscais Brasileiras

Existem, atualmente, no Brasil onze regras fiscais em vigor, conforme apuração da Instituição Fiscal Independente (IFI)<sup>21</sup>, são elas: regra de ouro, teto de gastos públicos, geração de despesas da seguridade social, meta de resultado primário, geração de despesa obrigatória, renúncia de receitas, limite de despesas com pessoal, limite da dívida consolidada, limite da dívida mobiliária, limite para operações de crédito e limites para concessão de garantia em operações de crédito<sup>22</sup>.

Segundo apuração do IFI, as regras fiscais nacionais se caracterizam pelos seguintes tipos: resultado, despesas, receita e dívida. Aplicadas, de modo geral, a todos os entes federados, com uma única exceção: teto de gastos públicos, que ficou restrita às despesas primárias da União. Em termos de vigência, há somente uma com tempo delimitado, encerrando sua aplicação em 2036, a regra do teto do gasto público.

Duas regras fiscais merecem destaque, (i) regra de ouro e (ii) meta de resultado primário. A primeira está definida no artigo 167 da CF/88, onde são vedados a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. A segunda foi estabelecida no §1º do art. 4º da LRF, onde é fixado o valor

<sup>21</sup> Criado no final de 2016 com o objetivo de ampliar a transparência nas contas públicas por meio da Resolução do Senado Federal nº 42, de 01 de novembro de 2016.

<sup>22</sup> Relatório de Acompanhamento Fiscal/janeiro, 2018 - IFI

da meta através do cálculo da diferença entre as receitas e as despesas primárias, definido na LDO. Ambas com abrangência nacional.

Para Fontes (2021), no caso brasileiro, a regra de ouro se mostrou pouco efetiva, pois não contribuiu para controlar o endividamento, bem como não manteve um nível elevado de investimento público. Adicionalmente, acrescenta, que é de complexa apuração, não traz mecanismos de correção e, em termos práticos, tem apenas dificultado o processo orçamentário e sido utilizada como instrumento de negociação política entre o Legislativo e o Executivo.

Como relação a meta de resultado primário, Fontes (2021) observa que até 2008, a definição era consistente com a necessidade de estabilidade ou declínio da dívida líquida do setor público. Entretanto, a partir da crise financeira de 2008-2009, sua fixação passou a não possuir, necessariamente, vínculo com a sustentabilidade da dívida pública.

Como destacado na seção anterior e, ainda sobre os tipos de regras, ante o exposto na LDO fica evidente que há fixação de meta exclusivamente para o resultado primário e sua exposição de motivos no AMF. Entretanto, depreende-se deste dispositivo legal que as demais regras fiscais relativas a receitas primárias, despesas primárias, resultado nominal e dívida líquida não seriam objeto a ser alcançado pelo Governo. Tão-somente um apanhado de parâmetros que foram utilizados para o cálculo da meta de resultado primário, dado que para as demais regras elencadas na LRF não há imposição legal.

Sendo assim, é importante conceituar “metas fortes” e “metas fracas”. Conforme Oliveira (2015), metas fortes são aquelas relativamente às quais se cria um sistema normativo de monitoramento e responsabilização tendente ao cumprimento do objetivo governamental traçado. Vale aqui uma importante observação. Nos termos do caput, do art. 9º da LRF, ficou bem claro o *enforcement* para o alcance da regra de resultado primário:

se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Nessa tocante, a Lei nº 10.028/2000 tipificou como crime contra as finanças públicas, se abster de publicar ato administrativo que venha a limitar os empenhos e as movimentações financeiras.

Em contraponto às regras fortes, não consta da LRF sistema administrativo-organizacional o *enforcement* para as metas de receitas, despesas e montante da dívida pública, dessa forma serão essas denominadas “regras fracas”.

Qualificar determinado valor como meta traduz a ideia de um objetivo com o qual se compromete o governo, ou que lhe é imposto por lei. Um objetivo a ser obrigatoriamente perseguido e que, se não for alcançado, suscitará consequências adversas objetivas ou subjetivas, ainda que situadas exclusivamente na órbita da crítica e responsabilização políticas (OLIVEIRA, 2015).

É salutar evidenciar que ainda não há o cumprimento fiel às regras fiscais no Brasil. E que, apesar dos destaques positivos elencados pelo FMI, no final de 2001, reconhecendo os avanços na qualidade das finanças públicas brasileiras, ainda ocorrem manobras com a finalidade de burlar as regras com algum tipo de subterfúgio contábil.

Fontes (2021) salienta que não há arcabouço ou regra fiscal que se sustente em uma situação de desequilíbrio fiscal estrutural e que é importante o país endereçar reformas para o equacionamento do crescimento estrutural das despesas, fruto do envelhecimento da população e do alto custo de administração da máquina pública. Logo, modernizar o setor público brasileiro é condição necessária para o país crescer de forma sustentável.

### **2.6.2 Emenda Constitucional nº 95/2016 – Novo Regime Fiscal**

O Brasil da década de 2010 encerrava um grande ciclo econômico muito importante de sua história recente com demasiado distanciamento da realidade fiscal desejada para uma nação economicamente em desenvolvimento. Desde a redemocratização de 1985, cresceu um sentimento na sociedade em questão de que “a vontade política” seria o caminho para alcançar “a vontade do povo”.

Nesse contexto, uma das mais enfáticas posições do Estado seria a de provedor econômico, robusto e de bem-estar social. Sentimento este permanece até nos dias atuais enraizado na sociedade e no meio político nacional.

Expandir gastos públicos objetivando o “conforto” social era mais que permitido, quase que sistemático. A tabela 2, ilustra esse cenário ao apresentar o gasto primário total do Governo Central.

Tabela 2 - Gasto primário total do Governo Central, líquido de transferências a estados e municípios (% PIB) no período de 1991 a 2021

Composição	1991	1994	2002	2010	2018	2019	2020	2021
Pessoal	3,80	5,14	4,83	4,33	4,33	4,31	4,60	4,49
INSS	3,36	4,85	5,91	6,56	8,51	8,63	9,58	9,39
Outros	3,90	3,96	5,14	6,21	6,78	6,46	14,54	6,35
Total	11,06	13,95	15,88	17,10	19,62	19,40	28,72	20,23

Fontes: Secretaria de Política Econômica (SPE) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

É possível observar, por meio da tabela 2, que desde o início dos anos 1990, sempre quando encerrado o governo vigente, seu sucessor recebe o Estado com um gasto público, em proporção do PIB, maior do que quando ele mesmo recebeu.

Nos anos de 2007 a 2010, o cenário fiscal brasileiro mudou de rumo, passando a operar no negativo. Intensificado pela crise internacional de 2008 e pela interpretação equivocada do governo ao classificar que houve fracasso nas políticas orientadas pelo mercado. Imaginou-se, a hora de se estabelecer ações liberadas pelo Estado, incluindo a expansão dos gastos públicos e do crédito subsidiado a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), salienta Mansueto e Salto (2016).

A partir de 2013, uma nova artimanha foi incluída no rol de “contabilidade criativa”, qual seja o atraso sistemático de repasse de recursos do Tesouro aos bancos oficiais para a realização de despesas orçamentárias – caso típico do Programa Bolsa Família – e de equalização de juros e outros subsídios em operações de crédito. A prática, que ficou conhecida como “pedaladas fiscais”, adia os desembolsos e disfarça a situação crítica das contas do governo federal (MANSUETO; SALTO, 2016).

Em meio ao conturbado momento político-fiscal vivenciado pelo Brasil dos anos de 2014/2015, fruto principalmente da baixa credibilidade e transparência das contas públicas mediante às manobras contábeis, vulgarmente chamadas de “contabilidade criativa”, que tinham por objetivo, de forma artificial, a produção de receita de dividendos com uma complexa operação de capitalização entre a Petrobras e o BNDES. Como destacado por Mansueto e Salto (2016, p. 47), “difícilmente se encontrará na história brasileira operação ao mesmo tempo tão engenhosa e tão danosa às instituições fiscais”. Ante o exposto, o Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou ao Congresso a rejeição das contas do presidente em exercício.

Por meio de tais artificialismos, o governo elevou o superávit primário sem qualquer esforço efetivo.

Capitaneadas pelo então Ministro da Fazenda e pelo Secretário do Tesouro Nacional, as “pedaladas fiscais” foram ineficazes em “convencer” a opinião pública de que o governo havia cumprido a regra de superávit primário. Por sua vez, a sociedade não aceitou a afirmação de que o Congresso sabia, e que inclusive até aprovou o orçamento da União.

O efeito negativo evidente na gestão fiscal foi a perda integral da credibilidade e confiança nas instituições responsáveis por “proteger” o contribuinte. Não à toa, ocorreu o rebaixamento da nota de classificação de risco do Brasil pela *Standard & Poor's* (S&P)<sup>23</sup> e o desmonte das instituições fiscais. Segundo Mansueto e Salto (2016, p. 48), “ninguém imaginou que o retrocesso partiria de autoridades do próprio Tesouro”.

Com a dívida pública crescendo como proporção do PIB mês após mês, ameaçando trazer de volta antigos fantasmas associados ao risco de *default* da dívida pública, o ajuste fiscal converteu-se na época em uma imposição das circunstâncias (GIAMBIAGI, 2021).

Neste cenário, após cinco anos consecutivos de destruição das contas públicas, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que institui o Novo Regime Fiscal (NRF), no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, conhecida por “PEC do Teto dos Gastos Públicos”, baseada em regras fiscais aplicadas em outros países, sempre caracterizada em prescrições citadas na seção anterior.

É exemplar destacar que a PEC do Teto representa a aprovação pelo Congresso do “congelamento” dos gastos públicos ao nível de 2016, com vigência de vinte anos, passível de revisão após dez anos, entre 2017 e 2026<sup>24</sup>, estabelecendo limites (orçamentário e financeiro) individualizados para as despesas primárias dos Poderes, Ministério Público e a Defensoria Pública.

Deve-se perquirir a correta delimitação da barreira construída por meio da PEC do Teto à elevação dos gastos públicos. Esse teto surge como obstáculo à aprovação de dotações orçamentárias (programação) que o superem, bem assim à execução financeira (pagamento) que o exceda. No sistema orçamentário anterior, nenhuma norma vedava programar despesas e incluí-las nos orçamentos à espera da execução. Havia tetos para pagamento, porém calibrados ao longo do exercício para mais ou para menos, com a finalidade de alcançar determinados resultados fiscais. Isso claramente admitia programações acima do que efetivamente poderia ser pago, mas era próprio do Sistema Orçamentário vigente. Como o controle se dava pelo

---

<sup>23</sup> É uma divisão do grupo McGraw-Hill que publica análises e pesquisas sobre bolsas de valores e títulos. É uma das três maiores agências de classificação de risco, ao lado da Moody's e da Fitch Ratings.

<sup>24</sup> É facultado, no entanto, ao Presidente da República à apresentação de projeto de lei complementar com alteração no método de reajuste, limitado a uma alteração por mandato presidencial, ou seja, como o mandato é de quatro anos, são possíveis três alterações.

aspecto financeiro (pagamento), não havia entraves à programação e reprogramação orçamentária com variação positiva em seu volume<sup>25</sup>.

Existem dois importantes detalhes acerca do Teto que precisam ser explorados. Primeiro é que o teto, formalmente, não será aplicado a todas as despesas de 2016. Ficará em torno de 97% (GIAMBIAGI, 2021). Isso ocorre uma vez que exclui gastos sujeitos a grandes flutuações ou imprevisíveis (créditos extraordinários, por exemplo). O segundo estará no *modus operandi* para conservar o valor real, onde será indexado a despesa original de 2016 e, a partir daí, dos anos seguintes, à inflação em doze meses observada até junho do ano anterior calculada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por outro índice que vier a substituí-lo.

Vale a reflexão sobre a implementação dessa nova regra fiscal. Giambiagi alerta que

a ideia era a de que o teto teria que receber a ajuda da aprovação posterior de outras medidas complementares, com destaque para a reforma da Previdência. Esta não foi aprovada em 2017, como inicialmente se imaginava, mas criou-se um ambiente favorável à média, que explica a aprovação da proposta em 2019<sup>26</sup>.

Há também um grande desafio do NRF que é bloquear o avanço das despesas que apresentam elevado crescimento vegetativo (despesas previdenciária e de pessoal) não venham a ocupar uma maior parcela no orçamento público.

A manutenção da regra do teto depende de medidas de controle do crescimento das despesas obrigatórias, para evitar uma compressão das discricionárias que possa comprometer a capacidade operacional dos órgãos federais (FONTES, 2021).

De qualquer sorte, a avaliação, nesses anos de experiência sob a vigência do teto de gastos, em linhas gerais, é positiva. Segue algumas considerações apresentadas por Giambiagi (2021): (i) o teto foi fundamental para sair da situação crítica da economia em 2016, tendo sido um elemento-chave que gerou a estabilização do câmbio e a conseqüente queda das taxas de juros e a redução da inflação, até 2019; (ii) o ano de 2016 marca um divisor de águas na trajetória do gasto, separando o período de forte expansão observado até então do controle maior da despesa observado depois de 2016, até 2019, antes da pandemia; (iii) como o teto aumentou em 2017, criou-se uma certa margem de expansão real do gasto, sem que isso afetasse

---

<sup>25</sup> SILVA e BITTENCOURT. Uma interpretação para o teor dos dispositivos da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal com limites para o gasto da União, e considerações sobre sua implementação. Brasília: CONORF, 2017.

<sup>26</sup> GIAMBIAGI, F. Tudo sobre o déficit público: O Brasil na encruzilhada fiscal. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021, p. 224.

a obediência ao teto; (iv) houve disparidades enormes na evolução das rubricas de despesa no triênio, que em termos acumulados vão desde o crescimento real de 11% do gasto com benefícios do INSS até a queda real de 58% dos subsídios e de 18% das despesas discricionárias; e (v) a intensidade da redução destas últimas torna muito difícil que o teto possa sobreviver intacto até a data prevista de 2026<sup>27</sup>.

Ante o exposto, devemos evitar o “*teto fake*”, como classificado por Giambiagi (2016, prefácio), através de exclusão arbitrária de itens da despesa sujeita ao teto, a criação de subterfúgios e a adoção de regras *ad hoc* para atender a anseios por gastos maiores.

De forma a avaliar bem como analisar se o arcabouço legal aplicado a execução orçamentária e financeira está alinhado as melhores práticas, será imprescindível a verificação da existência ou não de ciclos políticos orçamentários no MEC, em especial sobre o Empoçamento Financeiro.

## 2.7 Ciclos Políticos Orçamentários

Ciclos Político-Econômicos ocorrem quando incumbentes<sup>28</sup>, em política, no Brasil, de maneira oportunista, expandem a atividade econômica antes das eleições a fim de aumentar suas chances de se reelegerem (DRAZEN, 2008; BENITO, BASTIDA e VICENTE, 2013). Em outras palavras, o governo que deseja se reeleger adota políticas econômicas expansionistas em seus últimos meses de mandato político, ao passo que o governo que se elegeu adota políticas econômicas restritivas em seus primeiros meses de mandato político.

Embora a maior parte dos estudos empíricos já feitos testaram a existência de ciclos políticos orçamentários, pesquisas recentes tem se voltado a identificar a magnitude desses ciclos, mostrando que o contexto econômico-político afeta como e quando esses ciclos são gerados (AIDT *et al.*, 2011). Um dos fatores que podem determinar a ocorrência do ciclo político orçamentário é a presença de uma regra de orçamento equilibrado. Alguns autores argumentam que, se regras fiscais que proíbem ou limitam déficits são efetivas, essas regras devem restringir a habilidade dos incumbentes de se envolver em comportamentos oportunistas (ROSE, 2006; ALT e ROSE, 2007). De acordo com Rose (2006), os políticos serão incapazes de criar ciclos político orçamentários se existe uma regra fiscal proibindo déficits uma vez que o gasto governamental precisa ser inteiramente financiado por receita.

---

<sup>27</sup> GIAMBIAGI, F. Tudo sobre o déficit público: O Brasil na encruzilhada fiscal. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021, p. 230.

<sup>28</sup> Incumbente é o titular de um cargo político.

Nessa situação, quando a política fiscal não puder mais ser usada, a política monetária se torna o único instrumento que possa ser usado pelos incumbentes para influenciar os eleitores. Isso implica que, onde os governos são restritos por regras de orçamento equilibrado e não controlam a política monetária, o que ocorre na maior parte das nações democráticas, os ciclos políticos induzidos pelas eleições iriam desaparecer.

Em particular, o ciclo político orçamentário refere-se ao aumento de gastos governamentais, aumento de déficits orçamentários ou corte de tributos antes das eleições determinado por incumbentes que desejam permanecer em seus cargos eletivos. Em outras palavras, o ciclo político orçamentário se refere aos ciclos gerados em alguns componentes do orçamento induzidos pela presença das eleições (DRAZEN, 2008; BENITO, BASTIDA e VICENTE, 2013). Os incumbentes, detentores de mandatos eletivos, não primam pela maximização do bem-estar da população, mas sim pelas suas chances de continuar no poder, seja diretamente, via reeleição, seja indiretamente, via sucesso do mesmo partido ou de coalização (QUEIROZ e SILVA, 2010).

Seria ingênuo acreditar que os governos locais iriam se abster de manipular a política fiscal quando se trata da única forma para impressionar os eleitores antes das eleições. Estudos recentes têm mostrado que é possível gerar ciclo político orçamentário mesmo se os incumbentes estejam restritos em suas políticas fiscais por uma regra de orçamento equilibrado (ROCHA e BRILHANTE, 2014).

De fato, os políticos podem usar estratégias alternativas para promover o ciclo político orçamentário. Por exemplo, a existência de limites de dívida municipal pode fazer com que os governos locais reajam contornando os limites de endividamento legal por meio da emissão de dívida que não está incluída nos limites (hipótese de evasão) ou deslocando a dívida de municípios para outras entidades dependentes (hipótese de devolução) (McEACHERN, 1978; KIEWIET e SZALAKY, 1996; BUNCH, 1991).

O adiamento de despesa é outra estratégia que poderia ser adotada pelos incumbentes, uma vez que eles podem adiar a execução das despesas até o próximo ano fiscal embora os serviços já tenham sido fornecidos pelos empreiteiros. Trata-se de uma forma de reduzir o déficit orçamentário. Além disso, a contabilidade criativa também pode ser usada para gerar ciclo político orçamentário sem violar a regra fiscal. Finalmente, os políticos podem também implementar políticas fiscais restritivas durante anos não-eleitorais a fim de criar espaço para manobras fiscais. Isso lhes permitiria empreender políticas fiscais expansionistas em anos eleitorais sem violar as regras fiscais.

