



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
**MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO ECONÔMICA DE
FINANÇAS PÚBLICAS**

**GESTÃO DOS GASTOS PÚBLICOS: IMPACTO DOS CUSTOS
INVISÍVEIS PARA AS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DA
UNB.**

JOELDER ALVES DA SILVA

BRASÍLIA – DF

2015

JOELDER ALVES DA SILVA

**GESTÃO DOS GASTOS PÚBLICOS: IMPACTO DOS CUSTOS
INVISÍVEIS PARA AS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DA
UNB.**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão Econômica de Finanças Públicas do programa de Pós-Graduação em Economia - Departamento de Economia da Universidade de Brasília.

Orientadora: Profa. Dra Andrea Felipe Cabello.

Brasília – DF

2015

JOELDER ALVES DA SILVA

**GESTÃO DOS GASTOS PÚBLICOS: IMPACTO DOS CUSTOS
INVISÍVEIS PARA AS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DA
UNB.**

Comissão Examinadora:

Prof. Dra. **Andrea Felipe Cabello.(orientadora)**
Departamento de Economia – UnB

Prof. Dra. Geovana Lorena Bertussi
Departamento de Economia – UnB

Prof. Dr. Prof. Marcelo Driemeyer Wilbert
Departamento de Contabilidade – UnB

Brasília, __ de _____ de 2015

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

As586g
g Alves da Silva, Joelder
 Gestão dos Gastos Públicos: impacto dos custos
 invisíveis para as despesas orçamentárias da UnB /
 Joelder Alves da Silva; orientador Andrea Felipe
 Cabello. -- Brasília, 2015.
 74 p.

 Dissertação (Mestrado - Mestrado em Economia) --
 Universidade de Brasília, 2015.

 1. Custo Invisível. 2. Custo de Oportunidade. 3.
 Teoria da Agência. I. Felipe Cabello, Andrea,
 orient. II. Título.

À minha família, tanto àquela que me criou e
educou quanto a que Deus me permitiu
construir.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, sempre me protegendo e guiando pelos caminhos corretos.

À minha esposa pela compreensão e solidariedade durante mais essa etapa de minha vida. Sua ajuda foi muito importante.

À professora Andrea Felipe Cabello pela disposição e dedicação durante a orientação.

Aos Servidores, Francisco Assis Lima e Rodrigo Nunes Endres, gestores das unidades da Prefeitura da UnB onde ocorreram as pesquisas.

E às colaboradoras Márcia Rocio Vaz e Patrícia Pereira Dias pela boa vontade em fornecer as informações.

RESUMO

O presente estudo foi realizado com a finalidade de analisar o impacto de custos invisíveis para as despesas orçamentárias da Universidade de Brasília – UnB. Apresenta-se, de tal maneira, uma análise sobre a representatividade financeira desses custos perante os recursos destinados para custeio das atividades institucionais. Apesar de serem de difícil identificação e mensuração verifica-se que esses custos podem ser perfeitamente identificados e precificados na busca de uma melhor alocação dos recursos. A proposta aqui aplicada para o estudo dos custos invisíveis está sob o olhar dos juros, multas e atualizações monetárias advindos do atraso nos pagamentos das faturas de energia elétrica e telefonia fixa. Para tanto é apresentada uma discussão acerca das teorias dos custos de oportunidade, transação e da teoria da agência. Por meio do entendimento dessa última teoria constata-se que as incidências dos custos invisíveis também estão ligadas a uma relação de conflito entre o agente e o principal quando da execução das atividades. Também por meio dela se apresentam as políticas de incentivo e controle, que não devem ser descartadas dentro de um processo resolutivo.

Palavras-chave: Custo Invisível, Custo de Oportunidade, Teoria da Agência.

ABSTRACT

This study was conducted in order to analyze the impact of unseen costs to the budget expenditures of the University of Brasilia - UNB. It is presented in such a way, an analysis of the financial representation of these costs before the resources allocated to fund the institutional activities. Although they are difficult to identify and measure it appears that these costs can be clearly identified and priced in search of a better allocation of resources. The proposal here applied to the study of invisible costs are under the gaze of interest, fines and monetary adjustments arising from late payment of electricity bills and fixed telephony. Therefore a discussion of the theories of opportunity costs, transaction and agency theory is presented. Through understanding this latter theory it appears that the impact of invisible costs are also linked to a conflict relationship between the agent and the principal when the execution of the activities. Also through to have the incentive and control policies that should not be discarded in a solution process.

Keywords: Invisible Cost, Opportunity Cost, Agency Theory

LISTA DE QUADROS

Quadro 01- Relações entre Principal e Agente.....	42
Quadro 02- Faturas de Energia elétrica – CEB - 2013.....	51
Quadro 03- Faturas de Energia elétrica – CEB - 2014.....	53
Quadro 04- Faturas de telefonia fixa - Oi - 2013.....	55
Quadro 05- Faturas de telefonia fixa - Oi - 2014.....	56
Quadro 06- Total de JMA. Faturas de Energia Elétrica e Telefonia Fixa.....	58
Quadro 07- Matriz distribuição orçamentária- 2013 e 2014.....	60

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Curva de Custo Fixo Médio (CFMe) e Custo Variável Médio (CVMe).....	32
Figura 2- Curva de Custo Médio (CMe).....	32
Figura 3- Curvas de Custos da empresa.....	33

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01- Orçamento das universidades federais de 2003 a 2012 (R\$ bilhões).....	29
Gráfico 02- Percentual de faturas de Energia Elétrica com/sem JMA- ano 2013.....	52
Gráfico 03- Percentual de faturas de Energia Elétrica com/sem JMA- ano 2014.....	52
Gráfico 04- Projeção das faturas com JMA – Energia Elétrica- 2013 e 2014.....	54
Gráfico 05- Percentual de faturas de Telefonia Fixa com/sem JMA- ano 2013.....	56
Gráfico 06- Percentual de faturas de Telefonia Fixa com/sem JMA- ano 2014.....	56
Gráfico 07- Projeção das faturas com JMA – Telefonia Fixa - 2013 e 2014.....	57

LISTA DE ABREVIATURAS

ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
DCF - Diretoria de Contabilidade e Finanças
CEB – Companhia Energética de Brasília
CMe – Custo Médio
CMg – Custo marginal
CMI - Coordenadoria de manutenção e Instalação
CVMe – Custo Variável Médio
DITEC- Diretoria de Tecnologia
DPO – Decanato de Planejamento e Orçamento
ECT – Economia dos Custos de Transação
FORPLAD - Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração
FPF – Fundo Público Federal
FUB – Fundação Universidade de Brasília
IFES – Instituições Federais de Ensino Superior
JMA – Juros Multas e Atualizações Monetárias
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOA – Lei Orçamentária Anual
MEC- Ministério da Educação
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OPI- Orçamento Programa Interno
PRC – Prefeitura do Campus
UBC - Unidade Básica de Custeio
UNB- Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. ASPECTO CONTÁBIL E ORÇAMENTÁRIO PARA CUSTOS	18
2.1 Gastos públicos.....	19
2.2 Produtividade dos Gastos públicos.....	22
2.3 Custos Invisíveis.....	24
2.4 Financiamento das Universidades Federais.....	27
2.5 Abordagem Econômica sobre Custos.....	30
2.5.1 Custos de produção.....	31
2.5.2 Custos de oportunidade.....	34
2.5.3 Economia dos Custos de Transação – ECT.....	36
2.6 Externalidades.....	38
Considerações.....	40
3. TEORIA DA AGENCIA – O problema da relação Agente-Principal.....	41
3.1. Informações Assimétricas.....	44
3.2. Incentivos no Sistema Agente-principal.....	47
3.3 Considerações.....	48
4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	50
4.1. Impacto orçamentário e o custo de oportunidade.....	59
4.2 Gestão do problema e o enfoque na teoria da agencia.....	61
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	64
REFERÊNCIAS.....	67
ANEXOS.....	73

1. INTRODUÇÃO

Subestimar custos ocasionados pelo excesso de burocracia nos procedimentos administrativos internos e por desperdícios de recursos advindos, por exemplo, das tarefas para organizar as transações dentro da firma, pode ter um papel insignificante em algumas estruturas organizacionais. Porém, o seu engajamento traz o principal motivo que diferencia a eficiência entre duas empresas do mesmo ramo no mercado competitivo.

Gerir estrategicamente os custos tem uma aplicabilidade muito importante como instrumento gerencial na condução dos negócios. Sua preocupação econômica está centrada principalmente no processo de tomada de decisão, no sentido de se saber o quanto, quando e onde deverá ser investido e ou reduzido os gastos.

Portanto, para que essa alocação de recursos seja eficiente e conduza ao processo de melhoria de resultados é necessária antes, uma análise mais profunda e adequada dos custos que envolvem determinada atividade. Dispensar, por exemplo, uma maior atenção aos custos que são de difícil percepção e mensuração, pois, podem ser representativos. Ligada a isso é importante também a correta definição dos preços dos bens e serviços, de forma a garantir o equilíbrio de mercado, uma vez que não precificados adequadamente podem conduzir para uma alocação ineficiente.

Perante essa análise, algumas propostas teóricas vêm surgindo com o objetivo de explicar a competitividade das organizações. Dentro disso, tais propostas destacam também a necessidade de uma abordagem focada nas relações entre os diversos agentes econômicos.

Nessa perspectiva, a teoria econômica vem tratando de diversos tipos de custos que são de difícil mensuração, mas que nem por isso devem ser negligenciados na análise. Por exemplo, a abordagem dos Custos de Transação tornou-se base para o entendimento e análise de diversas questões sobre estudos organizacionais. Sua definição está ligada aos custos decorrentes da negociação de contratos entre agentes econômicos e podem assumir um importante papel no processo de distribuição e gestão dos recursos quando não subestimados.

As primeiras ideias dessa base teórica foram lançadas por Coase (1937) ao assumir que as firmas podem organizar-se na busca de redução de custos de informação, negociação e contratos, quando para a obtenção de produtos e serviços no mercado. No entanto, tal análise, importante para as decisões entre internalizar determinada produção ou contratar de outra empresa, fica comprometida, segundo Ferreira *et. al.* (2005), justamente pela dificuldade de

mensuração dos custos econômicos dessas transações, sendo essa, uma das principais críticas à economia dos custos de transação - ECT.

Outro tipo de custo de mensuração difícil são os custos de oportunidade, definidos segundo Pindyck e Rubinfeld (2009) como os custos associados às oportunidades que serão deixadas de lado, caso a empresa não empregue os recursos da melhor maneira possível. Nesse sentido ao se escolher ou obter algo, normalmente uma opção será abandonada. E isso que é "abandonado", sacrificado ou de que se abre mão, refere-se justamente ao custo de oportunidade.

Considerando que a mensuração dos custos de transação e de oportunidade é algo tecnicamente difícil, além de demandar significativos investimentos, tanto de recursos financeiros quanto de tempo de pesquisa, surge um despertar para os casos dos custos que não são, *a priori*, perceptíveis e passíveis de quantificação no momento em que ocorrem: os chamados custos invisíveis (ALEXANDRE, 2002).

A gestão dos custos invisíveis sustenta-se na possibilidade de se gerir custos controláveis e não mensurados, seja pelo aspecto contábil ou por seus tradicionais sistemas de acumulação de custos. Mas que, no entanto, devem ser identificados e mapeados para que os gestores tomem conhecimento de sua existência de maneira a lhes permitir uma atuação incisiva sobre eles.

Identificar um custo, decorrente de uma transação entre agentes econômicos, que por vezes, não é visualizado ou passa despercebido, por mínimo que seja ele, pode representar uma despesa considerável, quando contabilizados numa projeção mais longa, contribuindo significativamente para as decisões alocativas.

