

O impacto dos restos a pagar não processados na classificação de universidades públicas brasileiras

The impact of unprocessed balances payable on the ranking of brazilian public universities

Daniel Garrett Feitosa¹

Maurício Assuero Lima de Freitas²

Resumo

O setor público brasileiro é norteado, em matéria fisco-orçamentária, pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Tal dispositivo traz, dentre outras, regras gerais para a elaboração e controle do orçamento público. Uma dessas previsões legais é o reconhecimento da categoria de Restos a Pagar. O trabalho buscou, além de uma análise do comportamento das variáveis orçamentárias, evidências estatísticas da relação do Restos a pagar não processados com o desempenho das instituições no índice/*Rankings* de referência RUF – Ranking Universitário Folha. A análise e discussão mostraram que, no período analisado, as instituições executaram praticamente a totalidade das dotações orçamentárias. Além disso identificou-se uma sensibilidade na taxa de variação dos restos a pagar não processados em relação à taxa de variação do Orçamento. No modelo econométrico testado os parâmetros das variáveis EXEC (índice de execução orçamentária) e RPNP (índice de restos a pagar não processados) se apresentaram todos significativos, apontando uma relação positiva e negativa, respectivamente, em relação à variável dependente RUF.

Palavras-chave: Conflitos de agência; Orçamento público; Restos a pagar. *Rankings* universitários.

Abstract

The Brazilian public sector is guided, in fiscal and budgetary matters, by Law nº 4.320, of March 17, 1964. This provision brings, among others, general rules for the elaboration and control of the public budget. One of these legal provisions is the recognition of the Remainder Payable category. The study sought, in addition to an analysis of the behavior of budgetary variables, evidence of the relationship between Unprocessed Remaining Payables and the performance of institutions in the reference index / *Rankings* RUF - Ranking

¹ Graduado em Economia (2009) e Mestre em Ciências Contábeis (2021) ambos pela Universidade Federal de Pernambuco-UFPE. Coordenador Administrativo/Financeiro da Pró-Reitoria de Pesquisa e Inovação – PROPESQI/UFPE. – orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3116-832X> E-mail: danielgarrettf@gmail.com

² Professor adjunto do departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da UFPE. – <https://orcid.org/0000-0002-0437-3571> E-mail: massuero@ig.com.br

Universitário Folha. The analysis and impartiality that, in the period analyzed, the institutions executed practically the totality of the budget allocations. In addition, a sensitivity was identified in the rate of change of unprocessed balances payable in relation to the rate of change in the Budget. In the econometric model tested the parameters of the variables EXEC (budget execution index) and RPNP (unprocessed payable recovery index) if impartial all, align a positive and negative relationship, respectively, in relation to the dependent variable RUF

Keywords: Agency conflicts. Public budget. Remains payable. University Rankings.

Introdução

A lei 4.320 de 17 de março de 1964, além de ser considerada a lei-mãe da contabilidade pública brasileira, traz em seus dispositivos orientações, princípio e regras gerais para o orçamento e despesas públicas. Uma das suas principais concepções é a definição de Restos a Pagar, em seu artigo 36, fazendo a distinção dos processados para os Restos a Pagar Não Processados. Essa classificação faz referência às fases, ou estágios, a despesa pública também conceituada nesta lei. As fases definidas são empenho, liquidação e pagamento. O empenho da despesa é a formalização de ato que cria ao Estado a obrigação de pagamento. A liquidação da despesa tem por um dos principais objetivos verificar a comprovação da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço. A ordem de pagamento é o despacho emanado por autoridade competente determinando que a despesa seja paga. Na etapa da liquidação é onde reside a diferenciação da classificação dos Restos a Pagar. Os do tipo não processados as despesas não foram liquidadas, enquanto os do tipo processados as despesas foram liquidadas, apenas não pagas. Aparentemente as do primeiro tipo parecem trazer maiores consequências visto a postergação do benefício da aquisição para o (s) exercício (s) seguinte (s), razão da escolha desta para objeto deste estudo.

A literatura sobre orçamento público tem apontado para um comportamento comum dos gestores em se executar todo o orçamento disponível, contribuindo para o crescente aumento dos volumes inscritos em restos a pagar. Este trabalho tem por panorama um cenário de altos índices de inscrição em restos a pagar do governo federal derivados, dentre outros, pela cultura institucional de se executar todo o orçamento disponível e busca analisar a relação entre o Restos a Pagar do tipo não processados com o desempenho das

Universidades Federais e analisar as suas eficiências em relação a esta, bem como outras variáveis.

A premissa básica utilizada é a de que as despesas realizadas e inscritas em Restos a Pagar não processados, ao postergar os benefícios (liquidação) da aquisição do bem/serviço para o (s) exercício (s) financeiro (s) seguinte (s), impacta de alguma forma e em algum grau o desempenho das instituições. O estudo pretende fazer uso de métodos quantitativos, notadamente no que concerne a modelos de regressão linear e análise do comportamento das variáveis. O trabalho está organizado em cinco tópicos. Além dessa introdução, o segundo tópico traz o referencial teórico da pesquisa, trazendo a contextualização de Restos a pagar e Orçamento Público, conflitos de agência e do Ranking Universitário Folha - RUF; no terceiro, será discutido a metodologia da pesquisa bem como o material e as fontes de acesso para a formatação do modelo. O seguinte tratará da análise dos resultados obtidos e, por fim, o quinto tópico traz as considerações finais do trabalho.