Vieira e Piola (2016), reforçam as implicações do contingenciamento de despesas e a elevada inscrição de recursos em restos a pagar, via programação orçamentária e financeira, tais como: (i) limitação de empenho; (ii) limitação de pagamento; (iii) inscrição de despesas em restos a pagar; e (iv) cancelamento dos restos a pagar de exercícios anteriores.

### **2.7.1 Literatura internacional sobre ciclos políticos orçamentários**

Em termos de literatura internacional sobre os ciclos políticos econômicos, há forte desenvolvimento em examinar a relação entre política econômica e eleições. No estudo seminal de Nordhaus (1975), assume-se que as expectativas dos eleitores decorrem de adaptações, que permite os incumbentes oportunistas de realizar uma influência de curto prazo em variáveis macroeconômicas por meio da política monetária visando ganhos eleitorais. Em estudos posteriores sobre essa área da pesquisa, assume-se expectativas racionais por parte dos eleitorais, significando que, no equilíbrio, os eleitores não podem ser sistematicamente enganados pelos incumbentes oportunistas. Ao perceber o efeito da economia no voto, o presidente decide aumentar a oferta da moeda em ano eleitoral de forma a conseguir incremento na produção do país e, assim, diminuir o desemprego. Em consequência, os eleitores reagem positivamente nas urnas, ignorando o fato de que o ato do governo federal provocará inflação, trazendo novos problemas à sociedade no futuro (FERREIRA e BUGARIN, 2007).

Um dos estudos mais relevantes foi apresentado por Rogoff e Sibert (1988), que destaca o papel da política fiscal, ao invés da política monetária, em gerar ciclos. Neste caso, trata-se da assimetria de informação entre eleitores e incumbentes a respeito da competência dos incumbentes que leva aos ciclos políticos. Os autores desenvolvem o modelo original de ciclos político-orçamentários, assumindo que os incumbentes possuem um nível de competência (alto ou baixo) conhecido por eles mesmo, mas desconhecido pelos cidadãos. Em outras palavras, os cidadãos não podem observar diretamente a competência dos incumbentes, que é definida como sendo a habilidade de fornecer certo nível de serviços com menos impostos. Essa informação assimétrica cria incentivos para àqueles políticos com um alto nível de competência (incumbentes de tipo elevado) para implementar políticas fiscais expansionistas antes das eleições visando sinalizar seu tipo para os eleitores, o que é menos oneroso para eles do que para os incumbentes de tipo baixo, aumentando assim as chances de se permanecer no cargo eletivo.

Rogoff (1990) desenvolve um modelo em que a manipulação eleitoral surge por meio de uma mudança na composição do orçamento público. O governo, antes das eleições, aumenta

o tipo de gasto que é mais perceptível pelos eleitores (por exemplo, consumo governamental) ao invés de gastos menos perceptíveis no curto prazo (por exemplo, investimento público). Conforme argumenta Ferreira e Bugarin (2007), o estudo seminal de Nordhaus pode ser questionado à luz da teoria das expectativas racionais na medida em que o modelo admite a possibilidade de os eleitores serem constantemente enganados pelo governante, apesar do limitado efeito que a política de expansão monetária traz ao crescimento econômico no médio prazo. Um refinamento dessa teoria conhecido como *Political Budget Cycle* (ciclo político orçamentário), desenvolvido em Rogoff (1990), foca a estratégia do governante na política fiscal. Segundo esse estudo, os eleitores não observam diretamente a competência administrativa dos políticos. A existência de informação incompleta proporciona ao político competente o incentivo de distorcer a política fiscal pré-eleitoral de forma a aumentar sua probabilidade de reeleição.

Ferreira e Bugarin (2007) destacam que a conclusão central do artigo de Rogoff (1990) é que, apesar dos efeitos nocivos de desestabilização da economia associados aos ciclos, estes constituem mecanismos eficientes de revelação de informações atualizadas sobre a competência do administrador, permitindo que os eleitores, em geral, elejam apenas os políticos de maior competência. Dessa forma, Rogoff (1990) reconcilia a literatura de ciclos políticos de negócios com a abordagem da escolha racional para a economia política. Note que o estudo de Rogoff conclui que o ciclo político orçamentário é sub-ótimo, tendo em vista a existência de informação assimétrica entre os eleitores e os seus representantes eleitos. No entanto, o ciclo político orçamentário surge como um compromisso em que os eleitores abrem mão de algum controle eleitoral, na medida em que eles não conseguem evitar que o governante distorça a política fiscal, um problema de risco moral, para ganhar na qualidade dos representantes eleitos, um problema de seleção adversa.

Rogoff e Silbert (1988) e Rogoff (1990) foram os primeiros a formular modelos de ciclos político orçamentários, nos quais os instrumentos da política fiscal são utilizados para sinalizar a competência do governante. Em Rogoff e Silbert (1988) a sinalização ocorre através da diminuição de impostos e do aumento da senhoriagem ou de empréstimos menos visíveis, induzindo um padrão cíclico de corte de impostos antes das eleições, e de inflação e elevação da dívida posterior a elas. Em Rogoff (1990), por sua vez a sinalização é feita por meio de modificações na composição orçamentária, aumentando-se o gasto público em itens mais visíveis, como transferências, consumo e serviços e diminuindo-se o gasto com investimentos, cujos resultados exigem mais tempo para serem percebidos pelo eleitorado (NAGAKUMA, 2006).

Persson e Tabellini (2000), assim como Shi e Svensson (2002) apresentam modelos teóricos em que a causa do ciclo é um problema de risco moral (*moral hazard*) entre incumbentes e eleitores, assumindo que nem os incumbentes nem os eleitores conhecem a competência dos incumbentes quando as decisões políticas são tomadas. Antes das eleições, os incumbentes têm incentivos em aumentar a oferta de bens públicos, independentemente de seus níveis de competência, a fim de convencer os eleitores que isto é devido à competência dos incumbentes. Como consequência, esses modelos preveem que todos os tipos de incumbentes manipulam o orçamento durante o período pré-eleitoral para aumentar suas chances de permanecer no poder. Além disso, esses autores têm contribuído na mudança do foco da pesquisa na área, no sentido de que, ao invés de apenas verificar a existência de ciclos político orçamentários, estudar também os determinantes de sua magnitude.

Persson e Tabellini (2003) estudam se a magnitude dos ciclos eleitorais depende do sistema político do país, usando uma amostra de 60 nações democráticas ao longo do período de 1960 a 1998. Especificamente, esses autores mostram que as regras eleitorais e a forma de governo afetam a natureza do ciclo eleitoral.

Utilizando a econometria de dados em painel dinâmico, Binet e Pentecôte (2004) exploram o comportamento local dos incumbentes durante o mandato. Primeiramente, evidências empíricas são dadas sobre os instrumentos de política fiscal através dos quais os municípios franceses tentam influenciar os resultados das eleições. Segundo, uma estrutura teórica é construída para investigar o ciclo político orçamentário quando a tributação local é regressiva, podendo explicar um uso discricionário dos tributos locais pelo incumbente a fim de se reeleger. As autoridades locais francesas também têm incentivos a aumentar as despesas de capital desde que sejam financiadas por dívida.

A renda dos políticos e a parcela de eleitores informados também impactam o tamanho dos ciclos políticos orçamentários, de acordo com os resultados de um painel de dados de 85 países ao longo do período de 1975 a 1995 obtido por Shi e Svensson (2006), os quais argumentam que a literatura internacional sobre ciclos políticos orçamentários possui três principais características. Primeiro, essa literatura é baseada em um conjunto de dados para um número relativamente pequeno de nações. Segundo essa literatura foca em identificar se existe, ou não, qualquer efeito do calendário eleitoral no desempenho da política fiscal. Terceiro, essa literatura trata o período eleitoral como exógeno.

De acordo com Alt e Rose (2007), a razão pela qual diversos estudos encontram ciclos políticos orçamentários condicionais reside no fato de que os incumbentes nem sempre agem para aumentar suas chances de reelegerem. Eles precisam ter a habilidade e os incentivos para

manipular as finanças públicas. Se nenhuma dessas condições não são observadas, é provável que o ciclo não seja criado. De fato, esses autores analisam sob que circunstâncias a manipulação fiscal pré-eleitoral é mais factível e desejável. Usando uma amostra de Estados Americanos, os autores encontram que o ciclo é maior quando os políticos esperam a proximidade das eleições.

Sabe-se que os ciclos políticos orçamentários ocorrem quando o eleitorado é imperfeitamente informado sobre a competência do incumbente, e o incumbente tem discricionariedade sobre o orçamento público. Focando nessa segunda condição, Saporiti e Streb (2008) estudaram como a separação de poderes afetam os ciclos políticos orçamentários na composição dos gastos governamentais. Os resultados obtidos evidenciaram que os detalhes do processo orçamentário, conhecidos por regras de negociação (*barganha*), o *status quo* local e o grau de conformidade (*compliance*) com a lei orçamentária, são críticos para a existência e as amplitudes dos ciclos políticos orçamentários. Em particular, quando o *status quo* é determinado pelo orçamento prévio, e existe uma alta conformidade com a lei orçamentária, a separação de poderes atua como um dispositivo de compromisso que resolve os problemas de credibilidade que guiam os ciclos políticos orçamentários.

Nakaguma e Bender (2010) investigaram as causas determinantes da existência de ciclos políticos orçamentários na política fiscal dos estados brasileiros. Para tanto, propõe-se uma metodologia para decompor os ciclos políticos, procurando identificar as parcelas devidas ao oportunismo e à atividade sinalizadora dos governantes. O objetivo é investigar se, e em que medida, os eleitores são capazes de: (i) captar as sinalizações de competência emitidas pelos governantes; e (ii) identificar e punir políticos oportunistas. O resultado principal é o de que o eleitorado recompensa a parcela oportunista dos ciclos, tanto nas receitas quanto nas despesas, embora este efeito tenha diminuído ao longo das eleições.

Videira e Mattos (2011) investigaram se existe interação espacial para os gastos municipais (saúde, educação e investimentos) tendo como base o modelo tradicional de ciclos políticos eleitorais. O teste realizado compreende o período entre 1997 e 2008 e segue Lockwood e Migali (2009). Os resultados sugerem interação espacial positiva para as despesas de saúde e educação, sendo que em ano eleitoral este aumento médio seja potencializado para os gastos com educação e investimentos. Os resultados sugerem que o aumento de gastos em períodos eleitorais pode ocorrer não de forma absoluta, mas sim em resposta à política fiscal adotada pelos municípios vizinhos, de forma relativa.

Benito, Batista e Vicente (2013) examinam o efeito de uma regra de orçamento equilibrado no ciclo político orçamentário local, analisando a evolução do déficit orçamentário,

arrecadação tributária e gastos com capital em períodos de eleições. Usando uma amostra de municípios da Espanha no período 1994 a 2009, os resultados obtidos indicam que a regra de orçamento equilibrado não diminuiu o ciclo político orçamentário no déficit orçamentário. Portanto, os resultados indicaram que, embora os governos municipais sejam restritos por tal regra, ainda assim eles se envolvem em uma espécie de manipulação fiscal-eleitoral induzida. Em anos não eleitorais, os governos criam espaço de manobra para implementar políticas fiscais expansionistas em anos eleitorais. Especificamente, existe poupança em anos pré-eleitorais, e aumento de déficit fiscal em anos eleitorais. Isso tem sido alcançado largamente por meio de aumento de tributação durante os anos pré-eleitorais e deslocando a maior parte da despesa de capital aumentada a partir do ano pré-eleitoral para o ano eleitoral. Além disso, os resultados indicam que a regra de orçamento equilibrado tem tido sucesso em limitar o déficit orçamentário.

Streb e Torres (2013) analisam o papel das regras que limitam a dívida pública porque o empréstimo é uma condição necessária para os ciclos políticos orçamentários agregados. Uma vez que a legislatura tem que autorizar uma nova dívida, um governo dividido pode fazer com que essas regras fiscais tenham credibilidade. O compromisso é prejudicado por qualquer governo unificado ou com conformidade imperfeita com a lei orçamentária, o que pode explicar porque os ciclos políticos orçamentários são mais fortes em nações desenvolvidas e em novas democracias.

### **2.7.2 Literatura nacional sobre ciclos políticos orçamentários**

No estudo de Nakaguma e Bender (2006) estuda-se o comportamento fiscal dos estados brasileiros no período 1986 a 2002, analisando, em particular, o impacto de duas mudanças institucionais recentes, a Emenda da Reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sobre os ciclos políticos orçamentários e sobre a *performance* fiscal dos Estados.

A Emenda da Reeleição propiciou uma intensificação dos ciclos políticos, incitando atos oportunistas durante o pleito eleitoral. Já a Lei de Responsabilidade Fiscal, por sorte, constituiu-se num dos principais instrumentos de combate ao endividamento público e redução das despesas típicas de manutenção dos Estados (custeio).

Ao longo do tempo, é possível constatar redução da amplitude dos ciclos políticos, fato atribuído ao aprendizado obtido pelo eleitorado e a expertise adquirida com processos eleitorais realizados, através do aumento do nível do controle político.

Ferreira e Bugarin (2007) apresentaram um estudo econométrico sugerindo que as transferências intergovernamentais no Brasil são significativamente influenciadas por motivações político-partidárias. Diante desse fato estilizado, desenvolveu-se uma extensão do modelo de Rogoff (1990) para analisar o efeito dessas transferências politicamente motivadas sobre os equilíbrios eleitoral e fiscal subnacionais.

As transferências aos estados e municípios, tendo como motivação o alinhamento político, anula o aspecto positivo do ciclo político orçamentário que é resolver o risco moral. Entretanto, pode, também, colocar poder nas mãos de titulares de cargos eletivos ineficientes, gerando a chamada seleção adversa<sup>29</sup>.

Sakurai e Gremaud (2007) analisam o comportamento fiscal dos municípios paulistas perante dois fatores de ordem política: o calendário eleitoral e os diferentes partidos políticos dos prefeitos municipais, entre os anos de 1989 e 2001.

São analisados componentes específicos do orçamento público por meio de econometria/análise de dados em painel, sendo encontradas evidências de impulsos positivos na despesa municipal nos anos eleitorais de 1992 e 1996, ao passo que, no tocante às agremiações partidárias, observa-se que: (i) PFL é o partido que mais investe; (ii) PTB, PPB/PDS e PMDB são os partidos que mais despendem recursos em transferências correntes.

A influência significativa sobre o comportamento das despesas municipais está presente por conta da LRF, contendo gastos oportunistas.

O estudo de Sakurai (2009) investiga evidências de ciclos eleitorais e partidários nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros, entre os anos de 1990 e 2005. Os resultados indicam que o primeiro fenômeno é observado de forma mais expressiva nas funções saúde e saneamento, habitação e urbanismo, assistência e previdência e transportes, ao passo que em relação aos ciclos partidários, os resultados permitem observar a influência, ainda que relativa, das distinções partidárias sobre a forma pela qual os recursos são alocados entre as funções avaliadas.

Mais uma vez, adicionalmente, os resultados evidenciam uma recomposição das despesas municipais ao longo do tempo, influenciada também pela instituição da LRF.

No estudo de Queiroz e Silva (2010) cujo objetivo era analisar uma abordagem local dos ciclos políticos orçamentários, o comportamento da execução orçamentária do Estado do

---

<sup>29</sup> Conceitualmente, seleção adversa tem-se como sendo a assimetria da informação *ex-ante*, pois, o risco precede o contrato e o risco moral como a assimetria *ex-post*, pois a condição de segurado o leva à propensão do risco (consequência direta da assimetria de informação).

Ceará no período de 1986 a 2006, ficou confirmado que os governadores apresentaram, de forma geral, comportamento oportunista sobre a execução orçamentária no período estudado.

O estudo de Vicente e Nascimento (2010) tem o objetivo de demonstrar de que forma os indicadores contábeis podem estar relacionados ao comportamento “oportunista” dos governantes, entendido como aquele que é direcionado à sua permanência no poder ou a de seus aliados políticos.

O ponto de partida foi uma amostra de 3.404 municípios brasileiros abrangendo os mandatos de prefeitos findos nos anos de 2000, 2004 e 2008.

Ao final, os resultados apontaram efeitos significativos nas seguintes variáveis: (i) a elevação do Resultado Orçamentário e do Resultado Orçamentário Corrente em anos eleitorais reduz a probabilidade de recondução; (ii) a geração de caixa em anos eleitorais e pós-eleitorais eleva a probabilidade de recondução; (iii) a elevação do resultado financeiro apurado no balanço patrimonial em anos pré-eleitorais impacta positivamente nas chances de recondução; e (iv) o aumento das despesas de investimentos eleva a probabilidade de recondução.

Ora, diante dos resultados, conforme o esperado, a assimetria informacional (informação imperfeita) exerceu uma influência significativa nos ciclos políticos orçamentários, fazendo com que, para permanecer no poder, os governantes se aproveitaram de uma possível falta de racionalidade do eleitor, incapaz de antever comportamentos “oportunistas”.

Sendo assim, estudaremos na seção seguinte, de forma resumida, o modelo do eleitor mediano apresentado por Turnbull (1992).

## **2.8 Modelo do Eleitor Mediano**

Contribuições recentes no estudo sobre finanças públicas e comportamento fiscal no setor público, tanto federal quanto estadual, faz uso do modelo do eleitor mediano. Tal abordagem teórica apresenta o comportamento do consumidor relacionado ao consumo de bens públicos e privados, dependendo do seu nível de renda e a alíquotas tributárias estabelecidas pelo Estado.

Turnbull (1992) faz uso do modelo tendo como base um ambiente de informações imperfeitas, relatando decisões do consumidor considerando que o mesmo possui assimetria de informações acerca do processo decisório de poder público sobre a oferta de produtos e/ou serviços e a base tributária. A incerteza é fruto de uma relação estocástica de como as

transferências são apresentadas, afetando suas escolhas dado o esforço fiscal que estaria disposto a suportar.

Observa-se que o teorema do eleitor mediano é estudado para compreender como se dá, racionalmente, as decisões do consumidor/eleitor. Bowen (1943), Black (1948) e Downs (1957), desenvolvem inicialmente o modelo com foco em determinar que, sob a hipótese de que as preferências dos eleitores apresentam “pico único”, em um sistema eleitoral majoritário, os eleitores escolherão o candidato cuja cesta ofertada de bens e serviços públicos mais se aproxima da cesta demandada pelo eleitor mediano.

Bergstrom e Goodman (1973) supõem que: a quantidade demandada mediana é igual à quantidade demanda pelo cidadão com renda mediana.