Portanto, apesar de serem invisíveis ou ocultos trata-se de custos perfeitamente gerenciáveis e que podem ensejar à sua adequada avaliação na abordagem econômica de custos de transação, de oportunidade, dentre outros, complementando assim uma lacuna teórica existente.

Dessa forma, busca-se aqui realizar tal análise, através de um levantamento mais criterioso, de algumas situações, onde o custo invisível pode estar presente, observando as relações transacionais entre a Universidade de Brasília – UnB, lócus da presente pesquisa, e empresas externas prestadoras de produtos e serviços.

Especificamente, são analisados os valores referentes a multas e juros contratuais advindos do atraso nos pagamentos das faturas. Normalmente, estes não são previstos, uma

vez que se trata de algo indesejável e que não pode existir por ser proveniente de falhas na gestão.

Porém, apesar de não estarem evidenciados nos sistemas de controle da Universidade, esses gastos são contabilizados financeiramente. De tal forma, a sua invisibilidade surge quando tais valores deixam de ser registrados nas contas contábeis específicas e acabam sendo pagas como normais. Isso impossibilita uma distinção econômica entre o que é serviço e o que é encargo por atraso.

Essas despesas, verdadeiros desperdícios desnecessários, se ajustam também dentro da teoria econômica dos custos de oportunidade quando numa visão de que poderiam ser melhores utilizados numa condição alternativa. Na essência desse conceito, Nascimento (1998), sintetiza que o gestor deverá se perguntar, dentre as várias alternativas, se o benefício a ser obtido, em relação ao sacrifício de recursos correspondentes, será o melhor possível nas circunstâncias em que a decisão está sendo tomada.

Portanto, há dentro do aspecto da gestão econômica dos custos transacionais e de oportunidade, que visam de um modo geral aumentar a eficiência dos gastos, uma proposta de reflexão sobre aquilo que seria “invisível” ou não identificado pelo gestor público e pelos sistemas tradicionais durante um processo gerencial.

Diante dessa perspectiva, surge por objetivo geral verificar o impacto de custos invisíveis nas despesas orçamentárias de custeio da UnB.

O presente estudo busca, de tal maneira, trazer uma análise sobre a representatividade financeira desses custos para os anos de 2013 e 2014 e os aspectos de gestão que contornam o seu surgimento.

Nesse último ponto, a teoria da agência trouxe o entendimento de que a incidências dos custos invisíveis também estão ligados à atuação dos envolvidos quando da execução das suas atividades. Assim, o seu comportamento pode, por vezes, não estar em sintonia com os interesses da organização, o que gera um conflito entre o agente e o principal.

Pindyck e Rubinfeld (2009) observam que o problema da relação agente-principal surge quando os agentes perseguem seus próprios objetivos, e não os da instituição. E os resultados desse estudo comprovam que algumas ações estão ao encontro disso e que políticas de incentivos e controle podem ajudar a resolver o problema.

Por contribuição, pretende-se aqui proporcionar maior familiaridade com o tema, com vistas a torná-lo mais explícito e auxiliar na complementação dos estudos numéricos que se dispõe. E diante da perspectiva de que o controle adequado sobre os custos invisíveis pode

permitir um melhor desempenho no resultado das entidades, verifica-se o quanto é importante e relevante essa busca pela ampliação do seu conhecimento. Portanto, além de contribuir academicamente, a presente pesquisa também permitirá um maior despertar e interesse sobre a gestão do tema nas diversas estruturas organizacionais.

Para tanto, além deste capítulo, o presente estudo está estruturado em mais três, onde, o segundo apresenta uma revisão de literatura sobre o aspecto contábil e orçamentário para custos, com ênfase para os gastos públicos, e uma breve revisão sobre o tratamento de custos na teoria econômica. O terceiro capítulo descreve a teoria da agência de maneira a entender como a relação entre o agente e o principal pode influenciar no surgimento de determinados custos, inclusive os invisíveis. Nele apresenta-se também o problema da assimetria de informações e as políticas de incentivos como ferramenta de solução. O quarto capítulo traz a descrição e análise dos dados. E por fim, os comentários finais.

2. ASPECTO CONTÁBIL E ORÇAMENTÁRIO PARA CUSTOS

Antes de iniciar o entendimento sobre o custo invisível empregado nesse estudo é importante definir, de forma breve o conceito contábil de alguns termos usuais na contabilidade pública e privada, que serão objetos de análise e citação durante esse estudo.

Segundo Martins (2008, p. 25) destacam-se os seguintes conceitos na contabilidade empresarial:

- Gasto - “sacrifício financeiro com que a entidade arca para a obtenção de um produto ou serviço qualquer, sacrifício esse representado por entrega ou promessa de entrega de ativos”;
- Custo - “gasto relativo à bem ou serviço utilizado na produção de outros bens ou serviços”;
- Investimentos - “gasto ativado em função de sua vida útil ou de benefícios atribuíveis a futuros períodos”;
- Despesa - “bem ou serviço consumido direta ou indiretamente para obtenção de receitas”, são explorados pela empresa em atividades “meio”.
- Desembolso - “pagamento resultante da aquisição do bem ou serviço”.

No âmbito da contabilidade empresarial, destacando a distinção entre custo e despesa de forma mais criteriosa, tem-se que a despesa é um gasto ocorrido em um determinado período e que é lançado contabilmente nesse mesmo período, para fins de apuração do resultado periódico da empresa. Portanto, a despesa é lançada diretamente na demonstração de resultados significando, no momento de sua ocorrência, uma redução de riqueza da empresa (PADOVEZE, 2006). Já o custo, para fins contábeis, está ligado à aquisição de mercadorias para estoque (no caso de empresas comerciais) ou insumos para fabricação de produtos (industriais). Enquanto estiverem em estoque, o valor pago ou incorrido para a obtenção, não é despesa e sim custo, pois não reduzem a riqueza efetiva dos sócios. E, dessa forma, todos os gastos ocorridos no produto, até que ele fique pronto para a venda, são tidos como custos de produção.

O custo, por fim, se transforma em despesa quando o bem ou o serviço que estava estocado for consumido ou vendido. Portanto a sua saída é uma “perda” para a empresa, uma despesa, e afeta a riqueza, positivamente ou negativamente, dependendo do resultado.

Quando se analisa a diferença conceitual entre despesa e custo no âmbito do setor público, contexto do presente estudo, verifica-se que a despesa é a denominação que se aplica à utilização de recursos do Estado no custeio das atividades, seja na manutenção, prestação de serviços ou na realização de investimentos e outros gastos voltados para o desenvolvimento da economia (ALBUQUERQUE, MEDEIROS E FEIJÓ, 2008). Enquanto o custo mede o consumo de recursos pelas atividades das organizações governamentais (custo da atividade ou de processo).

Como exemplo da distinção entre despesa e custo, Alonso (1999) em sua pesquisa sobre Custos no Serviço Público cita que, quando a administração pública compra material de consumo, são feitos dois lançamentos contábeis de mesmo valor nas contas: o primeiro, despesa com material de consumo (despesa) e o segundo, estoque de material de consumo (ativo). A despesa só é contabilizada como custo no momento em que alguma unidade ou setor faz a requisição do material de consumo junto ao almoxarifado. A contabilização da despesa como custo requer a apropriação desta à algum produto (no custeio tradicional), ou a alguma atividade (no custeio baseado em atividade).

Por ora, segundo Alonso (1999), basta lembrar que as despesas nos mostram como o governo financia os recursos que usa ou potencialmente poderá utilizar, como: a despesa com pessoal, material de consumo, equipamentos ou material permanente, serviços de terceiros, despesas financeiras etc. Enquanto isso, os custos nos mostram como o governo financia seus resultados: custo de uma aula, de uma consulta médica, de um serviço administrativo, custo de uma operação de fiscalização etc.

Portanto, diferentemente do setor privado, suas preocupações com a gestão de custos não estão relacionadas com a avaliação de estoques ou com a apuração de lucros, mas sim com a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados.

Na prática comumente falada, as despesas públicas também se confundem com os gastos do governo. Isso talvez se dê pela influência dos termos usuais da contabilidade privada, onde, por exemplo, Martins (2008, p. 24) conceitua gastos como algo extremamente amplo e que se aplica a todos os bens e serviços, dando um aspecto de “gênero” aos gastos e espécies às despesas e custos. Ou seja, ao se falar em despesas ou custos com um produto ou serviço está se falando, genericamente, também em gasto.

2.1 Gastos públicos.

Os gastos públicos são os instrumentos de atuação dos governos. Mediante sua utilização, os governos definem as prioridades em relação à prestação de serviços públicos básicos e aos investimentos a serem realizados.

Os gastos públicos são, portanto, a evidenciação das políticas de gestão efetuadas pelos governos por meio dos seus programas. Tem assim, o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa, o que corrobora um pouco com o citado por Martins (2008) quanto ao sentido de “gênero” dada ao gasto.

Também são conceituados como uma escolha política dos governos no que se refere aos diversos serviços que ele presta à sociedade. Assim, representam o custo da quantidade e da qualidade dos serviços e bens oferecidos pelo governo (RIANI, 1997).

Segundo explicita Rezende (2001) os gastos públicos podem ser classificados sob três ópticas principais:

- a) Quanto à finalidade do gasto – subclassificados em funções, programas e subprogramas;
- b) Quanto à natureza do dispêndio – em custeio, investimento, transferências e inversões financeiras.
- c) Quanto ao agente encarregado da execução do gasto.

Segundo a natureza do dispêndio, a Lei 4.320 de 1960, em seu artigo 12, classifica a despesa como:

- a) Despesas correntes (destinadas a manutenção e funcionamento dos serviços)
 - Pessoal e encargos Sociais
 - Juros e Encargos da Dívida
 - Outras despesas correntes
- b) Despesa de Capital (destinadas à aquisição ou construção de bens de capital)
 - Investimentos
 - Inversões Financeiras
 - Amortização da Dívida

A classificação quanto à finalidade, ou funcional, assim vista por Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008), permite a consolidação nacional dos gastos do setor público, pois segundo eles, agrega os gastos públicos por área de ação governamental em todas as esferas de governo (Municípios, Estados, Distrito Federal e União).

Para Giambiagi e Além (2008) há algumas funções que são típicas de governo e que se este não as assumir ninguém as fará ou fará de forma parcial ou insatisfatória, como a saúde, educação, defesa nacional, policiamento, regulação e assistencialismo. Os autores ressaltam que algumas dessas funções, mesmo podendo ser assumidas pelo setor privado, devem, em termo de justiça social, ser fornecidas pelo estado, como a saúde e educação.

Nessa concepção Rezende (2001) traça algumas observações quanto às despesas que são classificadas como custeio no orçamento, pois muitas delas dizem respeito a atividades às vezes mais importantes e representativas do que àquelas classificadas como de investimentos ou transferências. Como exemplo ele aborda os serviços de educação e saúde, tidos como de custeio e que possuem grande repercussão no que se refere ao crescimento econômico e à distribuição de renda.

Essa intervenção do governo na economia justifica-se, na visão de Giambiagi e Além (2008), tendo em vista que bons níveis de serviços ofertados à sociedade geram externalidades positivas quanto a sua contribuição para o desenvolvimento do país. Porém, Cândido Júnior (2001, p. 234) ressalta que, “uma expansão dos gastos públicos financiados por impostos distorcivos e a ineficiência na alocação dos recursos podem superar o efeito positivo dessas externalidades”.

Estatísticas tradicionais têm mostrado que os gastos governamentais apresentam-se numa crescente. Porém Riani (2009) analisa que nem os economistas e os cientistas políticos estabeleceram, ainda, um conjunto sistêmico de teorias que expliquem tal fenômeno com mais propriedade.

De acordo Matias-Pereira (2006) o crescimento acelerado dos gastos públicos decorre do elevado nível das demandas da sociedade, ou seja, à medida que um Estado se desenvolve, a sociedade passa a exigir dos governantes um nível mais elevado de bens e serviços.