Restos a pagar e Orçamento Público

A definição de Restos a Pagar tem por sua gênese a Lei 4.320/64, que define em seu preâmbulo “estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” Especificamente, define em seu artigo 36 “Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas” (BRASIL, 1964, s/p)

As do tipo processadas diferenciam-se das não processadas pelo fato destas não terem tido a contrapartida do bem/serviço, ao passo que as do primeiro tipo já terem sido liquidadas, faltando apenas o pagamento de fato. Tal mecanismo deriva do princípio da anualidade do orçamento público também definido na Lei 4.320/64:

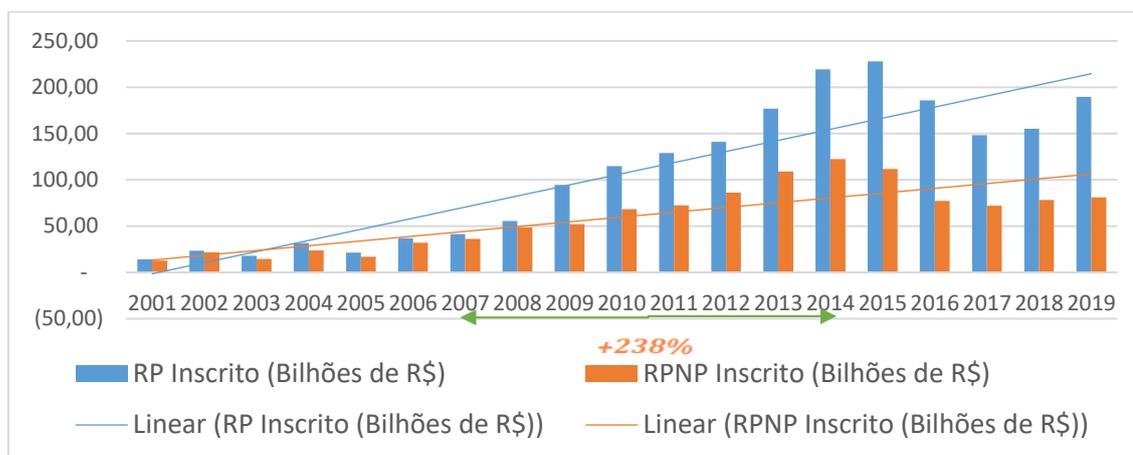
A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e

o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade (BRASIL, 1964, s/p)

De acordo com o princípio, todas as despesas devem ser empenhadas, liquidadas e pagas dentro do mesmo exercício financeiro, ou seja, do mesmo ano do orçamento vigente. Diferentemente de alguns países mais desenvolvidos, que utilizam dotações plurianuais que permitem melhor planejamento intertemporal por parte do gestor, a anualidade orçamentária leva os órgãos da Administração Pública a buscar, ao final de cada exercício financeiro, a execução de toda a sua dotação orçamentária, muitas vezes, sem planejamento e sem maiores critérios para o gasto.

Tal situação é ainda agravada pela postura conservadora do governo, que para atingir o superávit primário, contingencia o orçamento no início do exercício financeiro concentrando sua liberação após o atingimento da meta. Isso gera uma realização maciça de empenhos ao final de cada exercício financeiro, favorecendo a inscrição nos Restos a Pagar (ALVES,2011). Dados do Siga Brasil – Painel Especialista ³– do Senado Federal apontam que, em 2019, 7%, aproximadamente R\$ 12 bilhões, de todas as despesas empenhadas pelo Governo Federal foram inscritas em restos a pagar, ou seja, este é o volume de recursos não executado dentro do exercício. Desse total, 43% valores da ordem de R\$ 5 Bilhões foram inscritos em RPNP – Restos a pagar não processados, ou seja, perde-se o benefício da contrapartida, que é postergado para o próximo exercício financeiro. Em uma análise geral, infere-se que no período de 2001 a 2009, além do volume total de Restos a pagar do Governo Federal ter aumentado de forma significativa, os do tipo não processados sempre representam não menos de 42% desse volume, tendo ocorrido picos de mais de 80% conforme se observa no gráfico 1.

³ [SIGA Brasil - Painel Especialista \(www.senado.leg.br\)](http://www.senado.leg.br)

Gráfico 1- Restos a Pagar não Processados - Governo Federal

Fonte: elaboração própria.

De acordo com o gráfico 1, observa-se que o volume de RPNP cresce a partir do ano 2007 e atinge um ponto máximo em 2014. No período referido a variação dos RPNP chegou a 238%. Tal fator pode estar associado às dificuldades orçamentárias e aos contingenciamentos impostos, mesmo porque a partir de 2011, se observa uma desaceleração do ritmo de crescimento da economia, tendo a partir do segundo trimestre de 2014 entrado o ritmo em colapso (OREIRO, 2017). Isso, pois, afetou a arrecadação do governo no período. Ademais, a distância euclidiana observada entre as barras pode denotar a ineficiência no cumprimento do orçamento.