Abordagens sobre o comportamento do consumidor acerca do consumo e utilização de bens públicos e privados, observando seu nível de renda e a tributação atrelada utilizam-se comumente do modelo do eleitor mediano para explicar tal relação.

Acerca do modelo, dada uma restrição orçamentária os indivíduos buscam então maximizar a função utilidade de suas aquisições, sejam elas públicas e/ou privadas.

No trabalho de Turnbull (1992) é apresentado o uso da modelagem para um ambiente de informação assimétrica, fundamentada numa relação estocástica relacionada às transferências, com efeitos nas escolhas dos indivíduos.

Portanto, em Turnbull (1992) a relação comportamento fiscal e transferências é apresentada, admitindo-se que o governo proporcionará um único bem público para os indivíduos e que o mesmo objetiva maximizar por meio de suas receitas próprias e do recebimento de recursos através das transferências. Dessa forma, a equação da oferta de bens públicos governamentais é dada da seguinte forma:

$$e = t(B + \theta) + A + \varepsilon \quad (1)$$

onde,  $e$  é a oferta de bens públicos;  $t$  é alíquota tributária,  $B$  é a base tributária;  $\theta$  é o elemento estocástico da arrecadação, com média zero e variância finita;  $A$  são as transferências governamentais, e  $\varepsilon$  é o termo aleatório das transferências, com média zero e variância finita.

A representatividade do eleitor contém nível de renda  $l$ , este alocado ora para consumo de bens privados, ora para pagamento de tributos e/ou taxas. Portanto,

$$l = tb + x \quad (2)$$

onde  $b$  é a capacidade tributária individual e  $x$  é o consumo de bens privados.

Dessa forma, o eleitor mediano deverá escolher a melhor alíquota  $t$  para maximização de sua utilidade esperada para o consumo dos bens públicos e privados. A representação dessa utilidade esperada maximizada será:

$$\max_t EU(l - tb, t(B + \theta) + A + \varepsilon) \quad (3)$$

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 Característica da Pesquisa

Esta pesquisa classificada, quanto sua natureza, como aplicada, uma vez que proporcionará conhecimento com aplicação prática, com foco direcionado à solução do problema destacado (PRODANOV; FREITAS, 2013).

No que diz respeito à abordagem adotada, caracteriza-se por uma pesquisa quantitativa, dado que foram realizadas coletas de dados focados na análise e sua interpretação informativa (PRODANOV; FREITAS, 2013).

De acordo com Kauark, Manhães e Medeiros (2010), a referida pesquisa, quanto sua finalidade ou objetivo, considera-se como descritiva-explicativa e de cunho exploratória. A literatura destaca que pesquisas exploratórias objetivam obter o maior volume de informações acerca do problema proposto e descritivas com foco na identificação de particularidades específicas de determinada população e/ou fenômeno e, se possível, estabelecer correlações.

Importante considerar que uma pesquisa exploratória, em sua essência, propõe-se a gerar informações para um objeto/assunto específico, segundo Severino (2014).

Por ser uma pesquisa documental, ou seja, com o uso de dados secundários, foram levantadas informações e/ou dados através de livros, notas técnicas e artigos científicos que já trataram do assunto, bem como fontes diversas, tais como: relatórios, atas, pareceres e tabelas estatísticas (GIL, 2002).

Sobre o procedimento adotado, isto é, estudo de caso único, se justifica uma vez que foi analisado a implementação da ferramenta de gestão e controle no Ministério da Educação durante o período de 2017 a 2021.

De forma sintetizada, o quadro 2, apresentará os aspectos metodológicos adotados na pesquisa:

Quadro 2 - Aspectos metodológicos da pesquisa

Objetivo Específico	Natureza	Abordagem do problema	Objetivo	Levantamento dos dados	Procedimento
1	Aplicada	Qualitativa	Descritiva-exploratória	Documental/Bibliográfica (dados secundários)	Coleta e análise de dados
2	Aplicada	Qualitativa	Descritiva-exploratória	Documental/Bibliográfica (dados secundários)	Coleta e análise de dados
3	Aplicada	Quantitativa	Descritiva-exploratória	Documental/Bibliográfica (dados secundários)	Análise de dados em Painel

Fonte: Elaborada pelo autor

### 3.2 Definição do objeto de estudo

O objetivo geral da pesquisa foi verificar como a ferramenta Empoçamento Financeiro contribuiu para o acompanhamento, gestão e controle dos recursos públicos e na mitigação dos efeitos do ciclo político orçamentário na execução orçamentária e financeira do MEC, no período de 2017 a 2021.

Os dispositivos legais vigentes, versados na LDO e na EC nº 95/2016, forçaram o MEC a desenvolver, para uso do corpo gestor, uma ferramenta que auxiliasse no acompanhamento e controle dos limites orçamentários e financeiros, constantes do DPOF.

Para o alcance dos objetivos específicos elencados anteriormente, faz-se necessário o estudo detalhado da legislação positivada e de suas alterações em cada exercício financeiro.

A escolha da escala temporal de 2017 a 2021, se justifica por força do inciso I do art. 110 da Emenda Constitucional nº 95/2016, que a luz da vigência do NRF, destaca que as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão a partir do exercício de 2017 e possibilitará proceder a comparação dos resultados alcançados.

### 3.3 Etapas do levantamento e da análise dos dados

Para a concretização desta pesquisa que tem por objetivo geral verificar como a ferramenta Empoçamento Financeiro contribuiu para o acompanhamento, gestão e controle dos recursos públicos e na mitigação dos efeitos do ciclo político orçamentário na execução

orçamentária e financeira do MEC, no período de 2017 a 2021, foram realizadas as seguintes etapas/atividades:

Para atender o proposto nos objetivos específicos 1 e 2 foram realizadas consultas/extrações de informações e/ou dados sobre a execução orçamentária e financeira do MEC, dos créditos orçamentários do exercício corrente (dotação atualizada) e dos restos a pagar, através do Sistema Tesouro Gerencial<sup>30</sup>, por meio de aplicação de filtros específicos, para obtenção: do (i) volume de restos a pagar inscritos e cancelados por exercício e seus efeitos sobre a demanda potencial do MEC; (ii) volume de pagamentos realizados, tanto dos créditos orçamentários do exercício (despesas pagas) quanto dos orçamentos de exercícios anteriores (restos a pagar pagos processados e não processados), por programação orçamentária, conforme DPOF; e (iii) a identificação dos efeitos do ciclo político orçamentário sobre a execução orçamentária e financeiro utilizando os dados de empoçamento financeiro através do modelo econométrico de dados em painel. Em ambos objetivos específicos, faremos o uso das ferramentas das estatísticas descritivas.

Os filtros utilizados para atendimento dos objetivos específicos 1 e 2, constam detalhados nos apêndices A e B.

Por fim, para o atendimento do objetivo específico 3, foram apuradas as séries mensais do: (i) limites de pagamento para cada programação financeira, conforme DPOF; (ii) despesas pagas; e (iii) restos a pagar pagos. Para a identificação e a análise do CPO, acrescentou-se duas variáveis *dummy*<sup>31</sup>, sendo: a) ano de eleição e b) governo vigente.

Importante observar que o uso da análise de dados em painel não somente analisará a existência ou não dos efeitos do CPO na execução orçamentária e financeira, mas também permitirá observar quais os determinantes do empoçamento financeiro, enquanto variável dependente.

Dado o volume de informações e procedimentos utilizados para o alcance do objetivo específico 3, o mesmo será tratado em seção específica.

---

<sup>30</sup> Sistema desenvolvido em plataforma Web com arquitetura *business intelligence* - BI, administrado pela Secretaria do Tesouro Nacional e gerenciado pelo SERPRO, implementado a partir de 2015 em substituição ao SIAFI Gerencial, cujo objetivo é a disponibilização de dados e/ou informações contábeis por meio de relatórios gerenciais dos atos e fatos registrados no SIAFI Operacional da execução orçamentária e financeira da Administração Pública Federal.

<sup>31</sup> Na análise de regressão, a variável dependente pode ser influenciada por variáveis quantitativas e qualitativas. As variáveis quantitativas são facilmente mensuradas em alguma escala o que não ocorre com as variáveis qualitativas, uma vez que indicam a presença ou a ausência de uma qualidade ou atributo. Dessa forma, um método para “qualificar” esses atributos é construir variáveis artificiais que assumam valores de 1 ou 0 (indicando ausência de um atributo e indicando a sua presença) que são conhecidas pela literatura existente de “variáveis dummy” (Jacobi e Missio)

### 3.3.1 Evidência Empírica – Modelo do Eleitor Mediano

Dado a relevante importância à literatura bem como ao arcabouço sobre empoçamento financeiro à gestão orçamentária e financeira, em especial a executada pelo Ministério da Educação durante o período de 2017 a 2021, buscou-se apurar o volume mensal de recursos financeiros empoçados.

Para tanto, foi utilizado base de dados, extraída do Tesouro Gerencial, fornecida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) detalhada por programação financeira, conforme decreto de programação orçamentária e financeira, separando por: despesas discricionárias, obrigatórias sujeitas a fluxo, emendas de comissão e de relator, por fonte de recursos tesouro e próprias, consideradas no cálculo (*cross-sections*).

O cálculo do empoçamento financeiro considera o limite de pagamento estabelecido para o Órgão Orçamentário e o montante de pagamentos realizados, este último, considerando o método pagamento efetivo.

Uma vez que a literatura e/ou estudo específico sobre empoçamento financeiro é incipiente, bem como sua possível relação com os efeitos do Ciclo Político Orçamentário envolvendo a execução orçamentária e financeira, buscou-se primeiro a identificação de um modelo matemático-econométrico que se referisse às despesas públicas o mais próximo do tema em estudo, capaz de fornecer seus determinantes e a verificação da existência ou não de efeitos do CPO.

Durante o processo de escolha da técnica econométrica mais adequada, foram realizados testes utilizando os mínimos quadrados ordinários (MQO) e o método de momentos generalizados (GMM), conforme relatado em Shi e Svensson (2006), ambas para dados em painel.

Também foram realizados testes com dois tipos de regressão: linear e quantílica. A Regressão Linear é a mais usual e simples, na qual a variável dependente é contínua e a relação entre a variável dependente e as independentes assume uma linha reta entre as observações. Já a Regressão Quantílica é compreendida como uma extensão da regressão linear, usualmente utilizada quando a série de observações possui *outliers*, alta distorção e heterocedasticidade<sup>32</sup>.

A regressão que possibilitou a melhor estimação foi a linear, dado que a regressão quantílica não conseguiu calcular os efeitos das variáveis *dummies* incluídas no modelo

---

<sup>32</sup> Fenômeno estatístico que ocorre quando o modelo de matemático apresenta erros não constantes ao longo de toda a amostra.

empírico desenvolvido. Os resultados apresentados da regressão quantílica rejeitada encontram-se no apêndice C.

Quanto a definição do modelo teórico, a literatura indica o modelo do eleitor mediano pois satisfaz a necessidade de se conhecer a relação entre o consumo de bens públicos ou privados e sua dependência ao nível de renda e a tributação governamental em um ambiente de informação imperfeita.

Como tratado anteriormente, o objetivo específico 3 tem por finalidade a identificação e análise dos efeitos do ciclo político orçamentário na execução orçamentária e financeira do MEC, por meio da análise de dados em painel, através do empoçamento financeiro, torna-se necessário proceder pequenas adaptações no modelo, isto é, (i) excluir da equação da oferta de bens públicos governamentais o elemento  $A$  referente às transferências governamentais, dado que não há transferência governamentais em favor do MEC; e (ii) definir a base tributária  $B$  como sendo o Limite de Pagamento estabelecido no DPOF.

Importante destacar que, em linhas gerais, empoçamento financeiro também pode ser entendido, contabilmente, como aquela despesa pública não realizada<sup>33</sup>, isto é, não paga. Seja ela contraída durante o exercício vigente ou em anos anteriores.

Sendo assim, **esse trabalho parte do modelo do eleitor mediano de Turnbull (1992)** cujo objetivo é a maximização da função utilidade dada uma restrição orçamentária existente, podemos depreender que empoçamento financeiro é dado pela seguinte equação:

$$D = \int (B) \quad (4)$$

onde  $D$  é a despesa total (despesa orçamentária do exercício). Detalhando a despesa total entre despesa realizada e despesa não realizada, temos:

$$D_R + D_{NR} = \int (B) \quad (5)$$

Substituindo  $B$  pelo Limite de Pagamento, teremos:

$$D_R + D_{NR} = LP \quad (6)$$

Decompondo  $D_R$  entre despesa paga e restos a pagar pagos, teremos:

$$(DP + RAP) + D_{NR} = LP \quad (7)$$

Isolando o termo despesa não realizada e convencionando-o como empoçamento financeiro, obtemos a equação determinante da variável dependente:

---

<sup>33</sup> Conforme art. 58 da Lei nº 4.320/64, o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. A despesa, portanto, é considerada realizada após o pagamento. Dessa forma, a despesa não realizada ainda não foi paga.

$$\text{Empoçamento Financeiro} = LP - (DP + RAP) \quad (8)$$

Logo, empoçamento financeiro é função do limite de pagamento, despesas pagas e os restos a pagar pagos.

Como já destacado, ainda não há literatura sobre empoçamento financeiro. De qualquer sorte, este trabalho auxiliará tanto gestores públicos quanto *policymakers* na forma mais próxima da eficiência quanto da alocação dos recursos públicos, bem como seus futuros pagamentos.

Com isso, objetivando acrescentar ao arcabouço teórico acerca das finanças públicas, será testado por meio da análise de dados em painel, se os determinantes do empoçamento financeiro apresentados são estatisticamente relevantes e se há ou não evidências de efeitos dos ciclos políticos orçamentários.

Com relação ao modelo econométrico de dados em painel, é de suma importância sua conceituação. De acordo com Baltagi (2013), os dados em painel permitem controlar a heterogeneidade individual, explorar maior variabilidade para estimativa mais eficiente, estudar a dinâmica de ajuste, identificar efeitos que não podem ser detectados de dados de seção transversal, melhorar a precisão da medição (microdados em vez de agregados), usa uma dimensão para inferir sobre a outra (como na série temporal do painel).

Sendo assim, dados em painel ou dados longitudinais constituem-se no cruzamento de informações de unidades amostrais, séries de dados temporais, atreladas ao longo do tempo, considerando  $i = 1, 2, \dots, N$  unidades e  $t = 1, 2, \dots, T$  períodos de tempo.

O modelo geral para dados em painel é representado pela equação:

$$Y_{it} = \beta_1 + \beta_1 Y_{it-1} + \beta_2 X_{2it} + \beta_3 X_{3it} + \dots + \beta_n X_{nit} + \varepsilon_{it} \quad (9)$$

Na equação do modelo,  $Y_{it}$  representa a variável dependente de cada unidade de seção cruzada  $i$  no tempo  $t$ ;  $\beta_1$  é o coeficiente linear (ou intercepto);  $\beta_1, \dots, \beta_n$  são os coeficientes angulares das variáveis independentes  $X_{2it}, \dots, X_{nit}$  de cada unidade de seção cruzada  $i$  no tempo  $t$ ;  $\varepsilon_{it}$  é o termo de erro de seção cruzada  $i$  no tempo  $t$ .

Dentre os modelos de análise de dados em painel, o de efeitos fixos, que faz uso da regressão por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) ou *Ordinary Least Square* (OLS), foi o que apresentou a melhor estimativa neste trabalho, dado que pretende controlar o comportamento das variáveis omitidas que variam entre os indivíduos e permanece, ao longo do tempo, constante.

A respeito da regressão MQO ou *Ordinary Least Square* (OLS) consiste em uma técnica que busca localizar o melhor ajuste para um conjunto de dados e/ou informações reduzindo a soma dos quadrados das diferenças existente entre o valor estimado e os dados observáveis. Essa diferença chama-se resíduos.

O modelo de regressão linear clássico para dados em painel assume a seguinte forma matricial para o estudo, considerando as observações para cada programação financeira (*cross-section*) no tempo (mês/ano):

$$\begin{aligned} Empoc\_Fin_{i,t} = & \hspace{15em} (10) \\ & \alpha + \beta_1 Empoc_{Fin_{it-1}} + \beta_2 LP_{it} + \beta_3 Dot_{it} + \beta_4 Rap_{it} \\ & + \beta_5 Ano\_Eleição_{it} + \beta_6 Governo\_Vigente_{it} + \varepsilon_{it} \end{aligned}$$

Para tanto, foram utilizados na regressão os seguintes *cross-sections*: discricionárias – fontes próprias, discricionárias – fontes tesouro, obrigatórias – fontes próprias, obrigatórias – fontes tesouro, emendas de comissão – fontes próprias, emendas de comissão – fontes tesouro, emendas de relator – fontes próprias e emendas de relator – fontes tesouro.

Hsiao (1986) destaca que os modelos para dados em painel oferecem uma série de vantagens em relação aos modelos de corte transversal ou aos de séries temporais, sendo que delas se refere ao fato de que esses modelos controlam a heterogeneidade presente nos indivíduos.

Ainda segundo Hsiao (1986), é que os dados em painel permitem o uso de mais observações, aumentando o número de graus de liberdade e diminuindo a colinearidade entre as variáveis explicativas.

Nessa tocante, a existência de multicolinearidade<sup>34</sup> dificulta o estabelecimento se um regressor individual exercerá influencia na variável explicada.

O quadro 3 mostra a lista de variáveis do modelo econométrico para facilitar sua identificação e posterior leitura.

Quadro 3 - Lista de Variáveis do Modelo Econométrico

Variáveis	Notação
-----------	---------

<sup>34</sup> Termo utilizado na estatística para definir quando as informações de uma variável estão sendo computadas de forma repetida.

Empoçamento Financeiro (variável dependente)	empoc_fin
Limite de Pagamento	limite_pg
Despesa Paga	desp_pg
Restos a Pagar Pagos	rap_pg
Ano de Eleição	ano_eleicao [2018 e 2020]
Mandatário eleito	governo_vigente [2017 a 2018] – anterior / e [2019 a 2021] - atual

Fonte: elaborado pelo autor (2022)

Uma vez apresentada a versão empírica e conhecido o modelo da regressão utilizado no estudo, o quadro 4 descreve o comportamento esperado para cada variável (positivo ou negativo) em relação a variável dependente:

Quadro 4 - Efeitos esperados sobre o Empoçamento Financeiro

Variáveis	Notação	Sinal
Limite de Pagamento	limite_pg	Positivo
Despesas Pagas	desp_pg	Negativo
Restos a Pagar Pagos	rap_pg	Negativo
Ano de Eleição	ano_eleicao	<i>Dummy</i>
Mandatário eleito	governo_vigente	<i>Dummy</i>

Fonte: elaborado pelo autor (2022)

Espera-se sinal negativo para as variáveis Despesas Pagas e Restos a Pagar Pagos uma vez que reduzem o volume de recursos empoçados. E, em caso contrário, para Limite de Pagamento. A regressão de dados em painel foi realizada por meio do software estatístico *Stata 16*.