Um dos primeiros a contribuir no estudo do crescimento dos gastos públicos foi o economista alemão Adolf Wagner, que nos anos de 1880 formulou a “Lei da expansão das atividades do estado”. Ele constatou, através de observações empíricas, que o crescimento das atividades do governo, que gerava aumento nos gastos, era uma consequência natural do progresso social. Afirmava também que quando a produção per capita aumentava, as atividades do estado e seus gastos aumentavam em proporções maiores do que o produto.

Os gastos públicos podem elevar o crescimento econômico por meio do aumento da produtividade do setor privado. Nessa mesma linha, Cândido Júnior (2001) cita alguns trabalhos teóricos e empíricos, como o de Barro (1990), os quais consideram que os gastos

públicos servem de insumos para o setor privado e que, por sua vez, são capazes de elevar o crescimento econômico. Barro (1990) argumenta que o comportamento dos gastos do governo é que define a relação com o produto. Assim, o governo pode optar por gastar menos ou mais na colocação de serviços públicos.

Entretanto, para Musgrave, conforme cita Riani (2009), os investimentos públicos nas áreas de infraestruturas sociais e econômicas, tais como, transporte, estradas, saneamento, educação, administração pública, etc. tornam-se indispensáveis para que o país se desenvolva e alcance um estágio superior e intermediário de desenvolvimento econômico e social. Ao atingir esse estágio, o governo continua a investir desempenhando apenas o papel de complementação ao crescimento dos investimentos no setor privado.

Nesse sentido, o modelo de Keynes, citado por Matias Pereira (1999) também considera que o governo deve desempenhar uma função suplementar apenas quanto à insuficiência de demanda do setor privado, estimulando os gastos públicos e reduzindo impostos.

Para Riani (2009) variações no nível populacional poderão afetar o montante de recursos públicos destinados a determinados serviços, e que provocará, na maioria dos casos, dependendo do bem a ser oferecido e da composição da etária da população, um aumento nos gastos públicos.

Dada a complexidade do assunto, percebe-se o quanto é difícil explicar o comportamento dos gastos públicos por meio de apenas um fator. Diversos aspectos, tais como os políticos, econômicos e sociais devem ser considerados como passíveis de afetar direta ou indiretamente o nível dos gastos.

2.2 Produtividade dos Gastos públicos.

Considerando a importância e a necessidade do setor público em ter que alocar os recursos de modo a maximizar o bem-estar da sociedade faz-se necessário que se obtenha o melhor resultado possível para uma determinada quantia de recursos. Nesse sentido ganha destaque a análise da produtividade dos gastos públicos para os diversos programas de sua empregabilidade.

Os gastos produtivos, segundo Chu, K. *et al.* (1995, apud Resende, 2001 p.141), são:

“Aqueles utilizados de forma que atendam aos objetivos que se propõem, com o menor custo possível. Por exemplo: qual seria o menor custo de um programa de merenda escolar, o qual atendesse a

100 mil crianças no ensino fundamental? Esse é o caso em que o governo atende diretamente à população (produção pública). Se o governo terceiriza serviços (provisão pública), a ênfase do conceito de produtivo recai nas compras ou nos processos de licitação. De um modo geral, os gastos produtivos são aqueles em que os benefícios marginais sociais dos bens públicos ou produtos públicos são iguais aos custos marginais para obtê-los”.

Ainda sob o destaque de Rezende (2001) o conceito de gastos improdutivo é dado pela diferença entre o gasto efetivo e o gasto que minimiza o custo na obtenção do mesmo objetivo. No exemplo apresentado por ele, se R\$ 1,2 milhão foi gasto para construir uma ponte, e se o seu custo mínimo é de R\$ 1 milhão, o gasto improdutivo foi de R\$ 200 mil. Esse é um desperdício para a sociedade que tem um custo de oportunidade, ou seja, a aplicação desse recurso em outra finalidade.

Apesar do exemplo acima Rezende (2001) ressalta que existem dificuldades em mensurar adequadamente a produtividade dos gastos. Para isso é necessário avaliar os custos de oportunidade e todos os benefícios dos programas. O problema é que não se dispõe, em termos de bens públicos, de informações de mercado, que possa dizer, por exemplo, o benefício de uma árvore plantada para gerações futuras, ou o quanto cada cidadão estaria disposto a pagar para construir uma estrada.

Kneller *et al.* (1999, apud Rocha e Giuberti, 2007) acham evidências, para um painel de países da OCDE para o período 1970-1995, de que gastos produtivos estimulam o crescimento, enquanto gastos não produtivos não estimulam crescimento.

Nesse contexto, Barro (1990) classifica os gastos como produtivos quando introduzidos à função de produção ou desde que entre diretamente na função utilidade dos consumidores. E improdutivo quando o setor público investe em áreas que o setor privado já atua.

Em outro estudo, Barro (1991) modela os gastos com educação e segurança como produtivos, pois o emprego de recursos na educação pública representa, na verdade, um investimento em capital humano. Da mesma forma, ao se proteger os direitos de propriedade através dos gastos com segurança, os investimentos e o crescimento aumentariam.

No estudo realizado por Rocha e Giuberti (2007), onde se decompueram os gastos segundo sua categoria econômica e funcional, os gastos de capital apareceram como produtivos, ou seja, eles estimulam o crescimento econômico, enquanto que os gastos correntes são produtivos até um limite de 61% da despesa orçamentária. Os gastos com

transporte e comunicação, educação e defesa também contribuem para o crescimento dos Estados.

Rocha e Giubert (2007) afirmam que se deve ter em mente que a avaliação macroeconômica da qualidade do gasto público é insuficiente. E ainda que os gastos com educação apareçam como promotores do crescimento é de fundamental importância uma avaliação microeconômica desses. Nesse sentido, Cândido Júnior (2001) também afirma que a avaliação microeconômica dos gastos pode identificar os focos de uma ineficiência.

Devarajan, Swarrop e Zou (1996) destacam que uma expansão acentuada de um determinado tipo de gasto considerado produtivo pode vir a torná-lo improdutivo, ou seja, a produtividade do gasto depende do seu nível e composição que afetam os seus efeitos marginais. Em outras palavras, não é porque um determinado nível de investimento público afeta positivamente o produto que sua expansão necessariamente pode ser a melhor estratégia.

2.3 Custos Invisíveis.

Trata-se de gastos que normalmente não são contabilizados nas despesas mensais e por vezes sabe-se que existe, não havendo, portanto, programação ou gerenciamento sobre os mesmos.

Esses custos, embora atribuídos aos produtos e serviços, normalmente, são difíceis de serem identificados pelos sistemas de custos tradicionais das empresas, independentemente do método de custeio utilizado, pois não são custos passíveis de quantificação no momento em que efetivamente ocorrem (ALEXANDRE, 2002).

O que caracteriza fortemente os custos invisíveis é que aparentemente não se desembolsa nada no momento em que ocorrem seus eventos geradores e por isso pouca importância é dada aos mesmos, esquecendo-se de que, futuramente a cobrança, inesperada ou não, acontecerá e acarretará num prejuízo que poderia ser evitado ou ainda numa oportunidade de negócios perdida.

De forma a tornar mais claro como estes gastos, ou custos podem aparecer dentro da organização, Zaffani (2006) apresenta uma proposta distribuída em seis áreas do campo da gestão:

- **Relações Humanas:** custos de um clima organizacional ruim, desgaste interpessoal, apatia e do isolamento das pessoas. O custo da aceitação natural de críticas destrutivas, boicotes e resistências. O custo de sistemas de comunicação ineficientes que

alimentam mal-entendidos e inviabilizam a harmonia interna. Os custos em não saber aproveitar e direcionar adequadamente os talentos internos. E os custos decorrentes da inexistência ou falta de diálogo e da falta de sintonia entre as pessoas;

- Controles: os custos gerados pela desconfiança e criação de controles internos em excesso. Os custos oriundos do excesso de informação e de dados desnecessários que não agregam nenhum valor. O custo da inexistência ou falta de controles. O custo da falta de organização. Os custos decorrentes do excesso de burocracia;
- Pessoal: o custo da falta de motivação e interesse. Os custos da inexistência de cooperação entre as pessoas. Os custos da competição predatória. Os custos da exteriorização de riqueza, exibicionismo e necessidade de “status”. Os custos que bloqueiam o aprendizado, gerados pela prepotência e arrogância de muitas pessoas. Custos da permissividade em relação aos “quebra-galhos”, “mais ou menos” e “gambiarras”. O custo da desmotivação e da postura “não é problema meu!”. Os custos gerados pela inexistência ou falta de criatividade e bom humor;
- Recursos Materiais: os custos gerados pela ociosidade dos ativos. Os custos decorrentes do mau uso dos bens e instalações. Os custos advindos da utilização de tecnologias ultrapassadas e obsoletas. Os custos da conveniência e manutenção de estoques de “segurança” acima do razoável. Os custos da falta de manutenção ou da manutenção excessiva;
- Gestão: os custos da utilização de sistemas e processos obsoletos. Os custos da falta de planejamento e do planejamento focado no “curto prazo”. Os custos da falta de lideranças naturais e da existência de lideranças omissas e ausentes. Os custos do “*turn-over*” de funcionários. Os custos da execução de trabalhos em duplicidade. Os custos da morosidade no processo decisório. Os custos decorrentes de decisões baseadas em análises superficiais. Os custos de negociações mal conduzidas e com baixo nível de compromisso e exigência. Os custos decorrentes da incoerência nas decisões entre produzir internamente ou terceirizar. Os custos de manter procedimentos e tomar decisões baseadas na “memória institucional” – do tipo: “foi assim que nós crescemos!”, “isso sempre deu certo!”;
- Treinamento/Qualidade: os custos do refazer, do corrigir e/ou do compensar os erros. Os custos não apurados dos desperdícios dos itens não produtivos. Os custos da “qualidade a qualquer preço”. Os custos da falta de reciclagem de materiais. Os custos da falta de profissionalismo, da ineficiência, ineficácia e do funcionário

desempenhando atribuições para as quais não foi adequadamente preparado. Os custos de fazer o que não é mais necessário. Os custos de atender pedidos “urgentes”, sem planejamento.

Outros termos também são dados a essa mesma ciência, como a de custos ocultos que, na visão de Lima (1991), tem sua origem nas disfunções entre o funcionamento desejado e o observado ou o realizado. Segundo ele os elementos das disfunções que dão origem aos custos ocultos podem ser classificados e decompostos como a seguir:

- Elementos de custo de absenteísmo - sobre-custos salariais (horas suplementares e pessoal adicional), sub-produtividade dos operários substituintes,
- Elementos de custos de acidente de trabalho - Perturbação do ambiente de trabalho, primeiros socorros, substituição de funcionário ausente.
- Elementos de custos de rotação de pessoal - custo de recrutamento, custo da formação, treinamento.
- O custo de não qualidade - custo comercial da devolução e da troca do lote defeituoso, custo do tempo passado a resolver o litígio em lugar de realizar uma nova venda.
- Os custos ligados à produtividade direta – sobre-consumo de matérias-primas e de material secundário,

Lima (1991) ainda afirma que a razão pela qual as empresas raramente medem e verificam os custos ocultos é que estes se encontram esfacelados e disseminados por toda organização. O que dificulta ainda mais é que eles, por vezes, não fazem parte dos procedimentos de engajamento financeiro, como é o caso dos custos ditos visíveis.

Tais custos, podem até parecer insignificantes, isso se tomado por base comparativa os gastos totais contabilizados. Porém, eles são habituais e podem resultar em uma despesa muito grande se forem contabilizados mensalmente, sendo que poderiam ser cortados ou, pelo menos, reduzidos caso haja uma maior atenção por parte dos gestores. Para Lima (1991) é o recolhimento desses micro-custos que resulta em montantes exorbitantes e não uma localização precisa nesta ou naquela parte da empresa.