No que tange às Universidades Federais, estudos realizados no âmbito da UFSC (COELHO, 2019) e com Universidades Federais da Região Centro-Oeste (VASCONCELOS, 2018), apontaram que cerca de 90% da inscrição em Restos a Pagar são do tipo não processados. Ademais, estudo realizado com instituições do Nordeste brasileiro concluiu, dentre outros resultados, que as despesas de capital são as que mais contribuem para a inscrição nos Restos a Pagar (SILVA et al, 2014). Fica, pois, evidenciado a lacuna no tema do “quanto” e “como” esses fatos impactam do desempenho/resultados dessas instituições.

Estudo realizado com gastos federais dos Estados Unidos obteve três principais conclusões. A primeira de que existe um pico de gastos ao final de cada ano. Segunda que tais gastos são de menor qualidade. Terceira, permitindo a rolagem dos gastos para o período

subsequente, desmistificando o princípio do *“use it or lose it”* do orçamento americano, parece levar a uma maior qualidade e eficiência dos gastos públicos (LIEBMAN; MAHONEY, 2010; McPHERSON, 2007).

Diversos outros países, principalmente os de economias mais desenvolvidas, já flexibilizaram esse “dogma” da anualidade orçamentária, ao adotarem mecanismos que introduzem perspectivas plurianuais em orçamentos anualmente aprovados (ALVES, 2011).

Orçamento de aspectos Plurianuais apresenta bom funcionamento em países como Austrália, Áustria, Alemanha, Nova Zelândia e Grã-Bretanha. Para os países emergentes e economias em desenvolvimento, mesmo na falta de abundância de recursos administrativos, a introdução de elementos plurianuais básicos no procedimento orçamentário pode fornecer estrutura para uma melhor tomada de decisão na execução dos gastos (BOEX et al, 2000). Em contrapartida, considera-se que os orçamentos plurianuais podem reduzir a capacidade de absorção de choques econômicos, devido à sua característica reativa a adversidades econômicas, dificultando ou retardando a adoção de medidas fiscais de caráter contra cíclico, diferentemente dos orçamentos anuais que, além de possuírem previsões mais consistentes, são ajustados e revisados com mais frequência do que os plurianuais (ALVES, 2011). Sendo esta, pois, provavelmente a principal razão de o Brasil adotar orçamento de caráter anual.

Em virtude da anualidade orçamentária e dos conflitos de agência do setor público brasileiro, incorpora-se, pois, em seu comportamento de gestão, a obrigação da utilização das dotações orçamentárias em sua totalidade até o final do exercício financeiro. Mesmo que de maneira indiscriminada, os recursos devem ser gastos para não haver a perda dos mesmos, como se um imaginário índice de utilização dos recursos fosse mais relevante do que sua destinação de maneira eficiente. A cultura do *“use or lose it”* derivada da condição de orçamento anual fixo promove essa onda de gastos, desvirtuando, muitas vezes, da missão da instituição (KHALIL et al, 2019). No caso brasileiro, o volume dos restos a pagar inscritos em cada exercício financeiro representaria uma proxy desta cultura. Particularmente os restos a pagar do tipo não processados tenderiam a serem os que mais desvirtuariam dos objetivos da instituição, perfazendo, pois, o objeto de estudo deste trabalho.

Conflitos de agência

Parte do lastro teórico deste trabalho é a Teoria da Agência. Caracterizando conflitos de agência no setor público, considera-se como atores o Poder Executivo, o Legislativo, a burocracia estatal e a sociedade civil, que vão atuar e transacionar interna e externamente às organizações públicas (PERES, 2007). Especificamente, a sociedade pode ser entendida como um conjunto de contratos, implícitos e explícitos, que definem todos os direitos e deveres de seus *stakeholders*. A partir dessa relação surgem as figuras do principal e do agente bem como seus conflitos de interesse e assimetrias. O principal pode limitar as divergências de seu interesse estabelecendo incentivos específicos para o agente como também impondo custos de monitoramento elaborados para conter atividades do agente consideradas fora de seu padrão desejado (JENSEN; MECKLING, 1976).

Neste sentido, o entendimento do conflito de agência no setor público pode ser visto na relação sociedade (principal) e gestores públicos (agente), onde os diferentes interesses podem levar o agente a tomar decisões fora das diretrizes de interesse do principal. Nasce daí a necessidade da governança pública (PINTO *et al*, 2014). A governança, pois, se apresenta como um conjunto de princípios e práticas que visam minimizar os possíveis conflitos de interesse entre principal e agente, derivando dela os princípios da Transparência (*disclosure*), Prestação de Contas (*accountability*) e Equidade (*fairness*) (MARTINS *et al*, 2016 *apud* ANDRADE, 2006).