#### 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Conceitualmente, empoçamento financeiro se refere à diferença entre os pagamentos efetuados e o limite autorizado a cada Ministério, definido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)<sup>35</sup>.

A Instituição Fiscal Independente (IFI)<sup>36</sup>, no âmbito do Senado Federal, em seu Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de novembro de 2018, definiu empoçamento como sendo a diferença positiva entre o limite de pagamento e a despesa efetivamente paga em determinado período.

O Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF), evidencia a relação entre o orçamento aprovado em lei (LOA) e o cronograma mensal de desembolsos. Sendo assim, na prática orçamentária e financeira, os limites de pagamento estabelecidos no DPOF correspondem aos fluxos mês a mês do montante de recursos financeiros a serem liberados pelo órgão central de administração financeira (STN) aos órgãos setoriais que providenciam a execução das despesas.

Portanto, a apuração do empoçamento financeiro configura importante instrumento de gestão de fluxo de caixa com vistas a compatibilização da execução das despesas e o fluxo esperado de entrada de recursos financeiros, destacado pela STN em seu relatório estatístico fiscal conhecido por Relatório do Tesouro Nacional (RTN).

O RTN<sup>37</sup>, com publicação mensal, apresenta o resultado a partir do cálculo dos fluxos de ingressos (receitas) e saídas (despesas), utilizando a metodologia estatística fiscal “Acima da Linha<sup>38</sup>”.

A figura 6, constante do RTN de dezembro de 2019, compara o empoçamento financeiro de 2017-2019 do Governo Central.

---

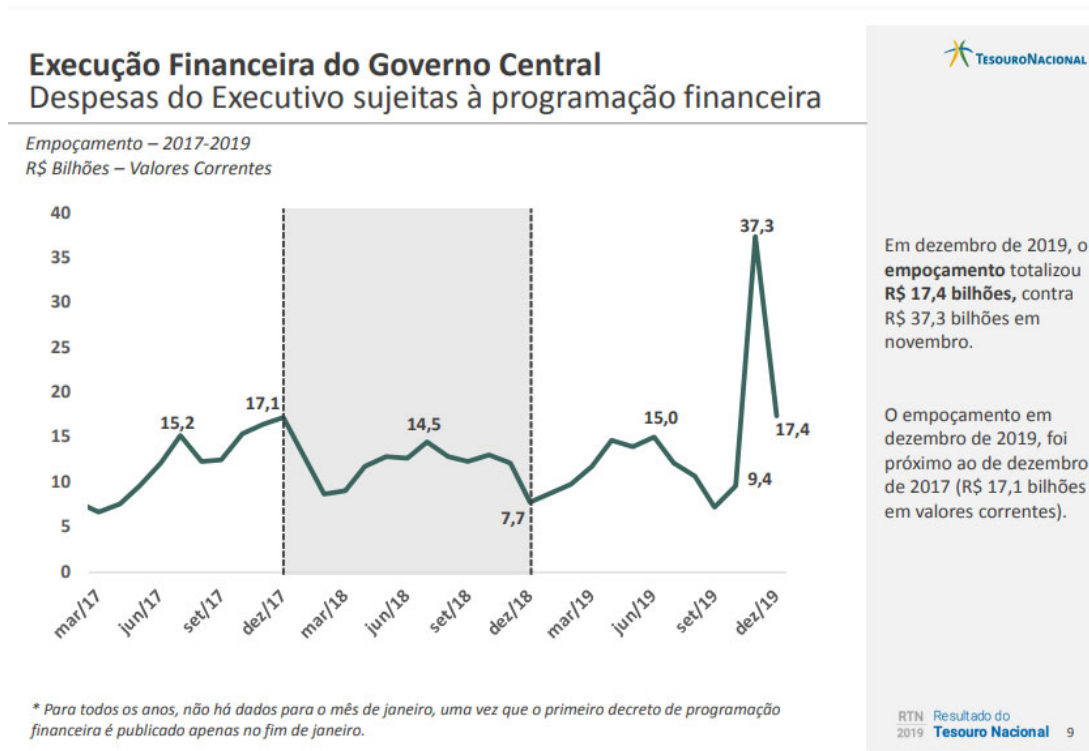
<sup>35</sup> Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais. Secretaria do Tesouro Nacional

<sup>36</sup> A IFI foi criada no final de 2016 com o objetivo de ampliar a transparência nas contas públicas (Resolução do Senado Federal nº 42/2016)

<sup>37</sup> O principal veículo de comunicação dessas estatísticas é o relatório intitulado Resultado do Tesouro Nacional, que é uma publicação mensal, editada desde 1995, e que apresenta o resultado primário do Governo Central composto pelo Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central, além de uma descrição de receitas e despesas primárias, assim como a evolução da dívida líquida do Tesouro Nacional.

<sup>38</sup> Permite ao gestor público avaliar os resultados da política fiscal corrente por meio de um retrato amplo e detalhado da situação fiscal do país.

Figura 6 - Execução Financeira do Governo Central – Despesas do Executivo sujeitas à programação financeira – Empoçamento Financeiro, 2017-2019 (R\$ Bilhões – Valores Correntes)



Fonte: STN (2019)

Em seguida, figura 7, tabela demonstrativa do RTN de dezembro de 2019, compara o empoçamento financeiro de 2017-2019 do Governo Central por pasta ministerial e as emendas parlamentares.

O menor volume empoçado no período ocorreu no ano de 2018, na ordem de R\$ 7,7 bilhões, aproximadamente. E o pico da série ocorreu em novembro de 2019, com R\$ 37,3 bilhões. Reflexo, principalmente, da pandemia da COVID-19.

Figura 7 - Execução Financeira do Governo Central – Despesas do Executivo sujeitas à programação financeira – Empoçamento Financeiro – Posição Dezembro/2019 (R\$ Bilhões – Valores Correntes)



Fonte: STN (2019)

Por meio da figura 7, é possível observar o montante de recursos empoçados, posição de dezembro de 2019, de R\$ 17,4 bilhões. Assim, é possível efetuar uma comparação entre pastas setoriais, permitindo, por exemplo, identificar qual a pasta está com o maior volume de recursos empoçados naquela posição temporal.

Ainda acerca dos dados apresentados, pode-se inferir que o MEC representa 25,86% do total empoçado no exercício de 2019. E, salutar observar que a rigidez alocativa, por conta dos mínimos constitucionais, explica os resultados apresentados.

Dado o exposto, a ferramenta Empoçamento Financeiro, implementada pela Setorial Financeira do MEC, será detalhada na próxima sessão.

#### 4.1 Ferramenta Empoçamento Financeiro e o Empoçamento por UO

A ferramenta Empoçamento Financeiro, desenvolvida pela Setorial Financeira do Ministério da Educação, em meados de 2017, por força do Novo Regime Fiscal (NRF), institucionalizado a partir da Emenda Constitucional nº 95/2016, considera o volume de

pagamentos realizados e os limites de pagamentos estabelecidos no Decreto de Programação Orçamentário e Financeiro (DPOF), apurado mensalmente.

A apuração do volume de pagamentos realizados é feita a luz do conceito Pagamento Efetivo, isto é, corresponde ao valor do saque efetuado na Conta Única do Tesouro Nacional através de consultas gerenciais estruturadas no Sistema Tesouro Gerencial.

A figura 8, apresenta a visão geral da ferramenta implementada pela Setorial Financeira:

Figura 8 - Ferramenta Empoçamento Financeiro - Visão Geral

BASE SIAFI 08/12/2021

**EMPOÇAMENTO FINANCEIRO - ATÉ DEZEMBRO**

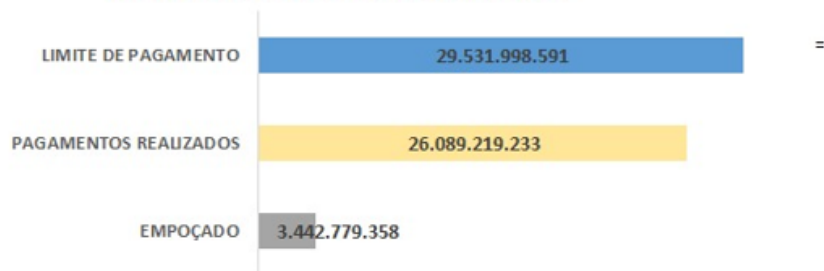
R\$ Milhões				
MEC/FNDE	LIMITE DE PAGAMENTO	PAGAMENTOS REALIZADOS	EMPOÇADO	% EMPOÇADO
VALORES	29.531.998.591	26.089.219.233	3.442.779.358	11,7%

**DECRETO 10.669, DE 14 DE MAIO DE 2021**

R\$ Milhões

ANEXOS	DESPESAS	FONTES	LIMITE DE PAGAMENTO	EMPOÇADO	% EMPOÇADO	% PARTICIPAÇÃO NO EMPOÇAMENTO
II	DISCRICIONÁRIAS	(FTES TESOIRO)	17.446,89	2.270,73	13,0%	66,0%
IV	DISCRICIONÁRIAS	(FTES PRÓPRIA)	1.242,30	271,23	21,8%	7,9%
XIII	OBRIGATÓRIAS	(FTES TESOIRO)	9.990,36	632,75	6,3%	18,4%
XIV	OBRIGATÓRIAS	(FTES PRÓPRIA)	30,00	4,71	15,7%	0,1%
IX	EM. COMISSÃO RP 8	(TODAS FONTES)	23,01	9,54	41,5%	0,3%
XI	EM. RELATOR RP 9	(FTES TESOIRO)	781,51	250,74	32,1%	7,28%
XII	EM. RELATOR RP 9	(FTES PRÓPRIA)	17,93	3,08	17,2%	0,09%
<b>TOTAL</b>			<b>29.532,00</b>	<b>3.442,78</b>		<b>100,0%</b>

**DECRETO nº 10.669 - SITUAÇÃO ATUAL**



**% EMPOÇADO - MENSAL**



Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Observa-se no bloco Empoçamento Financeiro – Até dezembro, o volume de pagamentos realizados e o limite de pagamento de forma global. Contém, também, o cálculo algébrico entre as variáveis LIMITE DE PAGAMENTO e PAGAMENTOS REALIZADOS. Essa diferença também é calculada e apresentada em termos percentuais.

Em especial, para o exercício de 2020, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), conforme preconizado no Decreto nº 10.249, de 19 de fevereiro de 2020, foi alçado à Órgão Orçamentário<sup>39</sup>, possuindo limites de pagamento específico. Entretanto, a publicação do volume Empoçado expresso no Resultado do Tesouro Nacional (RTN) daquele ano, era publicado considerando o FNDE na pasta setorial MEC.

No bloco seguinte, Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF) – Anexos, é detalhado o volume de recursos empoçados por tipo de despesa e fonte de recursos<sup>40</sup>, nos mesmos moldes dos anexos do DPOF.

E, por fim, são apresentados gráficos/visuais específicos, tais como: Empoçamento Financeiro - % Participação; DPOF - Situação Atual (Em R\$ Milhões); e o % Empoçado – Mensal. Na parte superior, é registrado a data de atualização, BASE-SIAFI. Com relação a esse item da ferramenta, é sempre atualizado tomando por referência a data da atualização da carga no Tesouro Gerencial dos atos e fatos contábeis ocorridos no SIAFI Operacional, isto é, D+1.

O bloco Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF) – Anexos, através das colunas EMPOÇADO e % EMPOÇADO, evidencia ao gestor público qual o anexo (recursos discricionários, obrigatórios sujeito a fluxo ou emenda parlamentar) está com o maior e/ou menor volume e percentual empoçado. Sendo assim, de forma visual e analítica, o gestor público obtém dados e/ou informações importantes no momento de alocar, de forma assertiva e tempestiva, a liberação dos recursos para prover os devidos pagamentos assumidos.

Nesse tocante, vale destacar os conceitos inerentes à classificação das despesas, conforme DPOF. São elas: (i) discricionárias; (ii) obrigatórias sujeitas a fluxo; e (iii) emendas parlamentares.

---

<sup>39</sup> Maior nível da classificação institucional. Sua finalidade é agrupar unidades orçamentárias.

<sup>40</sup> Classificação criada para assegurar que receitas vinculadas por lei a finalidade específica sejam exclusivamente aplicadas em programas e ações que visem à consecução desse objetivo. Como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, a classificação por fonte de recurso exerce duplo papel no processo orçamentário: na receita, indica o destino de recursos para o financiamento de determinadas despesas; na despesa, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados.

As classificadas como despesas discricionárias são aquelas que o governo tem liberdade para decidir o momento mais oportuno de sua realização/pagamento. Não há determinação legal e/ou constitucional para sua execução.

Já despesas obrigatórias, são aquelas que o governo não pode deixar de fazer, seja por determinação constitucional ou legal.

E, por último, as despesas com emendas parlamentares são aquelas que seus respectivos parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições. Estas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo.

Outro detalhamento importante a ser considerado pelo gestor público, é a fonte de recursos<sup>41</sup>, conforme DPOF, detalhada em: (i) fontes Tesouro; e (ii) fontes Próprias.

Conceitualmente, a classificação orçamentária por fontes/destinações de recursos tem por finalidade ser um mecanismo gerencial de controle financeiro dos recursos públicos, conforme preconizado pela LRF, auxiliando a contabilização dos fatos contábeis e a situação patrimonial. Objetivamente, servir como instrumento para a identificação das fontes de financiamento dos gastos públicos e controlar sua utilização de acordo com a finalidade legal.

A nível orçamentário, podem ser consideradas livres para aplicação em qualquer despesa (próprias) ou vinculadas a determinadas despesas de forma a evidenciar os meios para atingimento dos objetivos públicos (tesouro).

Ainda, é relatado como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, exercendo papel duplo no processo orçamentário. Pelo lado da receita, tem a finalidade de indicação da destinação dos recursos para a consecução de determinada despesa orçamentária. Já pelo lado da despesa, identifica a origem dos recursos utilizados. Ou seja, a mesma codificação controla a destinação da receita bem como sua despesa correlacionada. Dessa forma, proporciona a correta aplicação dos recursos públicos.

---

<sup>41</sup> Classificação da receita segundo a destinação legal dos recursos arrecadados. As fontes de recursos constituem-se de determinados agrupamentos de naturezas de receitas, atendendo a uma determinada regra de destinação legal, e servem para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias. Entende-se por fonte de recursos a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com uma determinada finalidade. É necessário, portanto, individualizar esses recursos de modo a evidenciar sua aplicação segundo a determinação legal. A classificação por fontes é estabelecida, no orçamento federal, pela Portaria SOF nº 1, de 19 de fevereiro de 2001 (D.O.U. 20.02.2001). A classificação de fontes de recursos consiste em um código de três dígitos. O primeiro indica o Grupo de Fonte de Recursos, que especifica se o recurso é ou não originário do Tesouro Nacional e se pertence ao exercício corrente ou a exercícios anteriores. Os dois dígitos seguintes especificam, dentro de cada grupo de fontes, as diferentes fontes dos recursos que sejam compatíveis com o respectivo grupo de fontes.

O inciso I do artigo 50 e o parágrafo único do artigo 8º da LRF disciplinam o mecanismo fonte/destinação de recursos obrigando seu uso em todos os entes da Federação e suas entidades da administração indireta:

“Art. 8º [...]”

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;”

Logo, a identificação da fonte/destinação de recursos apresentada no bloco Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF) – Anexos direcionará, na medida do possível, o direcionamento eficiente dos recursos públicos.

De forma complementar à ferramenta Empoçamento Financeiro, foi desenvolvido o relatório Empoçamento por UO, cujo objetivo é apurar a Demanda Potencial (da unidade vinculada e do MEC), por meio do cálculo do somatório das dotações atualizadas do exercício corrente e o volume de restos a pagar inscritos, sejam eles processados (RPP) ou não processados (RPNP) menos o volume de restos a pagar cancelados do Órgão e calcular, ao final, o Empoçamento Financeiro por Unidade Orçamentária (Empoçamento por UO).

Este relatório é atualizado através de consultas/extrações realizadas utilizando o Sistema Tesouro Gerencial, sendo considerado os seguintes filtros: Órgão Superior 26000 – Ministério da Educação, todas as unidades orçamentárias vinculadas ao Órgão e as fontes de recursos para Resultado Execução Orçamentária e Financeira (Resultado EOF), consideradas no cálculo do empoçamento financeiro

Para sua apuração, o detalhamento estrutural das informações do relatório considerou os seguintes dados para cada unidade vinculada: (i) a dotação atualizada; (ii) os restos a pagar inscritos (processados e não processados); e (iii) os restos a pagar cancelados, conforme fórmula (11):

$$DP_{uv} = \sum(DOT_{atual} + RAP_{inscrito} - RAP_{cancelado}) \quad (11)$$

Dessa forma, pode-se considerar como restos a pagar líquido de cancelamentos a subtração entre o total de restos a pagar cancelados e o total de restos a pagar inscritos (processados e não processados), fórmula (2)

$$RAP_{líquido} = \sum(RAP_{inscrito} - RAP_{cancelado}) \quad (12)$$

A fórmula (3) apresenta a Demanda Potencial do MEC, resultado da adição do total das dotações atualizadas e total dos restos a pagar líquido de cancelamento do Órgão. O conhecimento dessa informação permitirá dimensionar o volume total de despesas a serem pagas no exercício.

$$DP_{mec} = \sum(DOT_{atual} + RAP_{líquido}) \quad (13)$$

Uma vez conhecido o valor da Demanda Potencial do MEC, é possível calcular o percentual da demanda potencial para cada unidade vinculada, por meio da razão entre a demanda potencial de cada unidade pela demanda potencial do MEC, fórmula (4)

$$\%DP_{uv} = DP_{uv}/DP_{mec} \quad (14)$$

E, por fim, uma vez conhecido o percentual da demanda potencial para cada unidade vinculada, calcula-se o Limite de Pagamento Proporcional, com isso é conhecido o “peso percentual” de cada unidade vinculada junto ao limite de pagamento considerado no cálculo do empoçamento financeiro.

$$LPP_{mec} = \%DP_{uv} \times LP_{mec} \quad (15)$$

Para calcular o Empoçamento por UO, é preciso apurar, para cada unidade vinculada: (i) o total de despesas pagas; e (ii) o total de restos a pagar pagos (processados e não processados). Com isso, temos o Total Pago.

$$TP_{mec} = Desp.Pg_{uv} + RAP.Pg_{uv} \quad (16)$$

Portanto, conhecidos (5) e (6), é possível calcular o Empoçamento por UO.

$$\text{Empoçamento}_{UO} = LPP_{mec} - TP_{mec} \quad (17)$$

De forma extrapolatória, o cálculo do Empoçamento por UO tem por serviço final, assistir ao gestor público no conhecimento e no controle dos recursos financeiros, apresentando um “rateio” do empoçamento do Órgão. Tal extrapolação, se deve pois o limite de pagamento, estabelecido no DPOF, é definido para o Órgão Orçamentário e não para a Unidade Orçamentária. Uma vez que, conceitualmente falando, órgão orçamentário tem por finalidade agrupar unidades orçamentárias, sendo assim considerou-se válido, tanto o desenvolvimento quanto o uso dos resultados apresentados pelo relatório.