Os custos invisíveis podem corresponder a uma fatia entre 20% e 30% dos dispêndios totais das companhias segundo Moreira (2011). Ele avalia ainda, que esta é uma estimativa que pode variar a cada companhia e que identificar, dentre os diversos tipos, os que mais afetam a empresa é uma tarefa difícil de competência dos gestores.

Pode-se incluir também na lista de gastos invisíveis, o valor referente às multas e juros, por atraso no pagamento de algumas contas, faturas de cartão de crédito, e até mesmo juros utilizados do limite do cheque especial. Isso porque, por uma falta de controle e planejamento, podem-se pagar contas em atraso, sem nem perceber o prejuízo que está causando.

A proposta dos custos invisíveis aplicada nesse estudo se baseia justamente nos juros, multas e atualizações monetárias, que não são mensurados pelos sistemas financeiros. Assim suas respectivas faturas acabam sendo pagas como normais, sem distinção entre o que é serviço e encargo por atrasos.

Anne Stringfellow e Mary B. Teagarden (2008) identificaram os custos invisíveis como o custo de aquisição de novos clientes para substituir aqueles que têm ou que migraram para outros provedores de serviços, ou que ainda reduziram os seus negócios com a empresa. Para os autores a questão central na maioria dos casos é saber como se determinar os custos invisíveis. Porém, muitas vezes pode-se não ser capaz de quantificá-los de forma explícita e com precisão, mas certamente pode-se tentar identificar os fatores que influenciam os custos invisíveis a partir de perspectivas operacionais e culturais.

2.4 Financiamento das Universidades Federais.

Os instrumentos normativos que definem e regulamentam os recursos destinados à manutenção e o desenvolvimento da educação são diversos, porém destaca-se nesse contexto a Constituição Federal de 1998 e a lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – (LDB) Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Como o ensino oferecido pelas Instituições Federais de Ensino Superior - IFES é gratuito, o Governo Federal é o principal financiador da manutenção destas instituições. Apenas uma pequena parcela se dá por arrecadação própria de cada instituição.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 212 determina que os aportes anuais de recursos para a manutenção e o desenvolvimento da educação pela União nunca deverão ser inferiores a 18% da receita de impostos; e pelos estados, municípios e o Distrito Federal, 25%, sem levar em conta a parcela de arrecadação de impostos transferida pela União.

Outra previsão está contida na LDB conforme retrata o art. 55: “Caberá a União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos provenientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”.

Segundo Amaral (2003) um dos desafios no financiamento da educação superior federal é justamente saber quais seriam esses recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento das IFES mantidas pela União. Ele aponta que tais recursos fazem parte do Fundo Público Federal (FPF), constituído de recursos oriundos da sociedade (impostos, contribuições, taxas, etc.) e colocados à disposição do governo federal para implementar as políticas públicas.

As formas de alocação de recursos públicos ao Ensino Superior são normalmente classificadas em quatro grupos: a) financiamento incremental ou inercial; b) financiamento por fórmulas; c) financiamento contratual; d) financiamento por subsídios às mensalidades dos estudantes.

A programação financeira das IFES se dá pelo mecanismo do financiamento incremental ou inercial, em que os recursos estabelecidos num determinado ano baseiam-se nos do ano anterior. Nessa sistemática o aporte é estabelecido pelo governo federal de forma unilateral e aprovado pelo Congresso Nacional na forma de lei, mas precisamente a LOA – Lei Orçamentária Anual (AMARAL, 2003).

Na visão de Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008) a lei orçamentária pode ser compreendida como a expressão monetária dos recursos que deverão ser mobilizados, no ano específico de sua vigência, para execução de políticas públicas e do programa de trabalho do governo.

Pelo fato das IFES estarem subordinadas ao Ministério da Educação - MEC, elas se orientam de acordo com as normas da política fiscal de educação superior e dependem do orçamento deste ministério para custear suas despesas com pessoal, bem como outras despesas correntes e de capital. Dessa forma os recursos são repassados ao MEC, que se encarrega de determinar o montante destinado às Instituições Federais de Ensino Superior para o custeio de suas despesas.

Para distribuir os recursos entre as IFES, o MEC utiliza metodologias baseadas no mecanismo de financiamento por fórmulas, no qual se verificam expressões matemáticas que contêm variáveis/indicadores das necessidades de manutenção e de desempenho das IFES.

Nesse sentido, em 2006 o MEC passou a adotar uma Matriz de Alocação de Recursos Orçamentários, desenvolvida em conjunto com a ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes de IFES) e o Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das IFES (FORPLAD). Essa nova metodologia previa o financiamento das IFES em duas partes:

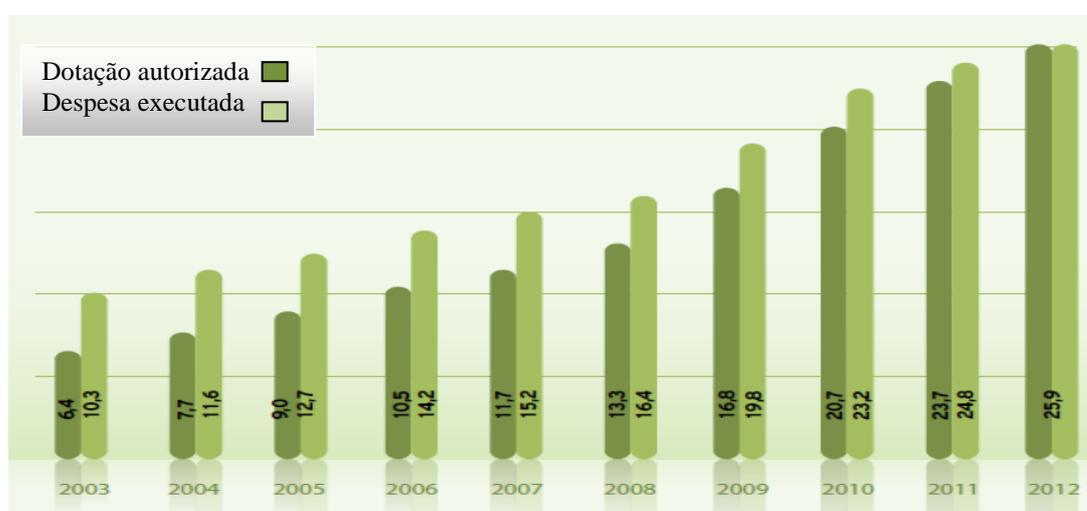
1) Orçamento de Manutenção – subdividido em duas partes sendo a parcela de Manutenção Básica, que utiliza um modelo sem partição considerando a Unidade Básica de Custeio (UBC) multiplicado pelo número de alunos equivalentes de cada IFES, o que corresponde a 80% do valor total do Orçamento de Manutenção e a segunda denominada Parcela de Qualidade e Produtividade que utiliza um modelo de partição, considerando indicadores como o próprio nome sugere por se considerar importante que o modelo contemplasse aspectos qualitativos.

2) Orçamento de Investimento – Esta parte do orçamento é constituída da Parcela de Equalização e da Parcela de Políticas Públicas e Expansão do Sistema Federal de Ensino Superior, tendo como objetivos a conservação da infraestrutura física e patrimonial das IFES e incentivar o crescimento quantitativo e qualitativo do Sistema Federal de Ensino Superior.

Outra fonte de recursos para o financiamento das universidades federais advém de recursos próprios arrecadados por estas, decorrentes, por exemplo, da comercialização de bens, de contratos, de convênios, de consultoria, de projetos de cooperação com entidades públicas e privadas, de cursos de extensão e especialização e da realização de concursos públicos. Os recursos próprios representam uma alternativa ou complementação à insuficiência dos recursos advindos do governo federal de forma a atender melhor às necessidades de manutenção e desenvolvimento das universidades (AMARAL, 2003).

Conforme análise sobre a expansão das Universidades Federais no período de 2003 a 2012 verifica-se, conforme gráfico abaixo, que houve uma evolução crescente a respeito dos recursos orçamentários destinados às IFES.

Gráfico 01 – Orçamento das universidades federais de 2003 a 2012 (R\$ bilhões)



Fonte: SPO\SE\MEC – Secretaria de Planejamento Orçamento – Ministério da Educação.

As despesas do Gráfico 01 englobam pessoal ativo e encargos, benefícios a servidor, custeio, capital, convênios e repasses e receita própria. Considera-se os valores como dotação autorizada e despesa executada e para o ano de 2012 a dotação autorizada até outubro de 2012. Vale ressaltar que as despesas com pessoal consomem a maior parte do orçamento das IFES, tomando a FUB como exemplo cerca de 60% de todo o seu orçamento é destinado ao pagamento dessas despesas.

Segundo dados da ANDIFES (2013), entidade que representa os reitores das instituições, apenas 8% dos R\$ 28,7 bilhões previstos no orçamento de 2013 das universidades federais seriam destinados a investimentos como reformas e compra de equipamentos. Ela ressaltava que o valor (R\$ 2,3 bilhões) "não atende às necessidades". Para o secretário executivo da ANDIFES, Gustavo Balduino, o próprio valor total do orçamento é "insuficiente". Ele afirma que, para sustentar a expansão de vagas, as 59 federais precisariam de um fluxo anual adicional de R\$ 1,5 bilhão em investimentos nos próximos quatro anos.

Para se ter uma ideia da importância das receitas governamentais provenientes da União, verifica-se que estas correspondem, em média, a algo em torno de 88% do total das receitas das universidades federais brasileiras. E ao realizar um parâmetro em relação ao orçamento FUB para o ano de 2014, essa, apresenta uma correspondência de 74,9%, sendo o restante (25,1%) oriundo de recursos próprios.

2.5 Abordagem Econômica sobre Custos.

Até aqui, foi dada uma ênfase contábil e orçamentária para o tratamento de custos. Entretanto, a teoria econômica alega que, para uma eficiente alocação de recursos, é necessário que os bens (mesmo aqueles providos pelo Estado), estejam adequadamente precificados. Problemas com precificação surgem quando há externalidades presentes ou quando algum custo econômico não é considerado na questão, como por exemplo, custos de oportunidade não monetários, custos de transação e custos de agência. O problema surge aqui muitas vezes pela dificuldade de mensuração desses custos, já que custos econômicos diferem de custos contábeis.

Assim, uma breve revisão sobre o tratamento da noção de custos na teoria econômica será feita, para justificar a necessidade de uma precificação adequada desses serviços, de modo a permitir uma eficiente alocação de recursos.

2.5.1 Custos de produção.

Como dito anteriormente, os economistas tratam os custos de uma forma diferente dos contadores, sendo que estes últimos estão mais preocupados com os demonstrativos financeiros da empresa, isto é, com a contabilidade de todas as despesas de fato incorridas durante a produção. A preocupação econômica, por sua vez, está mais centrada no processo decisório relativo aos custos que poderão ocorrer no futuro e nos critérios que devem ser utilizados pela empresa para reduzi-los e melhorar a eficiência.

Tendo como base os princípios da teoria da produção, a análise dos custos das empresas, geralmente, consiste nos dispêndios monetários por ela efetuados e nos recursos empregados para produzir seu produto. E dentre esse custos destaca-se o estudo daqueles que variam conforme a quantidade produzida (custos variáveis) e os que são fixos. Na definição de Leftwich (1973) os custos variáveis devem, necessariamente, aumentar com a produção da empresa, uma vez que maiores quantidades de produtos requerem maiores quantidades de recursos variáveis, (matéria-prima) e, conseqüentemente, maiores custos. Já os custos fixos, conforme cita Troster e Mochón (2002), independem do nível de produção, ou seja, incorre-se neles ainda que nada se produza, como no caso de alugueis, salários, equipamentos e seguros. E pela soma dos custos fixos e variáveis chega-se aos custos totais, isto é, $Ct = Cf + Cv(q)$.