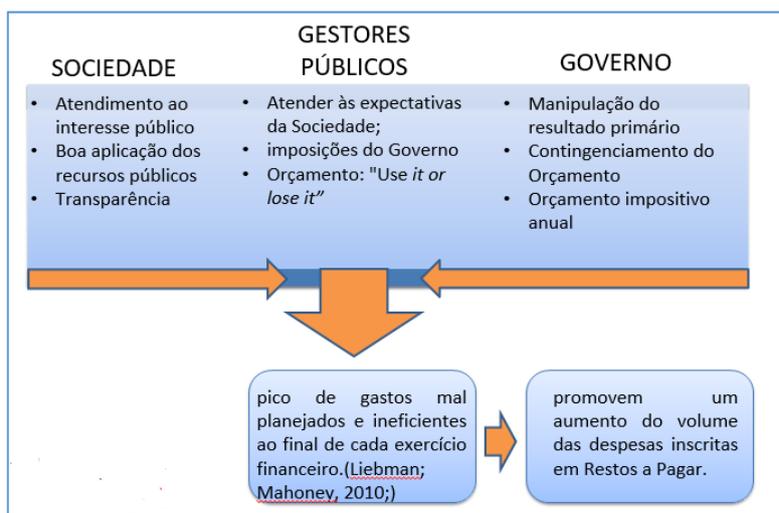
Dessa forma, assume-se que os conflitos de agência e as assimetrias informacionais envolvendo os atores do setor público brasileiro – Governo, Gestores públicos e sociedade - promovem incentivos a um pico de gastos mal planejados e ineficientes ao final de cada exercício financeiro (LIEBMAN; MAHONEY, 2010). Estes gastos, por consequência, promoveriam um aumento do volume das despesas inscrita em Restos a Pagar.

A condição de orçamento anual fixo, incentiva a execução das dotações aprovadas por imposição legal e meramente para fins de equalização orçamentária (KHALIL *et al*, 2019), ou seja, há incentivos para se utilizar todo o orçamento, mesmo que sem maiores critérios. O Portal da Transparência e o SIGA BRASIL do Senado Federal concentram informações diversas com livre acesso para a sociedade sobre orçamento, gastos e destinação

dos recursos Públicos, onde podem ser consultados os detalhes das despesas públicas, evidenciando a transparência e prestação de contas. Em contraponto, essa amplitude de acesso é questionável ao passo que não se deve generalizar e assumir que todos os usuários possuem recursos e *expertise* para consultar e utilizar essas informações disponíveis (ANGELI, 2016).

Conflitos de ordem política também incentivam a inscrição em restos a pagar. O resultado primário, que é obtido através da confrontação das receitas e despesas orçamentárias, é utilizado para mensurar o impacto na dívida estatal. O regime de Caixa utilizado para o seu cálculo gera um incentivo para se empurrar despesas de um ano para o seguinte (MENDES, 2014). Portanto, pode ser usado para vitrine política ao se manipular essa variável.

Figura 1: Conflitos de agência no setor público



Fonte: elaboração própria

As etapas da despesa pública transcorrem em três estágios previstos na Lei nº 4.320/1964 sendo eles: empenho, liquidação e pagamento. O estágio da liquidação é o que difere restos a pagar processados dos não processados, a depender da sua ocorrência. Em seu artigo 62, a mesma lei define como um dos requisitos para a liquidação a comprovação da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. Portanto, considera-se, especificamente, que os restos a pagar do tipo não processados (despesas não liquidadas) desvirtuam-se mais dos objetivos da instituição, ao passo que representariam volume de

despesas realizadas para fins de cumprimento do orçamento autorizado e que não há a contrapartida do benefício à instituição, caracterizado pela etapa da liquidação. A figura 1 apresenta, em resumo, os conflitos de agência com o qual o setor público se depara. Considerar-se-á neste estudo que esses conflitos potencialmente influenciam o volume de inscrições em restos a pagar.

Ranking Universitário Folha – RUF

É de amplo conhecimento que o setor universitário é um dos motores que impulsiona o desenvolvimento de conhecimento científico e, conseqüentemente, socioeconômico de diversos países. Reside, pois, neste aspecto um crescente interesse em Rankings Acadêmicos que hoje representa um tipo de “corrida pela reputação” com implicações geopolíticas e sociais (HAZELKORN, 2015).

É também do interesse político dos países, que suas instituições de ensino estejam em destaque nos diversos Rankings, pois podem promover uma maior atração de capital humano e investimentos, colaborando, assim, para sua promoção e desenvolvimento na comunidade internacional. De tal fato, justifica-se a importância de classificação das instituições de ensino e pesquisa, bem como sua divulgação, papel fundamental dos Rankings Universitários.

