
O FINAL DE ANO, AS DÍVIDAS E OS “RESTOS A PAGAR”

Coluna publicada em 17.12.2013: <<http://www.conjur.com.br/2013-dez-17/contas-vista-final-ano-dividas-restos-pagar>>

Final de ano é tempo de festas e confraternizações. Mas é época também de refletir sobre o ano que passou, em todos os sentidos. Pensar no que se fez e no que se projeta para o ano seguinte. E é hora também de acertar as contas. Tempo de balanço. Para as pessoas, as empresas e também o setor público.

É o momento em que aparecem as consequências daquele hábito arraigado de deixar tudo para a última hora: falta o dinheiro, adiam-se pagamentos, parcelam-se dívidas. Muitas vezes, criam-se novos compromissos – afinal, o Natal está aí, todos querem presentes. Difícil dizer se é um hábito de todos ou apenas de nós, brasileiros.

O fato é que esse (mau) hábito reflete-se na administração pública, que parece reproduzir o comportamento das pessoas e também posterga a quitação de suas contas.

Pagamentos que deveriam ter sido feitos ao longo do ano são deixados para o ano seguinte. Cria-se o que tecnicamente se chama de “restos a pagar”,¹ ou seja, a administração pública compromete-se no final do ano a fazer pagamentos de despesas empenhadas no exercício, deixando-os para que se concretizem no exercício financeiro seguinte, onerando o próximo orçamento.

É até compreensível o uso moderado desse instrumento.

Afinal de contas, nossas leis orçamentárias, como nos demais países, têm vigência temporária, em atenção ao princípio da anualidade, que, por disposição

¹ As “despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro”, previstas no art. 36 da Lei 4.320, de 1964, e 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101, de 2000.

legal (Lei 4.320/1964, art. 34), corresponde ao ano civil, iniciando-se em 1º de janeiro e terminando em 31 de dezembro,

A anualidade orçamentária, erigida à condição de princípio pelos doutrinadores, é, de um lado, uma necessidade, uma vez que os orçamentos públicos exercem as funções de controle, gestão e planejamento e, para isso, torna-se imprescindível que se estabeleça um período determinado para que sejam previstas e autorizadas as receitas e despesas, a fim de que possam ser controladas.

Por outro lado, a existência de um prazo fixo para a vigência da lei orçamentária causa alguns problemas e distorções,² uma vez que a atividade financeira do setor público compreende um conjunto de atos que se realizam continuamente.

Daí porque a necessidade de mecanismos, como é o caso dos restos a pagar, que permitam adaptar a necessária temporariedade da lei orçamentária com a diversidade de situações que decorrem da atividade financeira ininterrupta do setor público.

Infelizmente, o que se tem observado é seu uso abusivo, generalizando-se a inscrição de valores em restos a pagar, fazendo com que o ano se inicie com expressivos valores já empenhados, criando-se um verdadeiro “orçamento paralelo”, que dificulta o planejamento e a gestão e torna menos transparentes os gastos públicos.

Intensifica-se, ainda, a disputa pela liberação desses recursos no exercício seguinte, em um jogo sujeito a interferências políticas e de toda ordem, com regras pouco claras e transparentes.

O legislador tem estado atento a isso e várias são as limitações impostas para a inscrição em restos a pagar, com vedações voltadas a evitar abusos e descontrole das contas públicas, além da previsão de relatórios que procuram dar maior transparência. Mas, lamentavelmente, isso parecer não estar sendo suficiente, pois o que se vê é um crescimento constante desses valores.

Constata-se ser necessário o aperfeiçoamento da legislação em matéria de finanças públicas, e isso passa pela revisão da ideia de anualidade orçamentária, a fim de tornar nossas leis orçamentárias mais coerentes com a modernização da administração pública.