De qualquer sorte, a informação disponibilizada pelo relatório Empoçamento por UO, possibilita dimensionar ao gestor público qual seria o peso, tanto nominal quanto percentual, de cada unidade vinculada no montante empoçado do Órgão.

As figuras 9 e 10, apresentam os resultados apurados no relatório Empoçamento por UO:

Figura 9 - Apuração Empoçamento por UO – Visão Agrupada

GRUPOS DE UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	DEMANDA POTENCIAL				LIMITE DE PAGAMENTO	PAGAMENTOS	EMPOÇAMENTO	
	DOTAÇÃO ATUALIZADA 2020	RAP INSCRITOS (-) RAP CANCELADOS 2020	DEMANDA POTENCIAL 2020	DEMANDA POTENCIAL % 2020	LIMITE PROPORCIONAL ATÉ AGOSTO	TOTAL PAGO 2020 COTA + RAP	EMPOÇAMENTO POR UO	% EMPOÇADO
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	1.398.495.853	1.078.103.939	2.476.599.792	13%	1.220.411.842	956.987.560	263.424.282	22%
CAPEIS	3.078.663.265	434.266.846	3.512.930.111	19%	1.731.091.767	1.780.785.085	- 49.693.318	-3%
INEP	971.635.085	403.808.347	1.375.443.432	7%	677.787.125	361.786.144	316.000.981	47%
SUPERVIONADAS	83.821.800	30.656.999	114.478.799	1%	56.412.539	38.482.745	17.929.794	32%
EBSERH	391.753.493	263.222.773	654.976.266	4%	322.757.352	290.192.832	32.564.520	10%
UNIVERSIDADES FEDERAIS	5.537.233.884	1.435.864.806	6.973.098.690	38%	3.436.183.855	2.887.541.086	548.642.769	16%
HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS	-	49.834.790	49.834.790	0%	24.557.447	23.978.383	579.063	2%
INSTITUTOS FEDERAIS	2.412.953.262	841.337.031	3.254.290.293	18%	1.603.639.969	1.178.967.710	424.672.258	26%
HCPA	40.955.899	40.030.207	80.986.106	0%	39.908.104	34.308.195	5.599.910	14%
<b>TOTAL - MEC</b>	<b>13.915.512.541</b>	<b>4.577.125.737</b>	<b>18.492.638.278</b>	<b>100%</b>	<b>9.112.750.000</b>	<b>7.553.029.740</b>	<b>1.559.720.260</b>	<b>17%</b>
FNDE	2.885.425.419	4.517.532.008	7.402.957.427	81%	2.482.496.909	1.882.939.439	599.557.469	24%
FIES	1.351.666.120	402.743.312	1.754.409.432	19%	588.321.091	840.384.212	- 252.063.121	-43%
<b>TOTAL - FNDE</b>	<b>4.237.091.539</b>	<b>4.920.275.320</b>	<b>9.157.366.859</b>	<b>100%</b>	<b>3.070.818.000</b>	<b>2.723.323.652</b>	<b>347.494.348</b>	<b>11%</b>

Fonte: elaborador pelo autor (2022)

Figura 10 - Apuração do Empoçamento por UO – Visão Detalhada

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	DEMANDA POTENCIAL				LIMITE DE PAGAMENTO	PAGAMENTOS	EMPOÇAMENTO	
	DOTAÇÃO ATUALIZADA 2020	RAP INSCRITOS (-) RAP CANCELADOS 2020	DEMANDA POTENCIAL 2020	DEMANDA POTENCIAL % 2020	LIMITE PROPORCIONAL ATÉ AGOSTO	TOTAL PAGO 2020 COTA + RAP	EMPOÇAMENTO POR UO	% EMPOÇADO
	<b>18.152.604.080</b>	<b>9.497.401.058</b>	<b>27.650.005.138</b>	<b>100%</b>	<b>12.183.568.000</b>	<b>10.276.353.392</b>	<b>1.907.214.608</b>	<b>16%</b>
26101 MINISTERIO DA EDUCACAO	1.398.495.853	1.078.103.939	2.476.599.792	13%	1.220.411.842	956.987.560	263.424.282	22%
26104 INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACAO DE SURDOS	28.472.721	14.868.364	43.341.085	0%	21.357.497	13.150.960	8.206.538	38%
26105 INSTITUTO BENJAMIN CONSTANT	22.963.296	10.530.013	33.493.309	0%	16.504.738	11.740.216	4.764.522	29%
26201 COLEGIO PEDRO II	60.841.761	27.227.723	88.069.484	0%	43.398.631	25.153.884	18.244.747	42%
26206 CENTRO FEDERAL DE EDUCACAO TECNOL. DO CE	-	1.225	1.225	0%	603	-	603	100%

Fonte: elaborado pelo autor (2022)

Como evidenciado, tanto a própria ferramenta Empoçamento Financeiro, bem como o relatório complementar Empoçamento por UO, nutre de informações salutaras o gestor público responsável por acompanhar e controlar os recursos públicos disponibilizados.

Ainda assim, para o cálculo da Demanda Potencial, só conhecer os montantes de restos a pagar inscritos (processados e não processados) e cancelados, não permitirá obter maiores detalhes da chamada “reprogramação orçamentária”, como observado por Giambiagi (2021), e, em especial, não será alcançado uma assertiva alocação dos recursos. A própria inclusão nos cálculos do volume de restos a pagar cancelados apresentou à análise, sua contribuição e sua importância no desenvolvimento do conhecimento.

Portanto, torna-se, indispensável a identificação e, posterior, análise do volume de RAP inscritos (processados e não processados) e os cancelados por exercício e seus efeitos sobre a Demanda Potencial do MEC.

#### **4.2 Restos a Pagar Inscritos e Cancelados e seus efeitos sobre a Demanda Potencial**

Os resultados apresentados foram obtidos através de consultas/extrações por meio do Tesouro Gerencial, utilizando-se os atributos, as métricas e os filtros constantes do apêndice B.

A escolha mais detalhada dos itens de informação objetivou-se maior profundidade com foco em melhor esclarecer, não só o volume de restos a pagar inscritos e reinscritos, sejam eles processados ou não processados, restos a pagar cancelados e a dotação atualizada, inerentes à Demanda Potencial, mas também elucidar a chamada “reprogramação orçamentária”, em especial a considerada no cálculo do Empoçamento Financeiro.

Acerca da questão apresentada sobre a reprogramação orçamentária, foram detalhados os restos a pagar em: (i) processados inscritos, (ii) processados reinscritos, (iii) não processados inscritos; e (iv) não processados reinscritos, por ano de lançamento. Importante observar que a escolha de agrupamento, isto é, por ano de lançamento, diz respeito ao ano de lançamento contábil, dado que quando ditos “restos a pagar inscritos e reinscritos” refere-se a ano de emissão do empenho. Sendo assim, os termos “inscritos” referem-se aos empenhos do ano imediatamente anterior aos lançamentos contábeis realizados no ano de lançamento vigente, e “reinscritos” aos empenhos de dois ou mais anos anteriores aos lançamentos contábeis realizados no ano de lançamento vigente.

Dessa forma, a tabela 3 apresentam os resultados apurados e agrupados por ano de lançamento e por grupo de anexos, conforme DPOF:

Tabela 3 - Volume de Restos a Pagar Inscritos e Reinscritos (processados e não processados), 2017 a 2021 (R\$ Milhões)

ANO LANÇAMENTO	GRUPO ANEXO DPOF	RESTOS A PAGAR PROCESSADOS INSCRITOS	RESTOS A PAGAR PROCESSADOS REINSCRITOS	RESTOS A PAGAR NAO PROCESSADOS INSCRITOS	RESTOS A PAGAR NAO PROCESSADOS REINSCRITOS
2017	DISCRICIONÁRIA - FONTES PRÓPRIAS	19.979.539,92	4.592.032,77	293.394.944,46	174.243.851,30
2017	DISCRICIONÁRIA - FONTES TESOIRO	408.950.779,62	270.211.494,98	7.391.383.147,69	9.572.811.025,36
2017	OBRIGATÓRIAS - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-	-
2017	OBRIGATÓRIAS - FONTES TESOIRO	461.621,92	298.728,31	431.123.633,22	87.004.829,26
2017	EMENDAS COMISSÃO - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-	-
2017	EMENDAS COMISSÃO - FONTES TESOIRO	-	-	-	-
2017	EMENDAS RELATOR - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-	-
2017	EMENDAS RELATOR - FONTES TESOIRO	-	-	-	-
2018	DISCRICIONÁRIA - FONTES PRÓPRIAS	21.357.946,00	2.164.687,88	352.023.970,19	187.700.816,41
2018	DISCRICIONÁRIA - FONTES TESOIRO	224.960.221,65	242.880.401,82	6.570.962.478,82	10.033.230.729,75
2018	OBRIGATÓRIAS - FONTES PRÓPRIAS	-	-	985.518,50	-
2018	OBRIGATÓRIAS - FONTES TESOIRO	635.909,34	298.205,07	157.265.859,78	116.577.491,32
2018	EMENDAS COMISSÃO - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-	-
2018	EMENDAS COMISSÃO - FONTES TESOIRO	-	-	-	-
2018	EMENDAS RELATOR - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-	-
2018	EMENDAS RELATOR - FONTES TESOIRO	-	-	-	-
2019	DISCRICIONÁRIA - FONTES PRÓPRIAS	23.157.505,73	1.403.618,83	681.998.548,29	161.596.223,72
2019	DISCRICIONÁRIA - FONTES TESOIRO	281.423.596,13	199.139.530,99	4.802.360.315,21	9.168.004.308,88
2019	OBRIGATÓRIAS - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-	485.609,50
2019	OBRIGATÓRIAS - FONTES TESOIRO	890.342,76	4.592,50	113.696.145,58	38.942.845,83
2019	EMENDAS COMISSÃO - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-	-
2019	EMENDAS COMISSÃO - FONTES TESOIRO	-	-	-	-
2019	EMENDAS RELATOR - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-	-
2019	EMENDAS RELATOR - FONTES TESOIRO	-	-	-	-
2020	DISCRICIONÁRIA - FONTES PRÓPRIAS	34.791.669,77	1.378.494,76	436.199.026,32	337.850.258,21
2020	DISCRICIONÁRIA - FONTES TESOIRO	294.680.268,17	183.833.233,97	7.058.532.937,88	1.904.370.651,48
2020	OBRIGATÓRIAS - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-	-
2020	OBRIGATÓRIAS - FONTES TESOIRO	1.132.704,38	10.984,63	877.071.745,58	57.789.336,77
2020	EMENDAS COMISSÃO - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-	-
2020	EMENDAS COMISSÃO - FONTES TESOIRO	-	-	-	-
2020	EMENDAS RELATOR - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-	-
2020	EMENDAS RELATOR - FONTES TESOIRO	-	-	-	-
2021	DISCRICIONÁRIA - FONTES PRÓPRIAS	21.212.899,03	2.825.679,89	576.357.888,39	327.869.138,35
2021	DISCRICIONÁRIA - FONTES TESOIRO	243.830.815,52	173.620.993,31	5.467.333.352,05	3.010.180.785,93
2021	OBRIGATÓRIAS - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-	-
2021	OBRIGATÓRIAS - FONTES TESOIRO	1.111.444,36	91.875,42	561.441.391,00	425.450.189,55
2021	EMENDAS COMISSÃO - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-	-
2021	EMENDAS COMISSÃO - FONTES TESOIRO	240.000,00	-	22.777.983,35	-
2021	EMENDAS RELATOR - FONTES PRÓPRIAS	1.177.117,74	-	38.475.189,03	-
2021	EMENDAS RELATOR - FONTES TESOIRO	23.305.957,03	-	1.443.971.334,02	-

Fonte: elaborado pelo autor (2022)

A reprogramação orçamentária está comprovada quando observado a manutenção média dos saldos de restos a pagar processados reinscritos na ordem de R\$ 213,9 milhões em despesas discricionárias na fonte de recursos Tesouro ao longo dos anos estudados. Quando observado os restos a pagar não processados reinscritos, o cenário é bem mais preocupante. Para o mesmo grupo de despesas, observa-se média na ordem de R\$ 6.74 bilhões. Ainda assim, de forma direta, observa-se redução de saldo após início da vigência do Decreto nº 9.428/2018.

A partir de 2020, as despesas provenientes das emendas parlamentares do MEC foram consideradas no cálculo do Empoçamento Financeiro. Logo, não foram observados na pesquisa, restos a pagar reinscritos. Para as despesas de emendas de comissão na fonte de recursos Tesouro, foram inscritos em restos a pagar o montante de R\$ 23,02 milhões. Já para as despesas de emendas de relator na fonte de recursos tesouro, o montante foi de R\$ 1.47 milhão, representando 73% da dotação atualizado do exercício de 2020. Situação paralela, foi verificada nas despesas de emendas de relator na fonte de recursos próprias, 78% da dotação atualizada inscrita em restos a pagar.

Em seguida, procedeu-se a identificação e análise do comportamento dos restos a pagar em termos percentuais aproveitando o agrupamento destacado: (i) processados inscritos, (ii) processados reinscritos, (iii) não processados inscritos; e (iv) não processados reinscritos, por ano de lançamento, e comparando-os aos seus respectivos totais.

A tabela 4 apresenta o peso percentual de cada item do agrupamento em relação ao volume total:

Tabela 4 - Volume de Restos a Pagar Inscritos e Reinscritos (processados e não processados), 2017 a 2021 (%)

ANO LANÇAMENTO	GRUPO ANEXO DPOF	RESTOS A PAGAR PROCESSADOS INSCRITOS	RESTOS A PAGAR PROCESSADOS REINSCRITOS	RESTOS A PAGAR NAO PROCESSADOS INSCRITOS	RESTOS A PAGAR NAO PROCESSADOS REINSCRITOS
2017	DISCRICIONÁRIA - FONTES PRÓPRIAS	4,1%	0,9%	59,6%	35,4%
2017	DISCRICIONÁRIA - FONTES TESOIRO	2,3%	1,5%	41,9%	54,3%
2017	OBRIGATÓRIAS - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2017	OBRIGATÓRIAS - FONTES TESOIRO	0,1%	0,1%	83,1%	16,8%
2017	EMENDAS COMISSÃO - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2017	EMENDAS COMISSÃO - FONTES TESOIRO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2017	EMENDAS RELATOR - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2017	EMENDAS RELATOR - FONTES TESOIRO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<hr/>					
2018	DISCRICIONÁRIA - FONTES PRÓPRIAS	3,8%	0,4%	62,5%	33,3%
2018	DISCRICIONÁRIA - FONTES TESOIRO	1,3%	1,4%	38,5%	58,8%
2018	OBRIGATÓRIAS - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
2018	OBRIGATÓRIAS - FONTES TESOIRO	0,2%	0,1%	57,2%	42,4%
2018	EMENDAS COMISSÃO - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2018	EMENDAS COMISSÃO - FONTES TESOIRO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2018	EMENDAS RELATOR - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2018	EMENDAS RELATOR - FONTES TESOIRO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<hr/>					
2019	DISCRICIONÁRIA - FONTES PRÓPRIAS	2,7%	0,2%	78,6%	18,6%
2019	DISCRICIONÁRIA - FONTES TESOIRO	1,9%	1,4%	33,2%	63,4%
2019	OBRIGATÓRIAS - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
2019	OBRIGATÓRIAS - FONTES TESOIRO	0,6%	0,0%	74,1%	25,4%
2019	EMENDAS COMISSÃO - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2019	EMENDAS COMISSÃO - FONTES TESOIRO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2019	EMENDAS RELATOR - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2019	EMENDAS RELATOR - FONTES TESOIRO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<hr/>					
2020	DISCRICIONÁRIA - FONTES PRÓPRIAS	4,3%	0,2%	53,8%	41,7%
2020	DISCRICIONÁRIA - FONTES TESOIRO	3,1%	1,9%	74,8%	20,2%
2020	OBRIGATÓRIAS - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2020	OBRIGATÓRIAS - FONTES TESOIRO	0,1%	0,0%	93,7%	6,2%
2020	EMENDAS COMISSÃO - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2020	EMENDAS COMISSÃO - FONTES TESOIRO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2020	EMENDAS RELATOR - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2020	EMENDAS RELATOR - FONTES TESOIRO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<hr/>					
2021	DISCRICIONÁRIA - FONTES PRÓPRIAS	2,3%	0,3%	62,1%	35,3%
2021	DISCRICIONÁRIA - FONTES TESOIRO	2,7%	2,0%	61,5%	33,8%
2021	OBRIGATÓRIAS - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2021	OBRIGATÓRIAS - FONTES TESOIRO	0,1%	0,0%	56,8%	43,1%
2021	EMENDAS COMISSÃO - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2021	EMENDAS COMISSÃO - FONTES TESOIRO	1,0%	0,0%	99,0%	0,0%
2021	EMENDAS RELATOR - FONTES PRÓPRIAS	3,0%	0,0%	97,0%	0,0%
2021	EMENDAS RELATOR - FONTES TESOIRO	1,6%	0,0%	98,4%	0,0%

Fonte: elaborado pelo autor (2022)

Além do já destacado acerca das despesas provenientes das emendas parlamentares de comissão e relator, a análise dos resultados possibilitou identificar outros comportamentos atípicos na série: (i) manutenção dos saldos em restos a pagar não processados inscritos para as despesas obrigatórias sujeitas a fluxo na fonte de recursos Tesouro, na ordem de 73% na média; (ii) baixa execução orçamentária das despesas de emendas de relator, com a inscrição em restos a pagar não processados representando 97% nas fontes de recursos Próprias e 98,4% nas fontes

de recursos Tesouro, ambas em relação ao total de restos a pagar inscritos (processados e não processados); e (iii) inscrição em restos a pagar não processados de 99% dos créditos orçamentários consignados na LOA de 2020 em favor do MEC das despesas de emendas de comissão nas fontes de recursos do Tesouro.