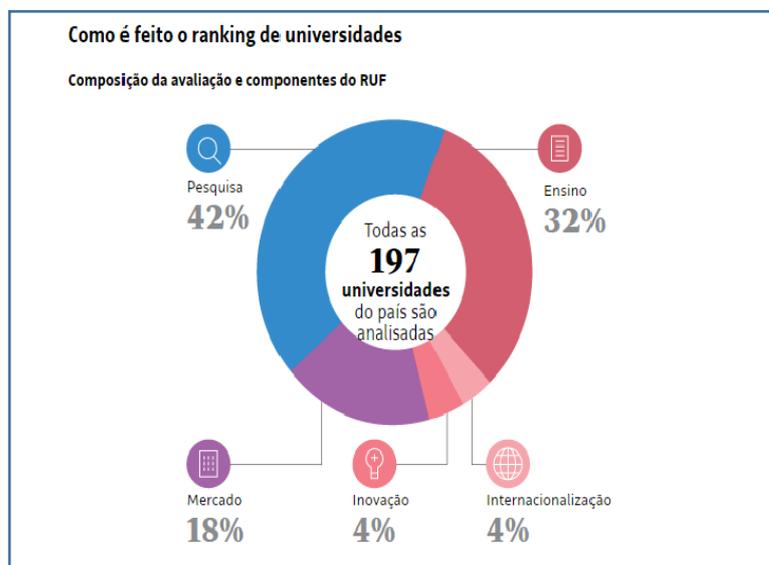
No âmbito do Brasil, sabe-se, ainda que a maioria dos cientistas trabalha em Universidades Públicas e institutos (públicos) de pesquisa. Estudos apontam a total ausência de empresas privadas da produção da ciência brasileira (LETA et al,2006). Os diversos Rankings Internacionais cobrem um percentual ente 1% a 3% de todas as instituições. Correspondem a cerca de 200 a 500 Universidades de um total aproximado de 17.000 de todo o mundo (VANZ et al,2018). Justifica-se, então, a necessidade da existência de Rankings nacionais a fim de avaliar em sua totalidade (ou quase) as instituições de ensino do país.

Atualmente, no Brasil, observam-se duas classificações no que tange Rankings Acadêmicos: A publicação Guia do Estudante, vinculada a Editora Abril, que publica uma classificação das universidades desde 1988. Bem como também, o recém-criado, desde 2012,

Ranking Universitário folha – RUF, vinculado ao jornal Folha de São Paulo (LOURENÇO; CALDERON,2015). Este último foi o escolhido para a base de comparação deste estudo em virtude da metodologia e métricas abrangidas, bem como o acesso a série histórica desde 2012. Conforme informa o site ⁴da entidade, o RUF é uma avaliação anual do ensino superior do Brasil, feita desde o ano de 2012. Nele estão classificadas as 197 Universidades brasileiras, seja pública ou privada. A avaliação é feita a partir de 5 indicadores: Pesquisa, Internacionalização, Inovação, Ensino e Mercado, sendo o primeiro deles de maior peso.

Os dados obtidos que compõem os indicadores são coletados por equipe da Folha em bases nacionais e internacionais de periódicos científicos, de patentes, em bases do Inep – MEC (Censo de Educação Superior e ENADE), em agências Federais e Estaduais de fomento à Ciência e em pesquisas nacionais de opinião feitas pelo Datafolha. A figura 3 mostra a composição do ranking.

Figura 2: Composição da avaliação e componentes do RUF



Fonte: retirado de <https://ruf.folha.uol.com.br/>

Material e metodologia

A população alvo do presente estudo se compõe das Universidades Federais do

⁴ <https://ruf.folha.uol.com.br/>

Brasil. Foi escolhida uma amostra, não probabilística, com 55 instituições, utilizando como critérios todas as Universidades listadas no censo da educação Superior 2017, realizado pelo INEP⁵, que possuíssem dados orçamentários disponíveis para o período entre 2012 e 2018 e que tivessem nota atribuída no conceito CAPES⁶ para cursos de pós-graduação. Portanto, algumas instituições foram excluídas da amostra final em virtude de terem sido criadas recentemente e/ou não terem dados disponíveis para o período de análise, e também pelo fato de não terem, no mínimo, 01 curso de mestrado ativo e reconhecido pela CAPES.

Os dados de cada uma das instituições listadas foram obtidos no SIGA BRASIL - Painel Especialista do Senado Federal, disponível no site da entidade⁷, contendo dentre outras informações o valor total empenhado, e o valor dos restos a pagar não processados e totais inscritos no período. Os dados são referentes ao período que vai de 2012 a 2018, inclusive, dado a disponibilidade de consulta do *Ranking* Universitário Folha, índice que serviu de base comparativa para o estudo.

A metodologia consistiu em análise das variáveis para comparar o comportamento do orçamento autorizado/empenhado e suas variações, bem como os percentuais de restos a pagar totais e não processados das instituições da amostra. Também foi realizada análise de regressão em dados em painel a fim de verificar a relação entre as variáveis. O trabalho faz uso de painel descrito pelo modelo (1), onde $i = 1, 2, 3, \dots, 55$ e $t = 1, 2, \dots, 7$, constituindo em painel balanceado com 385 observações.

$$RUF_{it} = \beta_0 + \beta_1 EXEC_{it} + \beta_2 RPNP_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

A variável explicativa $EXEC_{it}$ representa o percentual de execução do orçamento, ou seja, o valor total empenhado em relação ao orçamento total autorizado de cada instituição. A variável explicativa $RPNP_{it}$, a fração dos Restos a Pagar não processados em relação ao total de Restos a pagar inscritos no período. A variável dependente RUF é definida pelas

⁵ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

⁶ Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

⁷ <http://www.senado.leg.br>

notas atribuídas ao desempenho das instituições neste índice/*ranking*. Todas as variáveis independentes estão medidas em termos percentuais, portanto, não se deve observar disparidades de escala entre elas.