Com efeito, atualmente a lei orçamentária insere-se no contexto de um sistema orçamentário, coordenando-se com outras leis que abrangem períodos mais amplos da atividade financeira do Estado, que não prescinde de previsões de médio

² *Natal é tempo de correr com a execução orçamentária*, nesta edição, p. 211-214, em que mostrei que a aproximação do final do exercício leva a uma “corrida” para a execução apressada da lei orçamentária, com a finalidade de evitar a perda das dotações consignadas no orçamento.

e até mesmo longo prazos, como a lei de diretrizes orçamentárias, o plano plurianual, plano nacional de educação e outras, que vêm exercendo funções cada vez mais relevantes. Já há muito se fala também no princípio da plurianualidade,³ tendo em vista o reconhecimento de que as despesas do setor público são, no mais das vezes, de caráter plurianual, com o que o sistema orçamentário deve ser compatível.

A lei anual de diretrizes orçamentárias, para citar uma dessas novas e importantes atribuições, atualmente incorpora o anexo de metas fiscais (LRF, art. 4º, 1º), com previsões para o exercício a que se refere mais os dois seguintes, institucionalizando o chamado planejamento “deslizante” (ou “rolante”, como preferem alguns autores), adaptando a anualidade orçamentária ao planejamento plurianual e permitindo maior segurança jurídica para as despesas que extrapolam o exercício financeiro. Essas despesas, hoje, são fundamentais para assegurar o desenvolvimento econômico e social, especialmente em função das grandes obras de infraestrutura, cada vez mais necessárias para melhorar o bem-estar de nossa sociedade. Basta ver as imprescindíveis obras voltadas a favorecer a mobilidade urbana, problema crescente nas grandes metrópoles, que exigem altos investimentos em transportes coletivos de massa, como o metrôviário, vias rápidas e outros; ou ainda as grandes obras voltadas à produção de energia, como usinas hidrelétricas. Todas obras de grande vulto, fundamentais para o país, e cuja implantação ultrapassa em muito o período do exercício financeiro.

Os contratos com o Estado cada vez menos se esgotam no curto prazo, e é necessário assegurar o seu cumprimento pelo poder público. Nosso sistema jurídico precisa estar preparado e adequado para dar segurança jurídica, em todos os aspectos, especialmente financeiros, para esses investimentos que ultrapassam a vigência da lei orçamentária.

Os projetos de lei em curso voltados a substituir a Lei 4.320, de 1964,⁴ sugerem mecanismos de aperfeiçoamento nesse sentido, como a introdução de um anexo e novas regras que garantem recursos para os empreendimentos plurianuais, possibilidade de carregar dotações orçamentárias para o próximo exercício (“*carry-over*”), além de melhor regulamentação para os restos a pagar. Com isso, evitam-se ou reduzem-se os efeitos indesejáveis de uma anualidade orçamentária rígida, causadora das já citadas ineficiências na gestão financeira do Estado.

A administração pública e o sistema orçamentário precisam se adaptar aos novos tempos, e muito há que se fazer, como se pode ver.

³ José Afonso da Silva, *O orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: RT, 1973, p. 134.

⁴ Sobre os quais já me referi no texto *Responsabilidade orçamentária precisa de melhorias*, nesta edição, p. 259-262.

E as pessoas e governantes também podem colaborar, e muito, mudando hábitos que, embora pareçam fazer parte de uma cultura, não são nada saudáveis para as finanças públicas, muito menos para as particulares. Endividar-se não é por si só um mau hábito, pelo contrário, é muitas vezes um incentivo e motor do crescimento e desenvolvimento. Exige apenas planejamento e responsabilidade.

É hora de aproveitar os últimos dias que faltam para o fim do ano e acertar nossas contas. Pode ser difícil convencer nós brasileiros a não ter dívidas, mas ano novo é o momento para fazer as promessas e, quem sabe, desta vez seja diferente. Vamos esperar que todos, especialmente nossos governantes, deixem as dívidas pagas em 2013 e vamos começar 2014 com dinheiro para os novos projetos. Um feliz 2014 a todos, com muito dinheiro no bolso e no caixa. E sem “restos a pagar”!