Conhecidos os resultados da análise dos restos a pagar, foi dada continuidade ao alcance do objetivo específico, apresentado na seção 4.1, por meio do relatório complementar Empoçamento por UO, destacando a Demanda Potencial, cujo resultado é obtido através da soma entre a dotação atualizada e os restos a pagar líquido de cancelamento (ver equação 3).

Para apurar o volume da Demanda Potencial do Órgão, seus componentes e o peso percentual de cada variável considerada no cálculo, foi necessário cruzar dados do orçamento do exercício vigente com os saldos orçamentários inscritos em restos a pagar em fase de execução, com vistas a demonstrar a importância de cada um na tomada de decisão alocativa. Também, foi considerado o preconizado no § 2º, do artigo 9º do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, onde:

Serão considerados, na execução da programação financeira de que trata este artigo, os créditos adicionais, as restituições de receitas e o ressarcimento em espécie a título de incentivo ou benefício fiscal e os **Restos a Pagar**, além das **despesas autorizadas na Lei de Orçamento anual (grifos nosso)**.

Sendo assim, uma vez que os limites de pagamento são cotejados entre o orçamento do exercício vigente e o orçamento dos anos anteriores, inscritos em restos a pagar, o conhecimento da Demanda Potencial torna-se substancial como instrumento alocativo para a gestão eficiente dos recursos públicos disponíveis.

A tabela 5, apresenta o volume da Demanda Potencial anualizada, apurada conforme critérios utilizados no relatório complementar Empoçamento por UO:

Tabela 5 - Demanda Potencial, 2017 a 2021 (Em R\$ Milhões)

ANO LANÇAMENTO	GRUPO ANEXO DPOF	DOTACAO ATUALIZADA	RAP INSCRITOS LIQUIDOS DE CANCELAMENTOS	DEMANDA POTENCIAL
2017	DISCRICIONÁRIA - FONTES PRÓPRIAS	1.511.749.272,00	453.602.063,67	1.965.351.335,67
2017	DISCRICIONÁRIA - FONTES TESOIRO	25.305.236.484,00	16.994.358.093,09	42.299.594.577,09
2017	OBRIGATÓRIAS - FONTES PRÓPRIAS	172.510.800,00	-	172.510.800,00
2017	OBRIGATÓRIAS - FONTES TESOIRO	5.883.793.548,00	517.265.247,38	6.401.058.795,38
2017	EMENDAS COMISSÃO - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-
2017	EMENDAS COMISSÃO - FONTES TESOIRO	-	-	-
2017	EMENDAS RELATOR - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-
2017	EMENDAS RELATOR - FONTES TESOIRO	-	-	-
2018	DISCRICIONÁRIA - FONTES PRÓPRIAS	1.772.366.093,00	519.196.253,82	2.291.562.346,82
2018	DISCRICIONÁRIA - FONTES TESOIRO	22.317.529.949,00	15.861.083.934,88	38.178.613.883,88
2018	OBRIGATÓRIAS - FONTES PRÓPRIAS	-	985.518,50	985.518,50
2018	OBRIGATÓRIAS - FONTES TESOIRO	6.439.467.137,00	158.529.079,28	6.597.996.216,28
2018	EMENDAS COMISSÃO - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-
2018	EMENDAS COMISSÃO - FONTES TESOIRO	-	-	-
2018	EMENDAS RELATOR - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-
2018	EMENDAS RELATOR - FONTES TESOIRO	-	-	-
2019	DISCRICIONÁRIA - FONTES PRÓPRIAS	1.444.052.498,00	725.944.750,20	2.169.997.248,20
2019	DISCRICIONÁRIA - FONTES TESOIRO	24.071.531.641,99	6.941.120.542,10	31.012.652.184,09
2019	OBRIGATÓRIAS - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-
2019	OBRIGATÓRIAS - FONTES TESOIRO	6.763.895.126,00	73.354.324,87	6.837.249.450,87
2019	EMENDAS COMISSÃO - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-
2019	EMENDAS COMISSÃO - FONTES TESOIRO	-	-	-
2019	EMENDAS RELATOR - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-
2019	EMENDAS RELATOR - FONTES TESOIRO	-	-	-
2020	DISCRICIONÁRIA - FONTES PRÓPRIAS	1.526.764.105,00	695.146.574,82	2.221.910.679,82
2020	DISCRICIONÁRIA - FONTES TESOIRO	18.444.543.167,00	8.347.144.096,15	26.791.687.263,15
2020	OBRIGATÓRIAS - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-
2020	OBRIGATÓRIAS - FONTES TESOIRO	6.957.480.372,00	878.173.749,58	7.835.654.121,58
2020	EMENDAS COMISSÃO - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-
2020	EMENDAS COMISSÃO - FONTES TESOIRO	95.672.030,00	-	95.672.030,00
2020	EMENDAS RELATOR - FONTES PRÓPRIAS	51.000.000,00	-	51.000.000,00
2020	EMENDAS RELATOR - FONTES TESOIRO	2.002.132.170,00	-	2.002.132.170,00
2021	DISCRICIONÁRIA - FONTES PRÓPRIAS	1.212.549.513,00	675.143.390,48	1.887.692.903,48
2021	DISCRICIONÁRIA - FONTES TESOIRO	17.447.713.188,00	7.535.188.057,77	24.982.901.245,77
2021	OBRIGATÓRIAS - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-
2021	OBRIGATÓRIAS - FONTES TESOIRO	6.918.439.813,00	861.970.686,05	7.780.410.499,05
2021	EMENDAS COMISSÃO - FONTES PRÓPRIAS	-	-	-
2021	EMENDAS COMISSÃO - FONTES TESOIRO	-	23.006.390,34	23.006.390,34
2021	EMENDAS RELATOR - FONTES PRÓPRIAS	-	39.637.282,84	39.637.282,84
2021	EMENDAS RELATOR - FONTES TESOIRO	523.223.608,00	1.459.938.976,18	1.983.162.584,18

Fonte: elaborado pelo autor (2022)

Mais uma vez, a atuação das alterações legislativas inerentes à política de restos a pagar vigentes, refletiu, também, na Demanda Potencial.

Os resultados alcançados demonstram uma alteração de peso dos restos a pagar no comportamento da Demanda Potencial ao longo da série estudada. Para os anos de 2017 e 2018, observou-se uma média de 40,9% de restos a pagar líquido de cancelamento para as despesas discricionárias na fonte de recursos tesouro. Já para os anos seguintes, essa média reduziu para 27,9%, para o mesmo grupo de anexo do DPOF.

Com relação as despesas obrigatórias sujeitas a fluxo na fonte de recursos tesouro, para os anos de 2017 e 2018, temos uma média de 5,2% de restos a pagar líquido de cancelamento. Esse percentual, na média dos anos seguintes da série estudada, elevou-se para 7,8%. Alta de 2,6 p.p., refletindo o aumento desse “estoque de orçamentos” dos anos de 2020 e 2021, de aproximadamente 11% em ambos os anos.

Acerca do comportamento da dotação atualizada ao longo da série das despesas discricionais, em especial a fomentadas com recursos do Tesouro Nacional, observou um aumento participativo, saindo de uma média de 59,1% para os anos de 2017 e 2018, para 72,1% nos anos seguintes.

A tabela 6, demonstra o comportamento das variáveis integrantes da Demanda Potencial, entre os anos de 2017 a 2021, em termos percentuais.

Tabela 6 - Demanda Potencial, 2017 a 2021 (Em %)

ANO LANÇAMENTO	GRUPO ANEXO DPOF	DOTACAO ATUALIZADA	RAP LIQUIDO DE CANCELAMENTOS	DEMANDA POTENCIAL
2017	DISCRICIONÁRIA - FONTES PRÓPRIAS	76,9%	23,1%	100,0%
2017	DISCRICIONÁRIA - FONTES TESOIRO	59,8%	40,2%	100,0%
2017	OBRIGATÓRIAS - FONTES PRÓPRIAS	100,0%	0,0%	100,0%
2017	OBRIGATÓRIAS - FONTES TESOIRO	91,9%	8,1%	100,0%
2017	EMENDAS COMISSÃO - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%
2017	EMENDAS COMISSÃO - FONTES TESOIRO	0,0%	0,0%	0,0%
2017	EMENDAS RELATOR - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%
2017	EMENDAS RELATOR - FONTES TESOIRO	0,0%	0,0%	0,0%
<hr/>				
2018	DISCRICIONÁRIA - FONTES PRÓPRIAS	77,3%	22,7%	100,0%
2018	DISCRICIONÁRIA - FONTES TESOIRO	58,5%	41,5%	100,0%
2018	OBRIGATÓRIAS - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	100,0%	100,0%
2018	OBRIGATÓRIAS - FONTES TESOIRO	97,6%	2,4%	100,0%
2018	EMENDAS COMISSÃO - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%
2018	EMENDAS COMISSÃO - FONTES TESOIRO	0,0%	0,0%	0,0%
2018	EMENDAS RELATOR - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%
2018	EMENDAS RELATOR - FONTES TESOIRO	0,0%	0,0%	0,0%
<hr/>				
2019	DISCRICIONÁRIA - FONTES PRÓPRIAS	66,5%	33,5%	100,0%
2019	DISCRICIONÁRIA - FONTES TESOIRO	77,6%	22,4%	100,0%
2019	OBRIGATÓRIAS - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%
2019	OBRIGATÓRIAS - FONTES TESOIRO	98,9%	1,1%	100,0%
2019	EMENDAS COMISSÃO - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%
2019	EMENDAS COMISSÃO - FONTES TESOIRO	0,0%	0,0%	0,0%
2019	EMENDAS RELATOR - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%
2019	EMENDAS RELATOR - FONTES TESOIRO	0,0%	0,0%	0,0%
<hr/>				
2020	DISCRICIONÁRIA - FONTES PRÓPRIAS	68,7%	31,3%	100,0%
2020	DISCRICIONÁRIA - FONTES TESOIRO	68,8%	31,2%	100,0%
2020	OBRIGATÓRIAS - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%
2020	OBRIGATÓRIAS - FONTES TESOIRO	88,8%	11,2%	100,0%
2020	EMENDAS COMISSÃO - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%
2020	EMENDAS COMISSÃO - FONTES TESOIRO	100,0%	0,0%	100,0%
2020	EMENDAS RELATOR - FONTES PRÓPRIAS	100,0%	0,0%	100,0%
2020	EMENDAS RELATOR - FONTES TESOIRO	100,0%	0,0%	100,0%
<hr/>				
2021	DISCRICIONÁRIA - FONTES PRÓPRIAS	64,2%	35,8%	100,0%
2021	DISCRICIONÁRIA - FONTES TESOIRO	69,8%	30,2%	100,0%
2021	OBRIGATÓRIAS - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%
2021	OBRIGATÓRIAS - FONTES TESOIRO	88,9%	11,1%	100,0%
2021	EMENDAS COMISSÃO - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	0,0%	0,0%
2021	EMENDAS COMISSÃO - FONTES TESOIRO	0,0%	100,0%	100,0%
2021	EMENDAS RELATOR - FONTES PRÓPRIAS	0,0%	100,0%	100,0%
2021	EMENDAS RELATOR - FONTES TESOIRO	26,4%	73,6%	100,0%

Fonte: elaborado pelo autor (2022)

Importante destacar os efeitos da crise sanitária da COVID-19 no Demanda Potencial nos anos de 2020 e 2021, em especial as despesas com emendas parlamentares, com forte peso dos restos a pagar.

Portanto, os resultados apurados evidenciam a questão da “reprogramação orçamentária” e seus efeitos no Empoçamento Financeiro, com reflexos na Demanda Potencial, uma vez que os limites de pagamento deverão ser “escolhidos” entre os compromissos novos e os antigos. Ademais, a análise possibilitou identificar que inscrição em restos a pagar, é tratado como uma forma de garantir a continuidade da execução orçamentária e financeira, garantindo os créditos orçamentários nos próximos exercícios. Confirmando o tratamento diferenciado dado aos restos a pagar quando confrontados com o princípio da anualidade orçamentária.

Na seção seguinte, foi abordado o comportamento dos pagamentos realizados ao longo da série selecionada.

### **4.3 Pagamentos realizados por Programação Financeira**

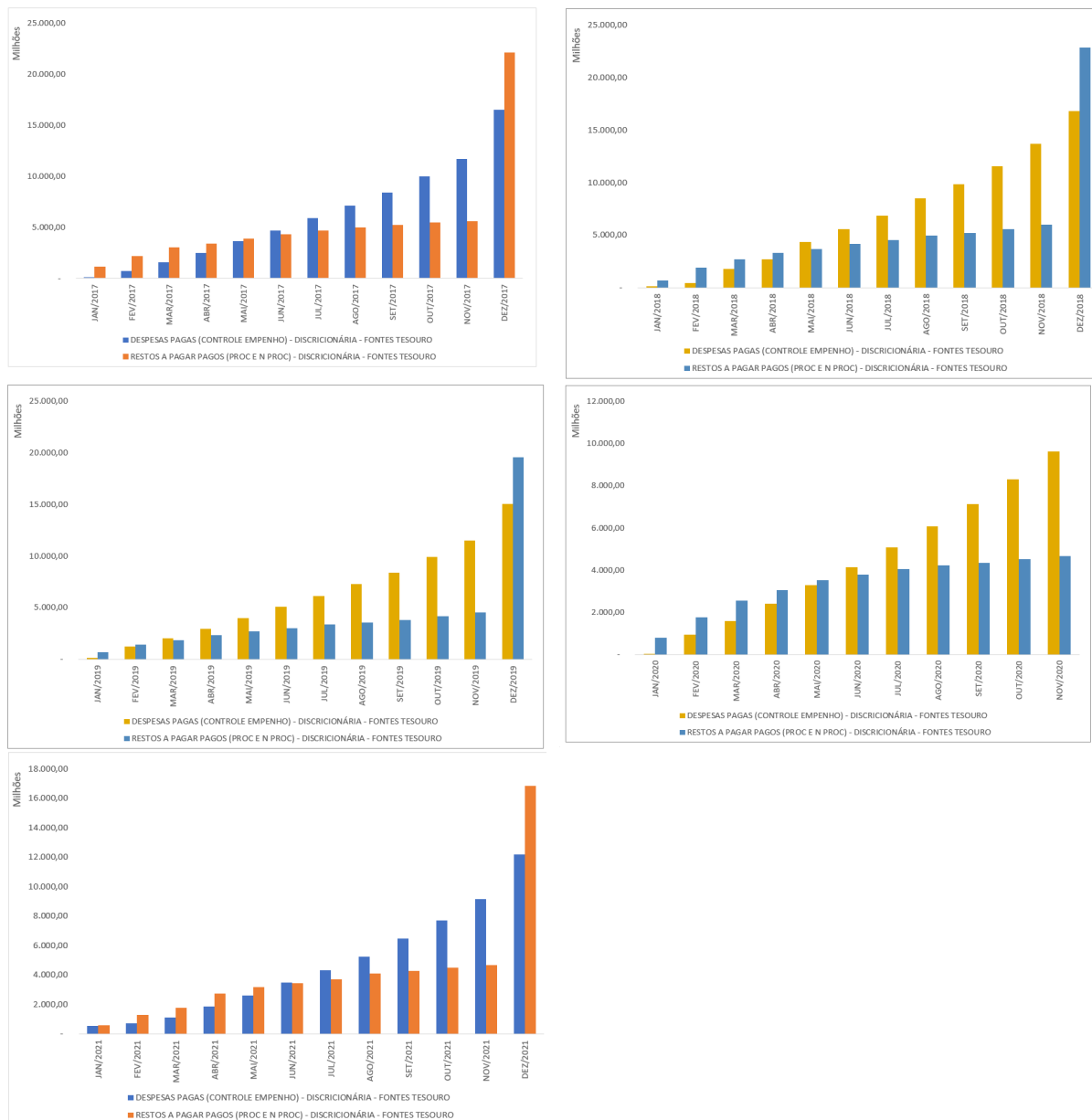
Entende-se que, a Demanda Potencial e suas características, será de suma importância para atendimento do objetivo geral, sendo necessário, portanto, identificar e analisar o comportamento dos pagamentos realizados ao longo da série, como forma de obter-se dados e informações importantes. Para tanto, os resultados apurados foram obtidos através de consultas/extrações feitas utilizando-se do Sistema Tesouro Gerencial, com o uso de atributos, métricas e outros filtros, detalhados no apêndice A, conforme metodologia considerada no cálculo do Empoçamento Financeiro.

A série de pagamentos realizados das despesas discricionárias na fonte de recursos Tesouro, apresentou um comportamento sazonal, quando observado separadamente o volume de pagamentos por orçamento, isto é, despesas pagas que se referem os créditos orçamentários do exercício e os restos a pagar (processados e não processados) de créditos orçamentários anteriores.

A sazonalidade comportamental se evidenciou em três instantes específicos no tempo. O primeiro comportamento se apresenta no início do exercício financeiro, com a concentração de pagamentos nas despesas de restos a pagar (inscritos e reinscritos). Já o segundo comportamento característico se apresenta entre o intervalo central do exercício financeiro, onde os pagamentos se concentram nas despesas do orçamento vigente. E, por último, o comportamento se apresenta no último mês do exercício, quando ocorre alta concentração de pagamentos dos restos a pagar.

Será apresentado o comportamento sazonal descrito, para a série de despesas discricionárias – fonte Tesouro, em para cada exercício financeiro. O gráfico 2 demonstram o comportamento sazonal observado.

Gráfico 2 - Pagamentos Realizados - Comportamento Sazonal, 2017 a 2021



Fonte: elaborado pelo autor (2022)

Mais uma vez, a quebra da sazonalidade comportamental dos pagamentos realizados só ocorre no ano de 2020, consequência da calamidade sanitária mundial da COVID-19.

A direção alocativa apresentada, configura-se como equivocada. Conforme análise, o volume de restos a pagar durante a série, continua se mantendo no mesmo patamar.

#### 4.4 Ciclos Políticos Orçamentários

Com o objetivo de identificar a existência ou não de ciclos políticos orçamentários, sugerido por literatura, que porventura tenha influenciado a execução orçamentária e financeiro do MEC entre os exercícios de 2017 a 2021, por meio do aumento de gastos, proporcionando maior e/ou menor volume de recursos financeiros empoçados, bem como identificar os determinantes do empoçamento financeiro, foi utilizado o modelo de análise de dados em painel com regressão por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) para efeitos fixos.