O modelo busca analisar a relação e a significância entre as variáveis, sendo possível observar o grau de relação e de explicação de uma sobre a outra. As ferramentas utilizadas para análise e interpretação dos dados foram o MS Excel e o pacote estatístico GRETL.

Resultados

Os resultados obtidos para a amostra estudada encontram-se plotados nas tabelas que seguem. As discussões dos mesmos são realizadas na sequência.

Tabela 1- Orçamento Autorizado X Empenhado em bilhões/R\$

Ano	Autorizado	Empenhado	%Empenhado
2012	34,21	34,97	102,24%
2013	38,91	39,99	102,79%
2014	42,35	43,21	102,02%
2015	45,35	44,93	99,09%
2016	47,68	48,97	102,71%
2017	50,62	53,04	104,77%
2018	52,35	54,72	104,53%
Média	44,49	45,69	102,59%
Desvio padrão	6,48	7,07	1,88%
Mínimo	34,21	34,97	99,09%
Máximo	52,35	54,72	104,77%
IPCA 2012-2018 (1,4985)	51,27	-	-

Fonte: Elaboração Própria.

A tabela 1 apresenta os valores orçamentários, da amostra considerada, autorizados e empenhados entre 2012 e 2018. Constatou-se que em praticamente todos os anos o valor total empenhado foi superior ao valor total autorizado. As diferenças a maior em relação ao executado refletem os créditos adicionais/suplementares abertos durante a execução do exercício financeiro e corroboram com o comportamento *use it or lose it* dos gestores públicos. Esse comportamento é evidenciado de forma consistente no setor público brasileiro.

Conforme argumenta Ribeiro (2010), para não perder dotação orçamentária, os empenhos são realizados no final do exercício financeiro de forma pouco criteriosa, causando graves prejuízos à Administração Pública. Alves (2016) alerta que o fenômeno pode prejudicar a qualidade dos gastos públicos, uma vez que essa cultura (*Use it or lose it*) já está embutida no comportamento dos gestores das repartições públicas.

Outra constatação relevante é que embora a diferença nominal entre os valores orçamentários de 2012 e 2018 seja R\$ 18,14 bilhões, ao se considerar a inflação⁸ no período observado, o valor de R\$ 34,21 bilhões de 2012 atualizado pelo IPCA (IBGE) até 2018, corresponde a R\$ 51,27 bilhões, ou seja, o valor orçamento de 2018 representa um ganho real de, apenas, R\$ 1,08 bilhão. Em termos reais praticamente com o mesmo valor orçamentário as instituições prestaram serviços a um maior contingente de estudantes. A tabela 2 faz um resumo das variações percentuais anuais dos valores da tabela 1

Tabela 2- Taxas de Variação

Ano	Autorizado	Empenhado	RP	RPNP
2012	-	-	-	-
2013	13,74%	14,35%	18,44%	12,14%
2014	8,85%	8,04%	11,49%	0,002%
2015	7,07%	4,00%	-21,29%	-30,99%
2016	5,14%	8,98%	-11,84%	-26,77%
2017	6,17%	8,30%	3,03%	40,18%
2018	3,41%	3,18%	-0,29%	-4,67%

Fonte: Elaboração Própria.

A Tabela 2 reflete a variação percentual de cada variável em relação ao período anterior. A taxa de variação dos valores empenhados tende a acompanhar o movimento do orçamento autorizado, estando sempre maior ou muito próximo deste, refletindo o comportamento e a cultura institucional de se executar todo o orçamento.

Observa-se que a taxa do orçamento autorizado ao variar positivamente, e em maior grau em relação aos períodos anteriores, em 2017, acarreta variações positivas na taxa de

⁸ Foi utilizado calculadora de inflação do Banco Central do Brasil (<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0>) utilizando o índice IPCA(IGPE) como referência

variações do RP e uma disparada na taxa de variação do RPNP, refletindo a prática de se executar todo o orçamento, mesmo que de maneira não eficiente: aumento na disponibilidade de orçamento, gerando aumento das despesas sem maiores critérios/planejamentos, aumentando por consequência o volume das inscrições em restos a pagar não processados.

De acordo com o teste de Hausman (p-valor 0,08) o modelo de efeitos fixos ajusta melhor os dados. A característica desse modelo é que o intercepto é o mesmo para toda a amostra, com isso é possível obter-se um estimador consistente do efeito marginal dos regressores. O modelo capta os efeitos marginais (FÁVERO, 2013). Outra característica dos efeitos fixos é que ele representa que uma amostra esgota a população, indicando que os critérios adotados para a seleção da amostra englobaram praticamente toda a população alvo. A tabela 3 mostra os resultados do modelo (1). As análises e comentários são feitos na sequência.