À medida que se eleva a quantidade produzida, os custos totais dessa produção também aumentam, já que os custos variáveis aumentam com o incremento da produção. É interessante para a empresa saber como evoluem os custos totais com a produção. Troster e Mochón (2002) consideram que é importante para a empresa saber se há alguma vantagem em ser de grande porte, pois esta pode produzir bens a um custo menor por unidade do que uma pequena ou, ao contrário, pode produzir a um custo mais elevado.

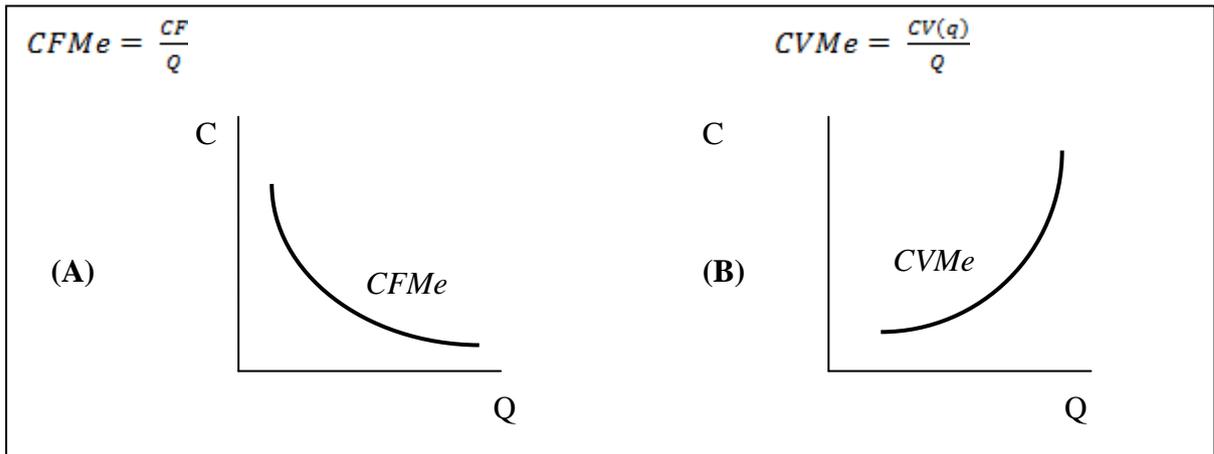
No sentido de se verificar como variam os custos ao mudar o nível de produção é conveniente uma análise do custo unitário ou custo médio do produto e o custo marginal. Os custos médios (CMe) são os custos totais por unidade de produção (Ct) dividido pelo número total de unidades produzidas (Q), conforme equação 1:

$$(1) \ CMe = \frac{Ct}{Q}$$

Os custos médios (CMe) são representados, conforme a composição dos custos totais, por uma curva que corresponde à soma das curvas de Custo Fixo Médio ($CFMe$) e Custo

Variável Médio ($CVMe$), onde, o $CFMe$ decresce à medida que ocorre o aumento do nível de produção (figura 1, A), pois assim cada unidade de produto suporta menor parcela de custo e os $CVMe$ são decrescentes quando o nível de produção é baixo e crescentes quando o nível de produção é elevado (figura 1, B).

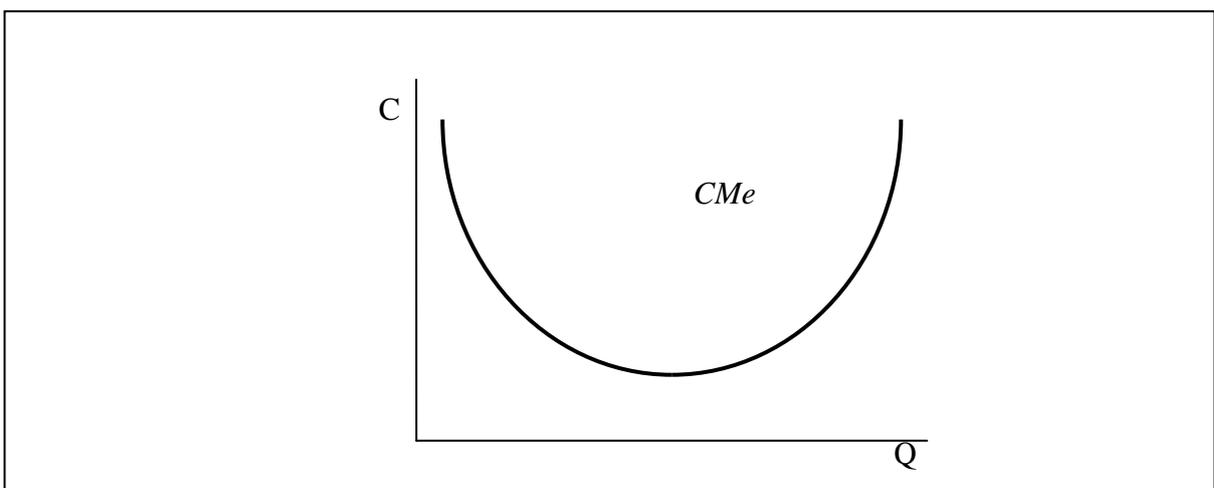
Figura 1. Curva de Custo Fixo Médio (CFMe) e Custo Variável Médio (CVMe).



Fonte: Varian (2006)

Varian (2006) observa que, com a soma das duas curvas, a curva de CMe assume um formato de U, decrescendo inicialmente até atingir um ponto mínimo ao nível ótimo de combinação dos fatores fixo e variável de operação da planta, e depois cresce novamente conforme a figura abaixo.

Figura 2. Curva de Custo Médio (CMe).



Fonte: Varian (2006)

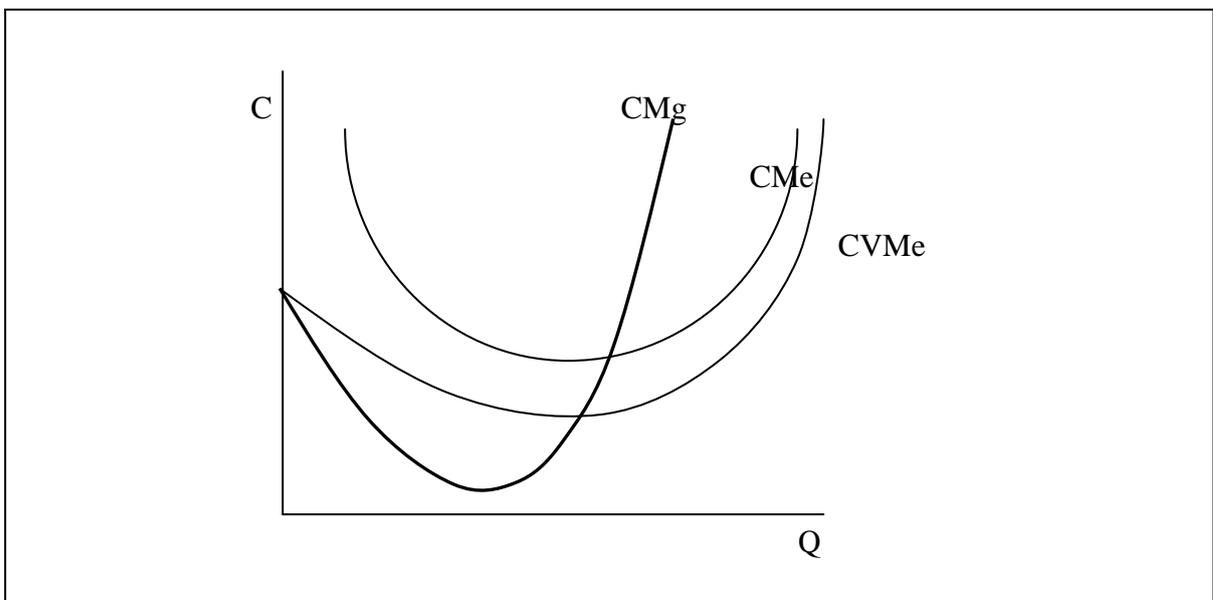
O custo marginal (CMg), definido por Kupfer e Hasenclever (2002) como o aumento de custo ocasionado pela produção de uma unidade adicional do produto, pode ser expresso como a razão entre a variação do custo total e a variação da produção, conforme a equação 2:

$$(2) \text{CMg} = \frac{\Delta Ct}{\Delta Q} = \frac{\Delta CV}{\Delta Q}$$

Observa-se que o custo fixo não apresenta variação quando ocorrem alterações no nível de produção da empresa, assim, o custo marginal refere-se apenas ao aumento no custo variável total resultante do acréscimo de uma unidade produzida, ou seja, quanto custará aumentar a produção em uma unidade. Varian (2006) lembra que o CMg nada mais é do que a taxa de variação das mudanças nos custos divididas por uma mudança na produção.

A curva que representa a evolução do custo marginal (figura 3) é uma parábola côncava, devido à Lei dos rendimentos decrescentes. Isso quer dizer que ao se aumentar a quantidade de um fator de produção variável (mão de obra), mantendo-se fixa a quantidade dos demais fatores (máquinas) a produção de início aumentará a taxas crescentes, porém se a quantidade do fator de produção variável for aumentada, após certa quantidade, passará a aumentar a taxas decrescentes até chegar a um ponto onde a produtividade decrescerá.

Figura 3. Curvas de Custos da empresa.



Fonte: Varian (2006)

Observa-se que na primeira unidade produzida o custo variável médio e o custo marginal são os mesmos. No ponto mínimo da curva (CMg), se encontra o número de bens

que devem ser produzidos para que o custo marginal seja mínimo. O custo marginal começa por ser decrescente, chega a um valor mínimo, passando depois a ser representado por uma curva crescente, que corta tanto a curva CVMe como a CMe também em seu ponto mínimo.

Contudo, frequentemente supõe-se que as despesas de uma empresa resumem-se nos custos de produção conforme inicialmente abordado. No entanto, essas despesas efetivas da empresa consistem em apenas uma parte da estrutura do custo, a outra, pode ser entendida, conforme Leftwich (1973), no estudo do custo de oportunidade, ou custo alternativo, termo também utilizado.

2.5.2 Custos de oportunidade

Como os recursos disponíveis são escassos, somente se pode satisfazer uma necessidade se deixar de satisfazer outra. Quando optamos por algo, temos que renunciar a outras coisas. É nessa essência que se estabelece a compreensão sobre os custos de oportunidade.

Goulart (2002) apresenta um raciocínio relevante para essa compreensão citando que ao escolher, tomamos um curso de ação, abandonando as alternativas que nos proporcionariam benefícios específicos. Nesse sentido Alchian (1977) também trás uma contribuição quando diz que o custo de um evento é a oportunidade de mais alto valor necessariamente abandonada.

O custo de oportunidade é representado pelo valor das oportunidades sacrificadas, ou seja, não escolhidas. Diferente dos custos contábeis que são escriturados na contabilidade de uma empresa, o custo de oportunidade é um custo implícito, que não aparece nos demonstrativos, porém é bastante utilizado no campo da economia quando do processo decisório.

Raramente os custos de oportunidade são incorporados aos relatórios financeiros formais, por não implicarem, segundo Horngren, Foster e Datar (2000), recebimentos ou desembolsos de caixa. O registro contábil está limitado às alternativas selecionadas, em vez das alternativas rejeitadas, porque, uma vez rejeitada, ou deixada de lado, não haverá transações para registrar.

Segundo Nascimento e Souza (2003), para fins decisórios, os economistas entendem que a aplicação do conceito de custos de oportunidade na mensuração dos custos de um bem é o método que mais reflete a eficácia do gestor no gerenciamento dos recursos utilizados. Isso

se dá justamente por ser uma decisão que envolve a escolha do melhor benefício ou retorno que cada alternativa de decisão poderia proporcionar em face do respectivo recurso.