Vale frisar que, conforme procedimento padrão, é realizado testes para identificação do melhor efeito, fixo ou aleatório, dentre eles o *Teste de Hausman*, cujo objetivo é avaliar a consistência de um estimador comparado a um outro estimador alternativo. No caso em questão, não foi apresentado consistência/relevância estatística para efeitos aleatórios, logo não foi possível proceder o teste comparativo.

A tabela 7 apresenta os resultados descritivos das estatísticas e o comportamento das variáveis independentes em relação a variável depende Empoçamento Financeiro:

Tabela 7 - Resultados da Estimação - Efeitos Fixos

empoc_fin	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
limite_pg	.4558471	.0311759	14.62	0.000	.3945308	.5171634
desp_pg	-.5349575	.0434205	-12.32	0.000	-.6203564	-.4495587
rap_pg	-.1919962	.0518112	-3.71	0.000	-.2938977	-.0900947
ano_eleicao	1.52e+08	3.52e+07	4.31	0.000	8.25e+07	2.21e+08
governo_vigente	1.83e+08	3.62e+07	5.06	0.000	1.12e+08	2.54e+08
_cons	-1.91e+08	4.07e+07	-4.68	0.000	-2.71e+08	-1.11e+08
sigma_u	1,47E+11					
sigma_e	3,21E+11					
rho	.17246228 (fraction of variance due to u_i)					
F test that all u_i=0: F(5, 349) = 7.36					Prob > F = 0.0000	

Fonte: elaborado pelo autor (2022)

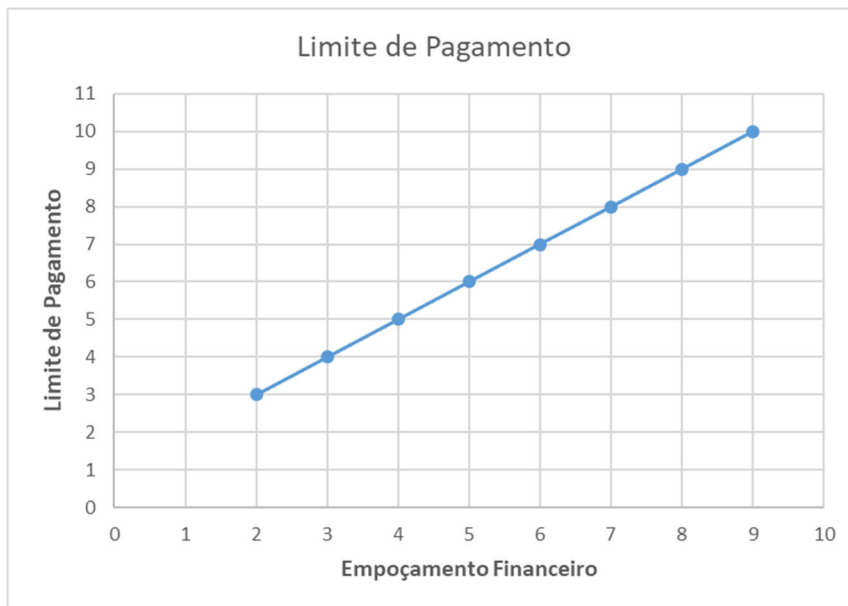
Como esperado, as variáveis apresentaram o comportamento desejado (sinais). Com  $P>|t|$  igual a zero indicando forte relevância estatística.

Em relação a variável *limite\_pg*, com sinal positivo, indica relação direta com a variável dependente, onde quanto maior os limites de pagamento estabelecidos, maior o volume de recursos empoçados.

Acerca das variáveis *desp\_pg* e *rap\_pg*, estas com sinal negativo, indicam relação inversa com a variável dependente. Consequentemente, quanto maior o montante de despesas realizadas, menor o empoçamento financeiro.

Como forma de facilitar o entendimento dos resultados, os gráficos 3 e 4 demonstram (de forma ilustrativa) o comportamento das variáveis em relação ao empoçamento financeiro:

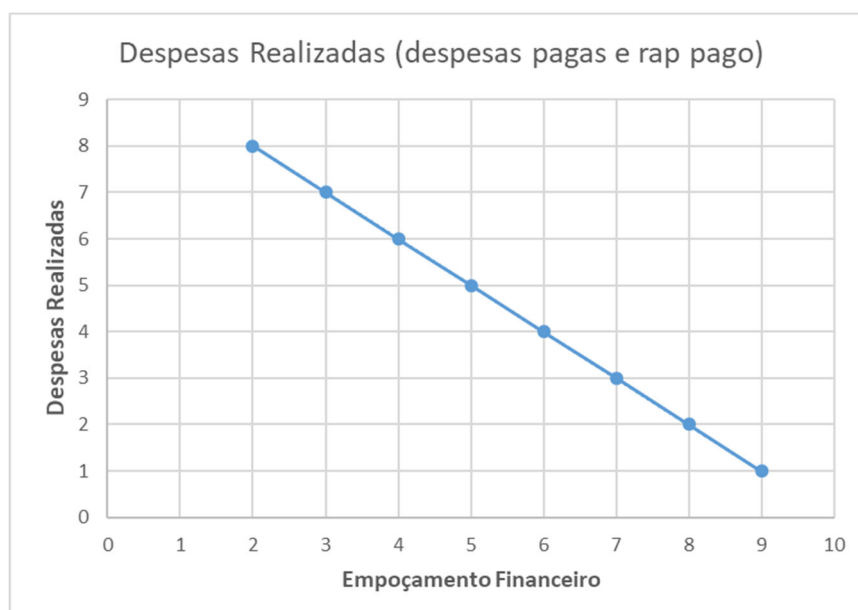
Gráfico 3 - Comportamento das Variáveis - Limite de Pagamento



Fonte: elaboração do autor (2022)

Como observado, aumentos no volume dos limites de pagamento implicam em aumentos no total de recursos empoçados.

Gráfico 4 - Comportamento das Variáveis - Despesas Pagas e RAP Pago



Fonte: elaboração do autor (2022)

Em contrapartida, realizações de despesas (pagamentos) implicam em um menor volume de recursos empoçados.

A variável *dummy ano\_eleição*, demonstra que nos anos de eleição, 2018 e 2020, o volume de recursos empoçado é maior. Seu patamar chega a ser mais de R\$ 152,0 milhões a mais do que o observado nos outros exercícios.

Justifica-se uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei Eleitoral estabeleceram uma gama de limitações e regras específicas, dedicadas em especial, às condutas em especial observadas no último exercício do mandato, exatamente no ano eleitoral, dentre elas: a vedação ao titular do poder ou órgão contrair despesas nos últimos oito meses do mandato, sem disponibilidade de caixa (art. 42 da LRF):

É vedado ao titular do Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito (Vide Lei Complementar nº 178, de 2021).

Já para a *dummy governo\_vigente*, concluiu-se que o empoçamento é superior a mais de R\$ 183,0 milhões no governo atual. Em termos gerais, esse comportamento tem suas justificativas em duas questões importantes: (i) por força da calamidade sanitária mundial da COVID-19, dado que a atividade econômica brasileira sofreu forte retração; e (ii) o baixo volume de pagamentos realizados das emendas de relator e comissão, em especial no ano de 2020.

Sendo assim, as variáveis *dummies ano\_eleição* e *governo\_vigente*, ao captarem baixa influência dos ciclos políticos orçamentárias na execução orçamentária e financeiro e no comportamento dos recursos empoçados, evidenciaram que o arcabouço legal vigente foi capaz de inibir movimentações na política fiscal objetivando transparecer eficiência alocativa dos recursos públicos disponibilizados.

## 5 CONCLUSÕES

Neste estudo cujo objetivo foi verificar o uso da ferramenta Empoçamento Financeiro como instrumento de acompanhamento, gestão e controle dos recursos públicos, e na mitigação dos efeitos do ciclo político orçamentária na execução orçamentária e financeira do Ministério da Educação, bem como sua relação com os demais instrumentos inerentes às finanças públicas, tais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF), os Restos a Pagar (RAP), as Regras Fiscais e o Ciclo Político Orçamentário (CPO).

Dessa forma, foram apresentadas suas características, a motivação da Setorial Financeira do MEC, e a interação com o Novo Regime Fiscal (NRF), estabelecido pelo Emenda Constitucional nº 95/2016 (Regra do Teto dos Gastos), contribuindo com a escolha da dinâmica mais eficiente dos limites de pagamento estabelecidos no DPOF.

Também, foi observado o crescimento, nos últimos exercícios, do volume de restos a pagar inscritos durante o exercício financeiro configurando-se um grande desafio à gestão dos recursos disponibilizados, expondo o problema da chamada “reprogramação orçamentária”, forçando o gestor público a “escolher” qual despesa será paga com o limite de pagamento estabelecido. Tais informações proporcionaram melhorias alocativas no processo de escolha de quais as despesas deveram ser pagas.

Como forma de lidar com o problema, as recentes atualizações legislativas que alteraram a política dos restos a pagar contribuíram, positivamente, na redução de seu volume. Com destaque específico no Ministério da Educação, a publicação do Decreto nº 9.428/2018, alterando o Decreto nº 93.872/1986, retirou a exceção dada as despesas financiadas com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), passando a se sujeitar ao bloqueio, se não liquidadas até a metade do segundo ano subsequente a sua inscrição.

No tocante a questão da exposição dos potenciais da ferramenta Empoçamento Financeiro, identificamos sua capacidade de informar ao gestor o saldo de pagamentos realizados por programação financeira, os saldos de limite de pagamento disponíveis e utilizado por anexo do DPOF e o controle mensal das cotas financeiras a receber do Órgão Central.

Uma vez que a ferramenta apresenta de forma distinta os pagamentos das despesas em separado, despesas pagas e restos a pagar pagos, deu ao gestor público o conhecimento da dinâmica de pagamentos e seu comportamento recorrente nos primeiros meses do exercício, sua inversão de fluxo ao longo dos meses centrais do calendário financeiro, e seu retorno de direção para os restos a pagar no último mês do ano. Com isso, possibilitará ao gestor público

definir com maior eficiência o melhor momento para direcionar os recursos públicos disponíveis para anuir com os compromissos firmados.

E, finalmente, aplicada a regressão econométrica conhecemos os determinantes do Empoçamento Financeiro com o uso do modelo de análise de dados em painel com regressão por mínimos quadrados ordinários (MQO) para efeitos fixos, à luz do modelo do eleitor mediano concomitante com a teoria dos ciclos políticos orçamentários, sendo observado que com a implementação de regras fiscais críveis, como a Regra de Ouro, a LRF e a Regra do Teto dos Gastos, têm minimizado a tentativa dos gestores/mandatários de ampliar os limites de pagamento objetivando com isso aumentar os gastos públicos sem lastro fiscal.

Dentre as limitações observadas durante o desenvolvimento do trabalho, a principal reside no pouco período de estudo, dado que a apuração do Empoçamento Financeiro no Ministério da Educação surgiu somente após a entrada em vigor do Novo Regime Fiscal, a partir de 2016, em decorrência da Emenda Constitucional 95/2016. Ainda assim, o resultado apresentado contribuiu com o arcabouço teórico acerca das finanças públicas e com o orçamento público, em especial a administração orçamentária e financeira.

Portanto, sugere-se a continuidade do estudo sobre o Empoçamento Financeiro em trabalhos futuros acerca dos impactos, novos determinantes, novas variáveis explicativas, objetivando conhecer com maior profundidade os fatores explicativos através de outros modelos econométricos mais robustos. Outra sugestão, consequência do aumento dos dados temporais, será estudar os efeitos do Empoçamento Financeiro sobre as variáveis contábeis em anos pré-eleitorais e pós-eleitorais.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de Finanças Públicas**. Brasília: Coleção Gestão Pública Ed., 2008.

AIDT, T. S.; VEIGA, F. J.; VEIGA, L. G. **Election results and opportunistic policies: a new test of the rational political business cycle model**. *Public Choice*, v. 148, p. 21-44, 2011.

ALT, J. E.; ROSE, S. S. **Context-conditional political business cycles**. In: BOIX, C.; STOKES, S. C. (org). *Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford University Press, p. 845-867, 2007.

ASTERIOU, D.; HALL, S. G. **Applied econometrics – a modern approach**. Revised Edition. New York: Palgrave MacMillan, 2007.

BALTAGI, B.H. **Econometric Analysis of Panel Data**, 5th ed. John Wiley & Sons. 2013.

BENITO, B.; BASTIDA, F., VICENTE, C. **Creating room for manoeuvre: a strategy to generate political budget cycles under fiscal rules**. *Kyklos*, v. 66, n. 4, p. 467-496, 2013.

BINET, M-E.; PENTECÔTE, J-S. **Tax degression and the political budget cycle in French municipalities**. *Applied Economics Letters*, 2004, v. 11, p. 905-908, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **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. Brasília, DF: Presidência da República, [1986]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm). Acesso em: 12 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.590, de 6 de setembro de 2000**. Dispõe sobre o Sistema de Administração Financeira Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3590.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3590.htm). Acesso em: 7 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015**. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2015, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3590.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3590.htm). Acesso em: 7 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.428, de 28 de junho de 2018**. Altera o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, para dispor sobre despesas inscritas em restos a pagar não processados. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9428.htm). Acesso em: 12 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **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, DF: Presidência da República, [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). Acesso em: 7 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estabelece Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1964]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 7 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.** Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm). Acesso em: 7 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113473.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113473.htm). Acesso em: 01 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 30 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal – janeiro de 2018. Tópico Especial: Regras Fiscais no Brasil.** Brasília: IFI, 2018. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/536464/RAF12\\_JAN2018.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/536464/RAF12_JAN2018.pdf). Acesso em: 31 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal – novembro de 2018. Orçamento de 2018: Empçamento de despesas.** Brasília: IFI, 2018. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/549985/RAF22\\_NOV2018.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/549985/RAF22_NOV2018.pdf). Acesso em: 29 abr. 2022.

BUNCH, B. S. The effect of constitutional debt limits on state governments' use of public authorities. **Public Choice**, v. 68, n. 1, p. 57-69, 1991.

CREPALDI, S.A. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle.** São Paulo: Saraiva Uni, 2013.

DRAZEN, A. **Political business cycles.** In: Steven N. Durlauf e Lawrence E. Blume (org.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Second Edition, Palgrave Macmillan, 2008.

ENAP. ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Gestão orçamentária e financeira**. Brasília: ENAP, 2016.

ENAP. ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Orçamento Público: Conceitos Básicos**. Módulo 3. Brasília: ENAP, 2014.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao Orçamento Público. Módulo 1: Entendendo o Orçamento Público**. Brasília: ENAP, 2017.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao Orçamento Público. Módulo 4: Política Econômica e Programação Financeira**. Brasília: ENAP, 2017.

FEIJÓ, P. H.; PINTO, L. F.; MOTA, F. G. L. **Curso de SIAFI: uma abordagem Prática da Execução Orçamentária e Financeira**. Brasília, 2008.

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. **Transferências voluntárias e ciclo político orçamentário no federalismo fiscal brasileiro**. Revista Brasileira de Economia, v. 61, n. 3, p. 271-300, jul./set. 2007.

FLYNN, S.; PESSOA, M. **Prevention and Management of Government Arrears**. Washington: International Monetary Fund, 2014.

FONTES, A. *et. al.* In: Giambiagi, Fabio. **O futuro do Brasil**. 1.ed. São Paulo: Atlas, 2021

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Fiscal Transparency Evaluation**. Washington: International Monetary Fund, 2017.

FÓRUM FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS – FFEB: **programa de estudos**. Brasília, 2014.

GIAMBIABI, F. **Tudo sobre o déficit público: O Brasil na encruzilhada fiscal**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

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

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2021.

\_\_\_\_\_. **Orçamento Governamental – Teoria – Sistema – Processo**. Atlas, 2018.

HSIAO, C. **Analysis of Panel Data**. Econometric Society Monographs, nº 11. Cambridge: Cambridge University Press, 1986

KIEWIET, R.; SZALAKY, K. **Constitutional limitations on borrowing: an analysis of state bonded indebtedness**. Journal of Law, Economics and Organization, v.12, n. 1, p. 62-97, 1996.

LIMA, E C. P. **Regras fiscais: teoria e evidência**. Belo Horizonte: Plenarium, 2005.

LOCKWOOD, B.; MIGALI, G. **Did the single market cause competition in exercise taxes? evidence from EU countries**, *Economic Journal*, v. 119, n. 3, p. 406–429, 2009.

McEACHERN, W. A. **Collective decision rules and local debt choice: a test of the median voter hypothesis**. *National Tax Journal*, v. 31, n. 2, p. 129-136, 1978.

NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. **A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos estados (1986-2002)**. *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 377-397, jul./set., 2006.

\_\_\_\_\_. **Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro**. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 64, n. 1, p. 3-24, jan./mar., 2010.

NAKAGUMA, M.Y. **Ciclos Políticos e Resultados Eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade do Estado de São Paulo – FEA-USP. São Paulo, 2006.

NEVES, Cesar D.; ROSSI, José W. **Econometria e Séries Temporais com Aplicações à Dados da Economia Brasileira**. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2014. 978-85-216-2685-5. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-216-2685-5/>. Acesso em: 09 jul. 2022.

NORDHAUS, W. D. **The political business cycle**. *Review of Economic Studies*, v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975.

PERSSON, T.; TABELLINI, G. **Political economics: explaining economic policy**. MIT Press, Cambridge, MA, 2000.

\_\_\_\_\_. **Do electoral cycles differ across political systems?** Tech. Rep., IGIER (Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research), Bocconi University, 2003.

OLIVEIRA, W. **Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. Belo Horizonte, 2015

PAGNUSSAT, José Luiz. “Introdução”. In: Giacomoni, James & Pagnussat, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília, ENAP. Vol. 1, 2006, p. 9-66.

PALUDO, A. V. **Orçamento Público, AFO e LRF**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Método, 2016.

QUEIROZ, M. C. L.; SILVA, A. B. **Ciclos políticos orçamentários no Estado do Ceará (1986-2006)**. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 35, jul./dez. 2010.

ROGOFF, K.; SIBERT, A. **Elections and macroeconomic policy cycles**. *Review of Economic Studies*, v. 55, p. 1-16, 1988.

ROGOFF, K. **Equilibrium political budget cycles**. *American Economic Review*, v. 80, p. 21-36, 1990.

ROSE, S. **Do fiscal rules dampen the political business cycle?** *Public Choice*, v. 128, n. 3-4, p. 407-431, 2006.

SALTO, F. S.; PELLEGRINI, J. A. **Contas Públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SAKURAI, S. N. **Testando a hipótese de ciclos eleitorais racionais nas eleições dos municípios paulistas**. Estudos Econômicos, v. 35, n. 2, p. 297-315, abril-junho, 2005.