Tabela 3 - Resultado Regressão Dados em Painel – efeitos fixos - Modelos (1) – RUF

Variáveis	Coefficientes	Erro-Padrão	razão-t	p-valor
Intercepto	60,6657	6,59578	9,198	0,0000
EXEC	15,6817	6,25963	2,505	0,0127
RPNP	-18,4354	2,53456	-7,274	0,0000

Fonte: Elaboração própria.

$$R^2 = 0,910778; F_{(2, 328)} = 30,1781 - p\text{-valor} : 0,000$$

De acordo com a tabela 3 os parâmetros obtidos na resolução do modelo (1) são todos significativos, ao nível de significância de 5%, e os sinais obtidos estão de acordo com a expectativa do modelo. Ademais, a estatística F rejeita a hipótese de que os coeficientes das variáveis explicativas sejam, simultaneamente, nulos. O coeficiente de determinação indica que o modelo foi bem ajustado. O sinal do coeficiente da variável EXEC denota que a execução orçamentária das instituições influencia positivamente as notas no RUF. Ao passo que a variável RPNP influencia negativamente, fato que corrobora com as premissas da pesquisa, a saber: quanto maior for a proporção de restos a pagar não processados em relação ao total de restos a pagar inscritos, menor tenderá a ser a nota no RUF.

A dimensão do impacto estimado dessas relações é a de que aumentos da ordem de 10% no índice de execução das instituições aumentariam em aproximadamente 1,5% as notas do RUF, em contraponto que aumentos da ordem de 10% no percentual de Restos a pagar não processados inscritos diminuiriam a nota no RUF na também na ordem de 1,8%. O modelo de painel com efeitos fixos não capta influências individuais instituições, devendo, portanto, os resultados devem ser compreendidos nos termos das variáveis trabalhadas.

Considerações

À luz da teoria da agência, ficou evidenciado que o conflito entre os atores do setor público, em virtude da rigidez e do princípio dogmático da anualidade orçamentária, aumenta, ao final de cada exercício financeiro, o volume dos gastos de maneira não eficiente. Esse excesso culmina com o aumento do volume das despesas inscritas em Restos a Pagar. Destas, as do tipo não processadas parecem ser as mais prejudiciais para a administração pública.

Este estudo buscou verificar se esta relação impacta o desempenho finalístico das Universidades Federais Brasileiras. Para isso foi levantado os dados de 55 universidades Federais com base nos critérios definidos no item 3.4. Dentre os dados coletados estavam, para o período de 07 anos (2012-2018), o valor do orçamento autorizado, o valor total empenhado, o valor dos restos a pagar totais e não processados inscritos.

Nos resultados observou-se que todas as instituições da amostra executam o orçamento praticamente em sua totalidade ou mais. Ademais, a taxa de variação dos restos a pagar não processados se mostrou extremamente sensível à taxa de variação do orçamento autorizado, o que coaduna com a cultura do *use it or lose it* em relação ao orçamento público de caráter anual. O modelo econométrico apontou ainda para uma relação positiva entre o índice de execução orçamentária com as notas do RUF e uma relação negativa entre o percentual de Restos a pagar não processados com as notas deste *ranking*, ambas significativas ao nível de 5%.

Uma aplicação subsequente poderia ser um estudo de corte transversal que apresentasse a maior quantidade possível de instituições com a definição de outras variáveis

independentes podendo abranger outros aspectos institucionais a depender dos objetivos pretendidos. Outro ponto possível de estudo é considerar uma abordagem dinâmica para o comportamento dos Restos a Pagar das instituições, visto que o estoque de restos a pagar é mutável ao longo do tempo, face as novas inscrições a cada ano, bem como a possibilidade de o governo definir prazo de vigência e cancelamento de maneira compulsória das inscrições não liquidadas em determinado período. A exemplo o Decreto presidencial nº 9.428/2018, onde definiu-se regras para o bloqueio e o cancelamento dos restos a pagar não processados que não fossem liquidados nos prazos estabelecidos pelo regramento legal.

Os resultados encontrados mostram-se relevantes não apenas para o conhecimento científico do tema, contribuindo de maneira inovadora ao relacionar o Restos a Pagar com desempenho, como também para a comunidade da gestão universitária pública, ao passo que demonstra essa relação para instituições Universitárias. Buscou-se, portanto, ressaltar a importância para uma administração mais eficiente da aplicação dos recursos por parte das Universidades Federais, mitigando os conflitos de agenda que potencialmente levam ao aumento das inscrições em Restos a Pagar não processados. Conforme a demonstração econométrica realizada neste estudo, a postergação de aquisições de bens/insumos/serviços, representada pelo valor percentual dos Restos a Pagar não processados, pode impactar em algum nível o desempenho da instituição (no caso, mensurados pelo RUF).

Referências

ALVES PRANDINO, Diego. **Carry-over**: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal. Prêmio Tesouro Nacional de monografias.2011.

ANDRADE, G. A. Estudo econométrico dos efeitos da migração para OIGC: índice de ações com governança corporativa diferenciada da Bovespa. In: **IX SEMEAD** – Seminários em Administração. Administração no Contexto Internacional. São Paulo: FEA/USP, 2003.