A decisão de utilizar um recurso em determinada alternativa faz com que o gestor desista de empregá-lo em outra situação. Essa oportunidade perdida é um custo que o gestor deve levar em conta ao tomar uma decisão. Nesse sentido, custo de oportunidade para Horngren, Foster e Datar (2000) é a contribuição para o lucro de que se abre mão pela não utilização de um recurso limitado na sua melhor opção de uso.

Nessas abordagens verifica-se que o termo “Custo alternativo” é a outra designação também utilizada para custo de oportunidade e bastante presente nas citações. Isso por se tratar de um custo resultante da não utilização da melhor alternativa de emprego de um recurso. Numa linguagem mais clara seria o custo da alternativa deixada de lado, ou seja, o lucro ou o benefício que se poderia ter conseguido.

Para Leftwich (1973), o custo dos recursos para uma firma é igual ao valor dos recursos quando aplicados nos seus melhores usos alternativos. Para assegurar-se dos serviços dos recursos a empresa deve pagar por eles quantias iguais às que eles obteriam naqueles usos alternativos. O autor apresenta como exemplo os dividendos distribuídos aos acionistas, onde, a empresa para manter esse investidor deve pagar um retorno igual ao que eles teriam obtido se tivessem aplicado seus recursos numa situação alternativa.

No estudo da evolução desse conceito, Nascimento e Souza (2003), esclarecem que o austríaco Friedrich Von Wieser foi o primeiro economista que definiu custos como o valor de oportunidades abandonadas, o que desencadeou na origem da expressão “custos de oportunidade”. Na abordagem desse estudo, Wieser afirma que os fatores de produção podem ter usos alternativos e representam alguma forma de sacrifício, seja em valores consumidos na obtenção final do bem, ou em contribuições marginais positivas mais altas, que poderiam ser conseguidas, caso aqueles fatores tivessem sido utilizados em outras decisões de produção.

Alchian (1977) também observa que não se pode confundir a definição de custo com os atributos desejáveis e indesejáveis de algum evento. Porém não nega que a dor, o tempo e a dificuldade de produzir algum evento são influentes na medida de custo. Mas mostra que estes aspectos entram nos custos apenas afetando o valor das oportunidades melhor abandonadas.

O conceito de custo de oportunidade, tanto em economia como em contabilidade, tem como fundamento a questão da escolha entre alternativas para a melhor utilização dos recursos.

No entanto, este custo só aparece claramente após as alternativas terem sido elencadas e mensuradas. Dependendo da situação a ser analisada, uma coerente comparação entre as alternativas pode ser prejudicada, segundo Corrêa e Lopes (2009), devido à dificuldade de mensuração de alguns fatores subjetivos, como: riscos, incertezas, aspectos humanos e intangíveis. Ele ainda observa que, apesar da quantificação ser difícil, sua importância não perde valor, e os efeitos dos fatores subjetivos podem ser ainda mais impactantes do que os fatores objetivos mais explícitos (receitas e custos previstos).

2.5.3 Economia dos Custos de Transação – ECT.

Inicialmente a ideia da teoria econômica dos custos de transação surgiu com o estudo de Coase (1937) sobre a natureza das firmas. Ele ressalta o motivo da existência das firmas, ou o porquê de se organizar uma firma tendo o mercado como uma economia especializada em troca. Uma razão apontada é que a firma emerge porque os custos dos mecanismos de preço, ou de se operar no mercado, são maiores do que se realizados na firma. Seu estudo procura compreender porque as firmas são responsáveis pela própria produção ou optam por sua terceirização.

O ponto de partida da teoria do custo de transação é a consideração de que a empresa não possui apenas os custos de produção, mas também os custos das relações entre agentes econômicos para obtenção de produtos, insumos e serviços no mercado. Tais custos envolvem os custos de informação, negociação e celebração de um contrato (negociar, redigir e garantir o cumprimento do contrato).

Kupfer e Hasenclever (2002) definem custos de transação como aqueles que os gestores enfrentam toda vez que recorrem ao mercado para obter produtos ou serviços. De maneira mais clara seria os custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento do contrato, como citado anteriormente. Tem, dessa forma, o contrato como a unidade básica de análise.

Para Coase (1937), uma empresa poderia, por meio de duas maneiras, realizar a função de reduzir os custos de transação: através dos mecanismos de preços, que possibilitaria à empresa escolher os mais adequados para suas transações no mercado, e a outra seria substituir um contrato incompleto por vários completos. Porém, o autor ainda observa que é preciso ter atenção, pois os custos de se descobrir quais são os preços mais adequados e os de negociação de contratos podem ser relevantes e esvaziar o objetivo da redução.

Nessa perspectiva, Coase (1960) cita que as empresas, ao realizar transações, necessitam descobrir quem é a outra parte com a qual se deseja negociar e em que termos se conduzirão essa negociação.

“[...] formular o contrato, empreender meios de inspeção para se assegurar que os termos do contrato estão sendo cumpridos, e assim por diante. Tais operações são, geralmente, extremamente custosas, suficientemente custosas para evitar a ocorrência de transações que seriam levadas a cabo em um mundo em que o sistema de preços funcionasse sem custos” (COASE, 1960 p. 13).

Dessa forma, segundo Kupfer e Hasenclever (2002), os custos de transação deixam de ser desprezíveis e passam a ser um elemento importante nas decisões dos agentes econômicos, pois contribuem para determinar a forma pela qual serão alocados os recursos.

Williamson (1985) cita que é importante compreender as origens e funções das diversas estruturas da empresa e do mercado. A questão que ele se propôs estudar é como essas instituições (mercados, firmas e contratos) lidam com os problemas vinculados à transação, uma vez que, a utilização do mecanismo de mercado implica custos. Entre os problemas ele considerou que os agentes econômicos possuem racionalidade limitada e são oportunistas. Isso aumenta os custos de transação, já que os agentes envolvidos precisam se proteger dos riscos associados às relações transacionais.

A racionalidade limitada, complexidade e incertezas criam as condições adequadas para que haja iniciativas oportunistas, bem como, a geração de assimetrias de informação que podem afetar o resultado final da transação diante das diferenças de informação.

Para Williamson (1985) ao realizarem as trocas, os agentes participam de transações, as quais se distinguem por três características básicas: Frequência, incerteza e especificidade dos ativos. O primeiro atributo, frequência, está associado ao número de vezes que os dois agentes realizam determinadas transações; o segundo relaciona-se aos efeitos não previsíveis a que as transações estão sujeitas e a especificidades dos ativos relaciona-se com os custos advindos da não possibilidade de alocação alternativa daquele ativo em outra transação qualquer. Zylbersztajn e Neves (2000) abordam que dessas três características a especificidade dos ativos é aquela mais destacada pela teoria e de melhor visualização em torno do problema do desenho contratual e permite uma caracterização precisa e mensurável das relações.

Williamson (1996) observa que, na análise da ECT, os custos *ex-ante* e *ex-post* das transações devem ser considerados. Os custos *ex-ante* são aqueles relacionados com o desenho do contrato, a negociação e a criação de garantias ao acordo estabelecido. Os custos

ex-post resultam das necessidades de ajustes e adaptações quando ocorrem falhas, erros e omissões na execução dos contratos, que possam gerar disputas entre as partes.

Nesse sentido, Zylbersztajn (2003) reitera que algumas metodologias para mensuração de custos de transação focam somente as transações *ex-ante*, ignorando aspectos *ex-post* das transações, o que gera limitações. O modelo desenvolvido por Williamson (1996) para o estudo dos mecanismos de governança tem um caráter comparativo, e também observa a questão da dificuldade efetiva da mensuração dos custos de transação.

Portanto, a mensuração de custos de transações não é uma tarefa trivial. Essa é uma das críticas apresentadas à ECT, conforme observa Ferreira *et. al.* (2005). Destaca-se que o valor absoluto da transação não interessa e sim os custos relativos associados às diferentes escolhas organizacionais ou contratuais (WANG, 2003). Benham e Benham (2004) também apontam as dificuldades relacionadas com a mensuração dos custos de transação, destacando, que estimar os custos de transação é complexo na medida em que fica difícil separar os custos de produção dos de transação, sendo ambos muitas vezes determinados em conjunto. Outro aspecto a destacar é que uma mesma transação pode conferir custos diferentes.

2.6 Externalidades.

Por vezes, a atuação dos consumidores ou dos produtores resulta em custos ou benefícios que não se encontram refletidos no preço de mercado. E pelo fato do preço não fornecer sinais adequados do que realmente acontece nessas transações o mercado competitivo desregulamentado se torna ineficiente na alocação dos recursos. Nessa concepção a falha de mercado, onde custos ou benefícios são gerados de modo “externo” ao mercado é denominada externalidade.

Pindyck e Rubinfeld (2009) argumentam que uma externalidade ocorre quando alguma atividade de consumo ou produção possui um efeito indireto sobre outras atividades de consumo ou de produção, que não se reflete diretamente nos preços de mercado. Mankiw (2006) cita que se trata de decisões de compradores e vendedores que às vezes afetam pessoas não participantes do mercado.

Portanto, a externalidade surge quando uma pessoa se dedica a uma ação que provoca impacto no bem-estar de um terceiro, que não participa dessa ação, sem pagar nem receber nenhuma compensação por esse impacto. Assim, o interesse da sociedade em um resultado de

mercado vai além do bem-estar dos compradores e dos vendedores que participam do mercado, passa a incluir também o bem-estar de terceiros indiretamente afetados.

Em outras palavras, uma externalidade surge quando os custos e/ou benefícios privados diferem dos custos e/ou benefícios sociais levando a um problema na eficiência alocativa, já que essa situação acarreta preços que não garantem um equilíbrio eficiente do ponto de vista social.

Nota-se que as externalidades atuam de maneira positiva, quando a ação de uma das partes beneficia a outra, e de maneira negativa quando impõem custos, prejuízos sobre a outra – no primeiro caso, os benefícios sociais tendem a superar os benefícios privados, levando a uma subprodução do bem ou serviço em questão; já no segundo, os custos sociais superam os privados, levando a uma superprodução do bem ou serviço. Por exemplo, uma externalidade negativa, segundo Pindyck e Rubinfeld (2009), ocorre quando uma usina de aço despeja seus dejetos em um rio do qual os pescadores utilizam para a pesca. Nesse caso, a empresa poluidora, voltada para seu próprio interesse, não levará em consideração o custo total da poluição, pois não existe um mercado no qual esses custos externos possam ser estimados e incorporados nos preços.

Por causa da externalidade negativa, o custo da produção desse aço para a sociedade é maior do que o custo para a usina. Logo, a ocorrência de externalidades negativas pode causar a produção de quantidade excessiva de bens, que não serão assimilados pelos consumidores.

Na análise da externalidade positiva, Porto (2011) exemplifica que as pesquisas tecnológicas trazem ganhos positivos para terceiros, pois todos relacionados com esse mercado se beneficiarão dos conhecimentos descobertos. E como os pesquisadores não conseguem receber os benefícios totais de suas invenções, por ser difícil a precificação, tendem a dedicar menos recursos à pesquisa.

Porto (2011) observa que isso pode desencadear uma redução na produção dos bens de consumo e acarretar numa oferta insuficiente desses bens ou benefícios. Percebe-se que nas situações de externalidades positivas os benefícios sociais são superiores aos privados, ou seja, superiores aos benefícios recebidos pelos produtores ou pesquisadores, como no exemplo.

Em ambos os casos resta afetado o equilíbrio do mercado, seja porque aconteça maior demanda do que oferta, em virtude da ausência de estimulação para produzir (externalidade positiva) ou, ao contrário, haja mais produção do que consumo, uma vez que exista muito estímulo para a produção (externalidade negativa).