\_\_\_\_\_. **Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990-2005 via dados em painel**. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 39-58, jan./mar. 2009.

SAKURAI, S. N.; GREMAUD, A. P. **Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989-2001)**. Economia Aplicada, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 27-54, janeiro-março, 2007.

SAPORITI, A.; STREB, J. M. **Separation of powers and political budget cycles**. Public Choice, v. 137, p. 329-345, 2008.

SCHAECHTER, A. *et. al.* **Fiscal rules in response to the crisis – toward the “next-generation” rules. A new dataset**. Fundo Monetário Internacional (FMI), 2012.

SENADO FEDERAL. Nota Técnica no 127, de 5 de julho de 2013. **Estimativa do contingenciamento de despesas no âmbito do Poder Executivo**. Brasília: Senado Federal, 2013. (Nota Técnica, n. 127). Disponível em: <https://goo.gl/WReSgF>. Acesso em: 17 nov. 2021.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 1.ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SHI, M.; SVENSSON, J. **Political budget cycles: do they differ across countries and why?** Journal of Public Economics, v. 90, p. 1367-1389, 2006.

SOF. SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Manual Técnico de Orçamento: MTO 2020**. Brasília: SOF, 2020.

STN. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Resultado do Tesouro Nacional: RTN 2019**. Brasília: STN, 2019.

STREB, J. M.; TORRENS, G. **Making rules credible: divided government and political budget cycles**. Public Choice, v. 156, p. 703-722, 2013.

VICENTE, E. F. R.; NASCIMENTO, L. S. **A efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros: um enfoque contábil**. Revista de Contabilidade e Organizações, v. 6, n. 14, p. 106-126, 2012.

VIDEIRA, R. A.; MATTOS, E. **Ciclos políticos eleitorais e a interação espacial de políticas fiscais entre os municípios brasileiros**. Economia Aplicada, v. 15, n. 2, p. 259-286, 2011.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à Econometria: uma abordagem moderna**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

## APÊNDICE A – APURAÇÃO DOS PAGAMENTO REALIZADOS

Filtros utilizados para apurar o volume de pagamentos realizados pelo Ministério da Educação (MEC), separado por tipo de despesa (discricionária, obrigatório sujeita a fluxo e emendas parlamentares) considerados no cálculo do empoçamento financeiro.

ATRIBUTOS e MÉTRICA	FILTROS
Item Informação	56:PAGAMENTOS TOTAIS (EXERCICIO E RAP)
Órgão UGE	PERTENCE
UGE – Moeda	R\$:REAL
UO – Órgão Máximo	26000:MINISTERIO DA EDUCACAO
Tipo Crédito	A:INICIAL(LOA), C:ESPECIAL, X:RP INICIAL(LOA), Y:RP ESPECIAL
Grupo Despesa	3:OUTRAS DESPESAS CORRENTES, 4:INVESTIMENTOS, 5:INVERSOES FINANCEIRAS
Conta Contábil Exercício	2017, 2018, 2019, 2020, 2021
Ano Lançamento	2017, 2018, 2019, 2020, 2021
Resultado Primário Lei	1:PRIMARIO OBRIGATORIO, 2:PRIMARIO DISCRICIONARIO, 3:PRIMARIO SEM IMPACTO FISCAL, 8:DESP.DISC. DECORRENTE DE EMENDA SF, CD E COMISSAO MISTA CN, 9:DESP.DISC. DECORRENTE DE EMENDA DIR.GERAL PLOA, EXC.ORDEM TEC, 6:DESPESA DISCRICIONARIA DECORRENTE DE EMENDA INDIVIDUAL, 7:DESPESA DISCRICIONARIA DECORRENTE DE EMENDA DE BANCADA
Métrica	MOVIM. LÍQUIDO - R\$ (ITEM INFORMAÇÃO)
Grupo Fontes de Recursos – Tesouro	29;75;48;74;36;88;86;51;44;42;13;12;08;00

Grupo Fontes de Recursos - Próprias	96;93;81;80;63;50
-------------------------------------	-------------------

Fonte: elaborado pelo autor (2022)

Especificamente para as despesas obrigatórias sujeitas a fluxo, acrescenta-se o filtro AÇÃO GOVERNO, para as seguintes ações orçamentárias, conforme relação destacado no DPOF: 0095:RESSARCIMENTO AS EMPRESAS BRASILEIRAS DE NAVEGACAO, 00M1:BENEFICIOS ASSISTENCIAIS DECORRENTES DO AUXILIO-FUNERAL E NA, 00PI:APOIO A ALIMENTACAO ESCOLAR NA EDUCACAO BASICA (PNAE), 00QK:RESSARCIMENTO DE RECURSOS PAGOS PELAS CONCESSIONARIAS E PERM, 00R3:RACIONALIZACAO E MODERNIZACAO DO SISTEMA PENAL, 0359:CONTRIBUICAO AO FUNDO GARANTIA-SAFRA (LEI N. 10.420, DE 2002, 0515:DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PARA A EDUCACAO BASICA, 0969:APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR NA EDUCACAO BASICA, 0A01:AUXILIO EMERGENCIAL FINANCEIRO (LEI N. 10.954, DE 2004), 1082:CENSO DEMOGRAFICO 2000, 10M1:CONSTRUCAO E APARELHAMENTO DA QUINTA PENITENCIARIA FEDERAL, 11I2:MODERNIZACAO DO APARELHO DO ESTADO - EUROBRASIL 2000, 12LX:CONSTRUCAO DE SONDAS DE PERFURACAO I (PERIODO 2010-2017), 12NI:IMPLANTACAO DE GASODUTOS DE ESCOAMENTO I (PERIODO DE 2010-20, 131C:IMPLANTACAO DE COMPLEXO DE GAS NATUAL I (PERIODO 2010-2015), 155N:APRIMORAMENTO DA INFRAESTRUTURA E MODERNIZACAO DO SISTEMA PE, 1592:EXPOSICAO UNIVERSAL DO ANO 2000 EM HANNOVER - ALEMANHA, 15F7:CONSTRUCAO DA SEDE DO DEPARTAMENTO PENINTECIARIO NACIONAL -, 15OF:CONSTRUCAO DA PENITENCIARIA FEDERAL EM ITAJAI/SC, 15OG:CONSTRUCAO DA PENITENCIARIA FEDERAL EM IRANDUBA- AM, 15OH:CONSTRUCAO DA PENITENCIARIA FEDERAL EM CHARQUEADAS- RS, 15OI:CONSTRUCAO DA PENITENCIARIA FEDERAL EM MONTES CLAROS/MG, 15OJ:CONSTRUCAO DA PENITENCIARIA FEDERAL EM SANTA LEOPOLDINA/ES, 15Q9:CONSTRUCAO E APRIMORAMENTO DA PENITENCIARIA FEDERAL EM ITAQU, 1701:APARELHAMENTO E REAPARELHAMENTO DE ESTABELECIMENTOS PENAI, 1757:DESENVOLVIMENTO DO PLANO PLURIANUAL 2004-2007, 1K39:CENSO DEMOGRAFICO 2010, 2000:ADMINISTRACAO DA UNIDADE,

2003:ACOES DE INFORMATICA, 2004:ASSISTENCIA MEDICA E ODONTOLOGICA AOS SERVIDORES CIVIS, EMPR, 2010:ASSISTENCIA PRE-ESCOLAR AOS DEPENDENTES DOS SERVIDORES CIVIS, 2011:AUXILIO-TRANSPORTE AOS SERVIDORES CIVIS, EMPREGADOS E MILITA, 2012:AUXILIO-ALIMENTACAO AOS SERVIDORES CIVIS, EMPREGADOS E MILIT, 2059:ASSISTENCIA MEDICA E ODONTOLOGICA A MILITARES E SEUS DEPENDE, 20AB:INCENTIVO FINANCEIRO AOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICIP, 20AD:PISO DE ATENCAO BASICA VARIABEL - SAUDE DA FAMILIA, 20AE:PROMOCAO DA ASSISTENCIA FARMACEUTICA E INSUMOS ESTRATEGICOS, 20AI:AUXILIO-REABILITACAO PSICOSSOCIAL AOS EGRESSOS DE LONGAS INT, 20AL:INCENTIVO FINANCEIRO AOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICIP, 20UG:PROMOCAO DA CIDADANIA, ALTERNATIVAS PENAIS E CONTROLE SOCIAL, 20UH:CAPACITACAO E QUALIFICACAO EM SERVICOS PENAIS, 20WS:CONSOLIDACAO DO SISTEMA PENITENCIARIO FEDERAL, 20XV:OPERACAO DO SISTEMA DE CONTROLE DO ESPACO AEREO BRASILEIRO -, 20YE:AQUISICAO E DISTRIBUICAO DE IMUNOBIOLOGICOS E INSUMOS PARA P, 212B:BENEFICIOS OBRIGATORIOS AOS SERVIDORES CIVIS, EMPREGADOS, MI, 212O:MOVIMENTACAO DE MILITARES, 214U:IMPLEMENTACAO DO PROGRAMA MAIS MEDICOS, 216H:AJUDA DE CUSTO PARA MORADIA OU AUXILIO-MORADIA A AGENTES PUB, 217T:RACIONALIZACAO E MODERNIZACAO DO SISTEMA PENAL, 219A:PISO DE ATENCAO BASICA EM SAUDE, 2314:APOIO A PROJETOS DE REINTEGRACAO SOCIAL DO PRESO, INTERNADO, 2316:SERVICO PENITENCIARIO FEDERAL, 2526:APOIO A PROJETOS DE CAPACITACAO E VALORIZACAO DO SERVIDOR PE, 2865:MANUTENCAO E SUPRIMENTO DE FARDAMENTO, 2887:MANUTENCAO DOS SERVICOS MEDICO-HOSPITALARES E ODONTOLOGICOS, 2913:INVESTIGACAO E PREVENCAO DE ACIDENTES AERONAUTICOS, 2E79:EXPANSAO E CONSOLIDACAO DA ATENCAO BASICA (POLITICA NACIONAL, 4368:PROMOCAO DA ASSISTENCIA FARMACEUTICA POR MEIO DA AQUISICAO D, 4370:ATENDIMENTO A POPULACAO COM MEDICAMENTOS PARA TRATAMENTO DOS, 4705:APOIO FINANCEIRO PARA AQUISICAO E DISTRIBUICAO DE MEDICAMENT, 5292:CENSO DEMOGRAFICO 2010, 7369:PESQUISA NACIONAL DE SANEAMENTO BASICO 2003, 8442:TRANSFERENCIA DE RENDA DIRETAMENTE AS FAMILIAS EM CONDICAO D, 8446:SERVICO DE APOIO A GESTAO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA BOLSA, 8573:IMPLEMENTACAO,

ACOMPANHAMENTO E AVALIACAO DA POLITICA NACION, 8577:PISO DE ATENCAO BASICA FIXO, 8585:ATENCAO A SAUDE DA POPULACAO PARA PROCEDIMENTOS EM MEDIA E A, 8744:APOIO A ALIMENTACAO ESCOLAR NA EDUCACAO BASICA (PNAE), 8790:APOIO A ALFABETIZACAO E A EDUCACAO DE JOVENS E ADULTOS, 8914:APOIO A CONSTRUCAO DE ESTABELECIMENTOS PENAIIS ESTADUAIS, 00TZ:AUXILIO-INCLUSAO AS PESSOAS COM DEFICIENCIA (LEI N. 14.176,)

## APÊNDICE B – APURAÇÃO DOS RESTOS A PAGAR e DEMANDA POTENCIAL

Filtros utilizados para apurar o volume de restos a pagar inscritos (processados e não processados), cancelados e a dotação atualizada do Ministério da Educação (MEC), considerados no relatório complementar Empoçamento por UO.

ATRIBUTOS e MÉTRICA	FILTROS
Item Informação	13:DOTACAO ATUALIZADA, 53:RESTOS A PAGAR A PAGAR (PROC E N PROC), 35:RESTOS A PAGAR PROCESSADOS INSCRITOS, 36:RESTOS A PAGAR PROCESSADOS REINSCRITOS, 37:RESTOS A PAGAR PROCESSADOS CANCELADOS, 38:RESTOS A PAGAR PROCESSADOS PAGOS, 39:RESTOS A PAGAR PROCESSADOS A PAGAR, 40:RESTOS A PAGAR NAO PROCESSADOS INSCRITOS, 41:RESTOS A PAGAR NAO PROCESSADOS REINSCRITOS, 42:RESTOS A PAGAR NAO PROCESSADOS CANCELADOS, 43:RESTOS A PAGAR NAO PROCESSADOS A LIQUIDAR, 44:RESTOS A PAGAR NAO PROCESSADOS LIQUIDADOS, 45:RESTOS A PAGAR NAO PROCES. LIQUIDADOS A PAGAR, 46:RESTOS A PAGAR NAO PROCESSADOS PAGOS, 47:RESTOS A PAGAR NAO PROCESSADOS A PAGAR, 48:RESTOS A PAGAR NAO PROCESSADOS BLOQUEADOS, 50:RESTOS A PAGAR INSCRITOS (PROC E N PROC), 51:RESTOS A PAGAR CANCELADOS (PROC E N PROC), 52:RESTOS A PAGAR PAGOS (PROC E N PROC))
Órgão UGE	PERTENCE
UGE – Moeda	R\$:REAL
UO – Órgão Máximo	26000:MINISTERIO DA EDUCACAO
Tipo Crédito	A:INICIAL(LOA), C:ESPECIAL, X:RP INICIAL(LOA), Y:RP ESPECIAL

Grupo Despesa	3:OUTRAS DESPESAS CORRENTES, 4:INVESTIMENTOS, 5:INVERSOES FINANCEIRAS
Conta Contábil Exercício	2017, 2018, 2019, 2020, 2021
Ano Lançamento	2017, 2018, 2019, 2020, 2021
Resultado Primário Lei	1:PRIMARIO OBRIGATORIO, 2:PRIMARIO DISCRICIONARIO, 3:PRIMARIO SEM IMPACTO FISCAL, 8:DESP.DISC. DECORRENTE DE EMENDA SF, CD E COMISSAO MISTA CN, 9:DESP.DISC. DECORRENTE DE EMENDA DIR.GERAL PLOA, EXC.ORDEM TEC, 6:DESPESA DISCRICIONARIA DECORRENTE DE EMENDA INDIVIDUAL, 7:DESPESA DISCRICIONARIA DECORRENTE DE EMENDA DE BANCADA
Métrica	MOVIM. LÍQUIDO - R\$ (ITEM INFORMAÇÃO)
Grupo Fontes de Recursos – Tesouro	29;75;48;74;36;88;86;51;44;42;13;12;08;00
Grupo Fontes de Recursos - Próprias	96;93;81;80;63;50

Fonte: elaborado pelo autor (2022)

## APÊNDICE C – RESULTADOS APRESENTADOS DA REGRESSÃO QUANTÍLICA

Resultados da regressão quantílica rejeitada.

### REGRESSÃO QUANTÍLICA - EFEITO FIXO

```
> summary.rqpd(object = fit, se = "boot")
$call
rqpd(formula = empoc_fin ~ limite_pg + desp_pg + rap_pg + ano_eleicao +
      governo_vigente | anexo_id, panel = panel(taus = c(0.1, 0.25,
      0.5, 0.75, 0.9), tauw = rep(1/5, 5)), data = empoc)

$coefficients
```

	Value	Std. Error	t value	Pr(> t )
(Intercept)[0.1]	-9.786788e+07	2.005082e+08	-0.4880992	6.257951e-01
limite_pg[0.1]	4.334084e-01	8.273452e-02	5.2385433	2.848954e-07
desp_pg[0.1]	-5.432133e-01	1.083188e-01	-5.0149477	8.571368e-07
rap_pg[0.1]	-1.137563e-01	2.159270e-01	-0.5268277	5.986578e-01
ano_eleicao[0.1]	0.000000e+00	0.000000e+00	NaN	NaN
governo_vigente[0.1]	0.000000e+00	0.000000e+00	NaN	NaN
(Intercept)[0.25]	-9.786788e+07	2.005082e+08	-0.4880992	6.257951e-01
limite_pg[0.25]	4.334084e-01	8.273452e-02	5.2385433	2.848954e-07
desp_pg[0.25]	-5.432133e-01	1.083188e-01	-5.0149477	8.571368e-07
rap_pg[0.25]	-1.137563e-01	2.159270e-01	-0.5268277	5.986578e-01
ano_eleicao[0.25]	0.000000e+00	0.000000e+00	NaN	NaN
governo_vigente[0.25]	0.000000e+00	0.000000e+00	NaN	NaN
(Intercept)[0.5]	-9.786788e+07	2.005082e+08	-0.4880992	6.257951e-01
limite_pg[0.5]	4.334084e-01	8.273452e-02	5.2385433	2.848954e-07
desp_pg[0.5]	-5.432133e-01	1.083188e-01	-5.0149477	8.571368e-07
rap_pg[0.5]	-1.137563e-01	2.159270e-01	-0.5268277	5.986578e-01
ano_eleicao[0.5]	0.000000e+00	0.000000e+00	NaN	NaN
governo_vigente[0.5]	0.000000e+00	0.000000e+00	NaN	NaN
(Intercept)[0.75]	-9.786788e+07	2.005082e+08	-0.4880992	6.257951e-01
limite_pg[0.75]	4.334084e-01	8.273452e-02	5.2385433	2.848954e-07
desp_pg[0.75]	-5.432133e-01	1.083188e-01	-5.0149477	8.571368e-07
rap_pg[0.75]	-1.137563e-01	2.159270e-01	-0.5268277	5.986578e-01
ano_eleicao[0.75]	0.000000e+00	0.000000e+00	NaN	NaN
governo_vigente[0.75]	0.000000e+00	0.000000e+00	NaN	NaN
(Intercept)[0.9]	-9.786788e+07	2.005082e+08	-0.4880992	6.257951e-01
limite_pg[0.9]	4.334084e-01	8.273452e-02	5.2385433	2.848954e-07
desp_pg[0.9]	-5.432133e-01	1.083188e-01	-5.0149477	8.571368e-07
rap_pg[0.9]	-1.137563e-01	2.159270e-01	-0.5268277	5.986578e-01
ano_eleicao[0.9]	0.000000e+00	0.000000e+00	NaN	NaN
governo_vigente[0.9]	0.000000e+00	0.000000e+00	NaN	NaN
anexo_id	2.795808e+07	4.354494e+07	0.6420510	5.212740e-01

Fonte: elaborado pelo autor (2022)