ANGELI, Alzira. Transparência e acesso à informação: quem é o cidadão que demanda a abertura de informações públicas no Brasil? **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, PR, v. 7, n. 2, 2016.

BOEX L. F, Jameson; MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge; M.MCNAB, Robert. Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies. **Public Budgeting & Finance**. Wiley, v. 20, n. 2, p. 91-112, 2000.

BRASIL. **Lei Federal nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.428**, de 28 de junho de 2018. Altera o Decreto nº 98.872 de 23 de dezembro de 1986, para dispor sobre despesas inscritas em restos a pagar não processados. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9428.htm> Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.243**, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113243.htm > Acesso em: 10 jul.2019

COELHO NILSON, Gabriel et al. Gestão de restos a pagar: estudo de caso dos resultados alcançados pela UFSC no período de 2011 a 2016. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis, SC, v. 18, p. 1-16, 2019.

DA SILVA LOURENÇO, Henrique; CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Rankings acadêmicos na educação superior: mapeamento da sua expansão no espaço ibero-americano. **Acta Scientiarum. Education**, Maringá/PR, v. 37, n. 2, p. 187-197, 2015.

DE SOUZA VANZ, Samile Andrea et al. Rankings universitários internacionais e o desafio para as universidades brasileiras. **Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, Florianópolis/SC, v. 23, n. 53, p. 39-51, 2018

FÁVERO, Luiz Paulo Lopes. Dados em painel em contabilidade e finanças: teoria e aplicação. **BBR-Brazilian Business Review**, Vitória, ES, v. 10, n. 1, p. 131-156, 2013.

HAZELKORN, E. **Rankings and the reshaping of higher education: The battle for world-class excellence**. 2. Ed. Dublin Institute of Technology, Ireland, 2015, 297 p.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William. **Theory of the firm**: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, Rochester, NY, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

KHALIL, Fahad; KIM, Doyoung; LAWARREE, Jacques. Use it or lose it. *Journal of Public Economic Theory*, Wiley, v. 21, n. 6, p. 991-1016, 2019.

LETA, Jacqueline; GLÄNZEL, Wolfgang; THIJS, Bart. **Science in Brazil. Part 2**: Sectoral and institutional research profiles. *Scientometrics*, Cham, Switzerland, v. 67, n. 1, p. 87-105, 2006

LIEBMAN, Jeffrey B.; MAHONEY, Neale. Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from federal procurement. *American Economic Review*, Pittsburgh, v. 107, n. 11, p. 3510-49, 2017.

MARTINS, Vinicius A. et al. Teoria de agência aplicada no setor público. *Revista espacios*, Caracas/Venezuela, v. 37, n. 35, p. 16373501-16373530, 2016.

MCPHERSON, Michael. An analysis of year-end spending and the feasibility of a carryover incentive for federal agencies. 2007. 61p. **MBA Professional Report**. Naval Postgraduate School. Monterey CA, 2007.

MENDES, Marcos. **O que é contabilidade criativa**. Carta de Economia e Negócios, Taguatinga/DF, v. 1, n. 3, p. 7-11, 2014.

OREIRO, José Luis. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. *Estudos Avançados*, São Paulo/SP, v. 31, p. 75-88, 2017.

PERES, Ursula Dias. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios-RBGN*, São Paulo/SP, v. 9, n. 24, p. 15-30, 2007.

PINTO, Daniely Wasilewski et al. Teoria da Agência e o Controle Social da gestão pública. *Revista Organização Sistêmica*, UNINTER, v. 5, n. 3, p. 100-109, 2014.

RIBEIRO, Leonardo César. **Impactos da anualidade orçamentária na alocação dos recursos públicos**. Artigo de Curso de Especialização em Orçamento Público, Secretaria de Orçamento Federal–SOF, Brasília, 2010.

RIBEIRO, Leonardo César. **Impactos da anualidade orçamentária na alocação dos recursos públicos**. Artigo de Curso de Especialização em Orçamento Público, Secretaria de Orçamento Federal–SOF, Brasília, 2010.

FOLHA DE SÃO PAULO. **RUF**: Ranking Universitário Folha. Página inicial. Disponível

em: < <https://ruf.folha.uol.com.br/>>. Acesso em: 10 de jul. de 2019.

SILVA, Clariovaldo Enias Tavares da et al. Execução orçamentária: um estudo sobre a inscrição de restos a pagar nas universidades federais do Nordeste. In: **XIV Colóquio Internacional de Gestão Universitária**. Florianópolis/SC, 2014.

SENADO FEDERAL. SIGA BRASIL: **Painel Especialista. Página inicial**. Disponível em: < <http://www9.senado.leg.br/>>. Acesso em: 10 de jul. de 2019.

VASCONCELOS, Cássia Cardoso de Carvalho et al. **Os impactos financeiros dos restos a pagar na execução orçamentária e financeira das IFES da região Centro-Oeste no período de 2008 a 2016**. 2018. 111 p. Dissertação. Programa de Pós-graduação em Administração Pública Andifes (FCT). Universidade Federal de Goiás/UFG, Aparecida de Goiânia - GO, 2018.

Recebido em : 14/07/2020

Aceito em: 03/11/2021