Assim, tais falhas fazem com que os mercados aloquem os recursos de forma ineficiente. E para solucionar esse problema, em alguns casos, o governo pode intervir de forma a internalizar a externalidade. Tal ação pode se dar, por exemplo, através de impostos, taxas e multas para as externalidades negativas e, patentes, incentivos e subsídios para as externalidades positivas.

De outro lado, Coase (1960) argumenta que as partes são plenamente capazes de corrigir as externalidades, internalizando-as. Para isso, os custos da negociação devem ser inexistentes ou irrisórios e com possibilidade de obter benefícios para todos os envolvidos. Assim poderão chegar a um acordo segundo o qual os recursos sejam alocados com melhor eficiência.

Considerações

Após a breve análise literária sobre os aspectos econômicos de custos, percebe-se que para alcançar a eficiência no uso dos recursos, tanto na esfera pública quanto privada, deve-se levar em conta a existência de situações que não são perceptíveis, num primeiro momento, pela área contábil. Portanto, se a gestão tiver um foco apenas nos demonstrativos contábeis, custos importantes e de grande representatividade, como os de oportunidade e de transação, serão deixados de lado durante o processo decisório alocativo.

Nessa perspectiva, mesmo diante da dificuldade de mensuração de algumas dessas abordagens, a teoria econômica traz, sob o olhar de uma eficiente alocação dos recursos, o despertar para a necessidade de se precificar adequadamente os serviços. Assim, dar preço ou valor para as coisas é importante, tanto para a condução do equilíbrio de mercado, quanto para definir se determinado gasto está sendo produtivo ou não.

Dessa maneira, os custos invisíveis também surgem como um problema de alocação, na medida em que são de difícil identificação e mensuração. No entanto, o viés econômico possibilita enxergar a sua existência e permite torná-los controláveis na medida em que forem adequadamente precificados.

3. TEORIA DA AGENCIA – O problema da relação Agente-Principal.

Além dos aspectos abordados relativos à eficiência na alocação dos recursos, que envolve a análise adequada dos custos econômicos e precificação dos bens e serviços, a incidência dos custos invisíveis também pode estar ligada aos reflexos da atuação dos envolvidos perante a execução das suas atribuições.

Assim, existem situações em que os administradores e funcionários de determinada organização podem agir conforme suas preferências e interesses, perseguindo suas próprias metas e objetivos ao invés do estabelecido pelos donos da empresa. Ou ainda, por haver um baixo incentivo ou estímulo, podem apresentar um desempenho aquém de suas potencialidades.

Nesse sentido, observa-se a ideia de que os agentes são, em sua maioria, dotados de racionalidade limitada e propensão ao oportunismo, onde o seu comportamento pode, por vezes, não estar em sintonia com os interesses da organização. Haverá desse modo, um conflito capaz de gerar perdas e gastos para a organização, como por exemplo, os custos invisíveis analisados sob a perspectiva desse estudo.

Portanto, o problema da relação entre o agente e o principal, ou Teoria da Agência, pode ajudar a explicar, através do comportamento dos agentes, como surgem certos tipos de custos para organização, inclusive os invisíveis, e o que pode ser feito para resolver o problema.

Na visão de Arruda, Madruga e Freitas Junior (2008), a Teoria da Agência é a base teórica que busca analisar as relações entre os participantes de um sistema, onde propriedade e controle são designados a pessoas distintas. Por consequência, tais relações podem resultar em conflitos tendo em vista os interesses difusos entre os indivíduos.

Neste contexto, a Teoria da Agência visa analisar os conflitos e os custos resultantes da separação entre o principal, aquele que delega tarefas ou o seu poder de autoridade, e o agente, que passaria a ser o responsável pela execução.

Segundo Pindyck e Rubinfeld (2009) a relação de agência existe sempre quando há uma interação entre pessoas, cujo bem-estar de um indivíduo depende daquilo que é feito por outra pessoa. Para o autor, o agente corresponde à pessoa atuante, executora, e o principal será a parte afetada pela ação desse agente (acionista ou proprietário).

Já Jensen e Meckling (1976) definem uma relação de agência como um contrato, sob o qual, uma ou mais pessoas (o principal) contrata outra pessoa (o agente) para realizar algum serviço ou atividade em seu nome. Trata-se de uma situação que envolve a delegação de alguma autoridade para a tomada de decisão do agente.

Mendes (2001) analisa a Teoria da Agência segundo os conflitos e custos resultantes da separação entre propriedade e controle de capital. Ela traz a reflexão sobre a possibilidade da não participação do acionista no gerenciamento da empresa, onde a responsabilidade do acionista para com a organização é limitada à parcela de capital que ele investiu. Desvincula, portanto, o investidor da administração da empresa, o que conduz a um importante problema de agência, pois o processo de decisão vai para as mãos de administradores profissionais cujos interesses não são idênticos àqueles dos investidores. E infelizmente, conforme apontam Pindyck e Rubinfeld (2009), os meios de que dispõem os acionistas para controlar o comportamento dos administradores são limitados e imperfeitos.

Apesar da maioria das referências abordarem o agente e o principal como sendo, respectivamente, administrador e proprietário, essa noção de relação se apresenta também de diferentes formas, com diferentes atores e em diferentes ambientes, conforme o quadro a abaixo.

Quadro 1 – Relações entre Principal e Agente

Principal – Agente	O que o Principal espera do Agente?
Acionistas – Gerentes	Gerentes maximizem a riqueza do Acionista (ou o valor das ações)
Debenturistas – Gerentes	Gerentes maximizem o retorno do Debenturista
Credores – Gerentes	Gerentes assegurem o cumprimento dos contratos de financiamento
Clientes – Gerentes	Gerentes assegurem a entrega de produtos de valor para o Cliente. Qualidade (maior), Tempo (menor), Serviço (maior) e Custo (menor)
Governo – Gerentes	Gerentes assegurem o cumprimento das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias da Empresa.
Comunidade – Gerentes	Gerentes assegurem a preservação dos interesses comunitários, cultura, valores, meio ambiente etc.
Acionistas – Auditores Externos	Auditores Externos atestem a validade das demonstrações contábeis (foco na rentabilidade e na eficiência).
Credores – Auditores Externos	Auditores Externos atestem a validade das demonstrações contábeis (foco na liquidez e no endividamento).
Gerentes – Auditores Internos	Auditores Internos avaliem as operações na ótica de sua eficiência e eficácia, gerando recomendações que agreguem valor.
Gerentes – Empregados	Empregados trabalhem para os gerentes com o melhor de seus esforços, atendendo às expectativas dos mesmos.
Gerentes – Fornecedores	Fornecedores suprem as necessidades de materiais dos gerentes no momento necessário e nas quantidades requisitadas.

Fonte: Bianchi (2005).

Jensen e Meckling (1976) observam que nenhum indivíduo pode desejar maximizar uma função que não seja a sua, pois o seu comportamento está fundamentado no conjunto de suas preferências e em seus objetivos. Assim, o agente e o principal são pessoas diferentes e os seus interesses nem sempre estão alinhados, o que resulta no chamado “conflito de Agência” ou problema da relação agente-principal. Essa incoerência, entre o comportamento desejado pelo principal e o apresentado pelo agente, são existentes, segundo Jensen e Meckling (1976), em todas as atividades de cooperação entre indivíduos.

Pindyck e Rubinfeld (2009) observam que o problema da relação agente-principal surge quando os agentes perseguem seus próprios objetivos, e não os do principal. Ele afirma que os administradores (agentes) podem perseguir os próprios objetivos mesmo que isso acarrete lucros menores para os proprietários. Porém, nesse aspecto, Mendes (2001) reitera que o núcleo da teoria consiste em o principal saber que irá perder parte de sua riqueza e, como compensação, deve procurar conseguir do agente os melhores desempenhos possíveis. Assim, o principal deixa de obter o máximo, para obter o possível dentro das condições apresentadas.

Verifica-se que tais conflitos de interesse conduzem à existência de custos, que envolvem os gastos para monitoramento e controle do comportamento dos agentes ou administradores. Mendes (2001) também os aborda como os custos de oportunidade, que poderiam ser aplicados numa melhor alternativa de rendimento.

Jensen e Meckling (1976) também trazem a perda residual como um custo existente nessa relação. Tal perda se refere ao equivalente monetário da redução no bem-estar do principal em função das divergências existentes que, caso não houvesse, conduziriam a maximização desse bem-estar. Jensen e Meckling (1976) ainda definem custos de agência como a soma de três elementos:

- a) Despesas de monitoramento por parte do principal;
- b) Despesas de ligação por parte do agente. Seriam as despesas relacionadas a garantir que o agente não prejudicará o principal com as suas ações, ou assegurar uma compensação, ao principal, caso ele tome tais ações;
- c) A perda residual. Refere-se aos custos relacionados à perda de bem-estar devido às divergências entre principal e agente, conforme abordado anteriormente.

Bianchi e Nascimento (2005) relata que o custo de agência está associado à ineficiência nas relações entre o principal e o agente, e representa um custo de transação de

acentuada importância na análise de estruturas organizacionais. Nesse sentido Jensen e Meckling (1976) dizem que os custos de agência estão presentes nos contratos e na capacidade das pessoas em estabelecer os contratos. Sendo que, estes contratos, podem se dar de forma simples ou sofisticada, conforme a natureza da transação entre as partes e os incentivos para o seu cumprimento. Andrade e Rossetti (2004) acrescentam que se os contratos forem incompletos e os comportamentos imperfeitos abre-se espaço para o desalinhamento entre os interesses dos gestores e dos acionistas. E dessa forma, os conflitos dificilmente serão evitados e os seus efeitos conduzirão à geração dos custos de agência.

O desempenho do agente dificilmente será monitorado perfeitamente pelo principal, uma vez que, por ele estar diretamente envolvido com a execução das atribuições, possuirá mais informações sobre a situação do que o principal. Assim, o problema da relação Agente-Principal sofre grande influência e se inicia, segundo Zylbersztajn e Neves (2000), quando houver essa assimetria de informações.

3.1. Informações Assimétricas.

Em muitas situações do cotidiano, uma pessoa sabe mais do que a outra sobre algo que está acontecendo. Uma diferença de acesso a determinado assunto relevante é chamada de informação assimétrica (MANKIW, 2005).

A assimetria de informações pode ser caracterizada, segundo Milgrom e Roberts (1992), como uma situação na qual uma das partes da transação não possui toda a informação relevante necessária para averiguar se os termos do contrato, que está sendo proposto, são mutuamente aceitáveis e se serão implementados.

Pindyck e Rubinfeld (2009) observam que as informações assimétricas podem resultar em falhas de mercado. Eles utilizam o mercado de carros usados como exemplificação da situação, onde a falta de informações por parte do comprador impede que a relação de troca seja mutuamente vantajosa. Nesse caso, dificilmente o comprador poderá determinar a qualidade do automóvel usado antes que o tenha adquirido. Devido a este fato, transações vantajosas para uma única parte podem ser desfeitas, evitando custos elevados e resguardando a parte afetada de um eventual comportamento oportunista.

A assimetria de informações, segundo Delgado e Campos (2012) é um desequilíbrio do conteúdo e qualidade informacional, de um dos envolvidos no processo transacional. Esse desequilíbrio trás efeitos para a relação entre os agentes e conseqüentemente para o bem-estar

social, sendo que aquele que detém mais informações acaba exercendo maior poder de mercado, diante da maior capacidade de negociar e controlar os outros agentes envolvidos na transação.

Zylbersztajn e Neves (2000) observam uma clara existência de assimetria de informações na relação entre prestador e tomador de crédito (relação agente principal). Nesse caso, somente o tomador de crédito (agente) conhece seu verdadeiro risco intrínseco, enquanto o prestador (principal) teria de gastar recursos para levantar informações do perfil do potencial tomador de crédito, o que gerará ainda mais custos ao processo. Varian (2006) observa que se a informação sobre determinado produto tiver um alto custo para ser obtida, então não será mais plausível que ambas as partes da relação tenham as mesmas informações sobre os bens ou serviços.

Portanto, a teoria da agência considera que a informação disponível não é completa e que há custos em coletá-la. Desta forma, a relação entre principal e agente é de “assimetria de informações”, tendo o agente uma informação de que o principal não dispõe. Essa relação, conforme abordam Varian (2006), Mankiw (2005) e Pindyck e Rubinfeld (2009) e Silva (2004), introduz dois tipos de problemas transacionais relevantes para a decisão sobre o modo como devem se organizar as empresas e suas relações com fornecedores e clientes: o problema da *seleção adversa* e do *risco moral*. Numa mesma analogia Arrow (1985) os estuda como *Informação Oculta* e *Ação Oculta*, respectivamente.

Silva (2004) esclarece que a *seleção adversa* se trata de uma informação privada, de uma das partes, tendente a ser ineficiente à medida que as transações desejadas, em um mundo de informação perfeita, não se realizam. É uma concepção teórica que esclarece que o agente envolvido tem mais informações sobre as suas particularidades que a outra parte, consistindo em oportunismo que precede o estabelecimento do contrato (DELGADO E CAMPOS, 2012).

Na relação entre prestador e tomador de crédito Zylbersztajn e Neves (2000) explicam que a *seleção adversa* ocorre quando o tomador de crédito possui informações que o prestador não tem e, em vista disso, oculta algumas para aumentar sua chance de receber o empréstimo.

Varian (2006) explica que *seleção adversa*, também chamada de informação oculta, se refere à situação em que um lado do mercado não consegue observar o tipo ou a qualidade dos bens no outro lado do mercado. Mankiw (2005) argumenta que é um problema que surge quando o vendedor sabe mais sobre os atributos de um bem, que está sendo vendido, do que o

comprador. Assim, a *seleção* do bem pode ser *adversa* do ponto de vista do comprador desinformado, que corre o risco de comprar um bem de baixa qualidade.

Um clássico exemplo de *seleção adversa* surge do estudo desenvolvido por Akerlof (1970), quando analisa que o motivo para a redução do valor do preço dos carros usados, com relação aos novos, ocorria com base na assimetria de informações. Nesse caso, os compradores só tomariam conhecimento dos defeitos dos veículos após a aquisição junto aos vendedores “oportunos”, detentores das informações sobre as reais condições do bem. O autor denominou esses veículos defeituosos de “limões”. Assim, à medida que os proprietários descobrem dos problemas dos veículos, querem passá-los para frente, o que conseqüentemente causa a redução dos valores dos preços.

No mercado de saúde suplementar, por exemplo, a *seleção adversa* pode ocorrer nos dois lados da relação, conforme argumenta Delgado e Campos (2012). De um lado, o cliente pode não fornecer todas as informações de sua saúde, o que dificulta o cálculo adequado do prêmio do plano de saúde por parte da operadora. Do outro lado, as operadoras podem selecionar seus clientes para uma carteira de risco superior, com maior probabilidade de utilização e mais cara.

Quanto ao *risco moral*, ele se dá após o fechamento do contrato, em geral quando as ações de uma parte não podem ser observadas por outra. Silva (2004) conceitua como a possibilidade de o agente fazer uso de sua informação privada em benefício próprio, o que pode trazer prejuízos ao principal durante a relação contratual.

Um exemplo de *risco moral* apontado por Pindyck e Rubinfeld (2009) é a possibilidade de que o comportamento individual possa ser alterado após a contratação do seguro. Nesse caso a parte segurada pode agir de um modo menos cuidadoso, que aumente a probabilidade de um acidente ou dano ocorrer. O autor ainda observa que o *risco moral* não se aplica apenas ao problema de seguros, mas também ao problema criado pelos trabalhadores que, devido à dificuldade de monitoramento por parte dos empregadores, têm desempenho abaixo de suas potencialidades.

Mankiw (2005) também retrata a relação de emprego como um exemplo clássico, onde o risco moral é a tentação dos trabalhadores, inadequadamente monitorados, de fugir às suas responsabilidades. Arrow (1985) o trata como a *ação oculta* ao principal, relacionada à aplicação de maior ou menor esforço, por parte do agente, na condução de ações favoráveis ou prejudiciais ao principal. Seria, portanto, um custo de assimetria informacional, de difícil verificação, derivado do comportamento inadequado ou “imoral” por parte do agente.

Portanto o risco moral estaria relacionado aos fatos de que uma das partes da relação contratual poderia não agir por boa-fé, ou poderia prover de informações parciais acerca dos seus investimentos na empresa. O risco moral e a seleção adversa, além de alterações nos comportamentos, também criam, segundo Pindyck e Rubinfeld (2009), ineficiência econômica e impedem que alguns mercados se desenvolvam adequadamente.

3.2. Incentivos no Sistema Agente-principal.

Pelo fato do principal não saber se o agente está direcionando os recursos que lhe foram confiados para outros fins, ou se está fazendo “corpo mole”, Zylbersztajn e Neves (2000) citam que a solução do problema da assimetria de informações consiste em obter um conjunto de incentivos e controles capazes de ajustar os interesses de ambos.

De tal forma, o principal pode prover incentivos de modo que os agentes conduzam as ações à satisfação tanto dos seus interesses quanto aos interesses do próprio agente, para daí então monitorar os resultados. Rodrigues (2009) cita que já existe grande preocupação por parte das empresas na busca desse alinhamento de interesses. Tais incentivos, no entendimento de Cardoso, Mário e Aquino (2007) são dados aos agentes de forma que, quanto mais eles desempenharem suas funções no sentido do interesse do principal, mais receberão em contrapartida.

Nessa perspectiva Pindyck e Rubinfeld (2009) avaliam que o principal pode fazer um contrato para remunerar o trabalho do agente baseado no resultado do processo produtivo, ou seja, no lucro e não no grau de seu empenho. Para eles, o principal não pode medir diretamente o empenho do agente, devido o alto custo de monitoramento, e nem pode se assegurar de que o mesmo empenho sempre gere o mesmo nível de lucro. Porém, não descartam a possibilidade de haver algum método eficaz baseado no empenho.

A remuneração variável é uma forma bastante utilizada para vincular a recompensa ao esforço realizado para se atingir determinado resultado. Ela pode assumir a forma de comissão para a área de vendas, bônus, programas ou planos de participação acionária, nos lucros e/ou nos resultados, e incentivos por projetos.

Segundo Lawler (1971) *apud*. Chiavenato (2005), quando o critério é relacionar o pagamento com o desempenho, os planos de bônus são mais eficazes do que os planos salariais, pois se relacionam com o desempenho atual dos funcionários. Implantar um mesmo plano salarial para toda organização não apontam para uma melhoria no desempenho dos

agentes. Já Rodrigues (2009) concluiu que, dentre os mecanismos de incentivos mais utilizados, conforme divulgado pelas empresas estudadas, estão: a participação nos lucros ou resultados e os planos de previdência privada. Por fim, Pindyck e Rubinfeld (2009) afirmam que o melhor esquema de remuneração depende da natureza da produção, do grau de incerteza e dos objetivos tanto de proprietários (principal) como de administradores (agentes).

Além dos programas de incentivos, a solução ou redução do problema agente-principal também deve passar pela aplicação de práticas de controle e monitoramento, conforme abordado anteriormente. Williamson (1985) cita que tais controles e incentivos são decorrentes do modelo de gestão organizacional, que estabelece a forma como a organização vai ser administrada. Eles atuam de forma a premiar ou punir seus gestores a partir de um processo que retrata quais serão os resultados e como devem ser alcançados. O autor supõe a existência de uma área de controladoria para atuar com neutralidade nesse processo de monitoramento.

Bianchi e Nascimento (2005) relatam que a área de controladoria pode contribuir com a teoria da agência no sentido de monitorar um sistema de informação, fomentar a transparência nas ações dos gestores, mensurar resultados e proporcionar *feedback* ao principal e aos agentes. Ela pode ser considerada, na visão dos autores, um mecanismo interno de governança corporativa, capaz de ampliar as possibilidades de redução da assimetria de informação e, por fim, a minimização dos conflitos de interesse.

3.3 Considerações

A perspectiva de análise dada para os custos invisíveis nesse estudo (sob o olhar das multas e juros) permite considerar a hipótese de que o comportamento dos agentes envolvidos em determinadas tarefas pode influenciar no surgimento de tais custos. Assim, na medida em que a execução de suas atribuições sofrem desvios dos “padrões” estipulados pela organização, gastos desnecessários podem aparecer e causar impactos significativos.

Nesse ponto, a teoria da agência possibilita compreender, dentro da relação entre agente e principal, como se dão esses conflitos de interesses e as possíveis soluções para resolver ou minimizar o problema.

A assimetria de informações, citada como grande causa para as ocorrências dos conflitos, também não pode ser descartada como fato importante para os custos invisíveis,

uma vez que as partes envolvidas podem não deter todas as informações necessárias para a execução das atividades.

Por fim, verifica-se que a teoria da agência pode ser utilizada como ponto de referência para o estudo do surgimento dos custos em questão, bem como há de se observar que a política de incentivos também pode exercer grande influência na gestão do problema.

4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.

Tendo o objetivo de analisar a existência dos custos invisíveis, bem como o impacto que podem trazer para as contas orçamentárias de custeio da UnB, realizou-se o levantamento dos dados junto aos arquivos setoriais da prefeitura do campus – PRC - unidade responsável pela coordenação dos serviços de manutenção da UnB.

Conforme já abordado na introdução deste trabalho, a proposta aqui aplicada para o estudo dos custos invisíveis está sob o olhar dos juros, multas e atualizações monetárias advindos do atraso nos pagamentos de alguns serviços prestados. Portanto, os documentos analisados são as respectivas faturas desses contratos de prestação de serviços, mais precisamente, as de energia elétrica emitidos pela CEB – Companhia Energética de Brasília e as de telefonia fixa pela Oi S.A. Mais precisamente foram analisadas o total de 65.527 faturas.

A coleta teve início em torno dessas faturas, principalmente, pela representatividade que estes dados poderiam apresentar e por estarem localizados dentro de uma mesma unidade administrativa (Prefeitura do Campus- PRC), o que, apesar dos tramites burocráticos, facilitou o acesso em ambos os arquivos.

A gestão documental de tais faturas, no seu processo arquivístico, é recente tanto por parte da DITEC – Diretoria de Tecnologia, responsável pela gestão da área de telefonia, quanto por parte da CMI – Coordenadoria de manutenção e Instalação dos serviços de energia elétrica da UnB. Dessa maneira, os dados coletados e analisados correspondem basicamente aos anos de 2013 e 2014, onde os arquivos se encontravam mais completos.

No entanto, pelo fato de terem sido identificadas algumas faturas referentes aos anos de 2010 e 2012 essas, foram incluídas e comporão, estatisticamente, apenas o montante final atribuído aos custos invisíveis. Não haverá, portanto, uma análise mais profunda para essa parte da amostra pela falta de alguns meses.

Também foram obtidas informações sobre os procedimentos de gestão das unidades envolvidas a fim de se entender o processo de pagamento das faturas e identificar os possíveis gargalos. Para isso houve entrevistas e conversas abertas, não estruturadas, com os gestores e colaboradores da DITEC, CMI e DCF – Diretoria de Contabilidade e Finanças.

Para análise dos dados, à título de esclarecimento, os juros, multas e atualizações monetárias, provenientes do atraso nos pagamentos, são cobrados sempre na fatura do mês seguinte. Por exemplo, o valor de R\$ 21.300,52, relacionado às faturas do consumo de energia

elétrica do mês de fevereiro de 2013 (quadro 02, abaixo), é proveniente das faturas do mês de janeiro que, conseqüentemente, foram pagas após o vencimento.

Com relação às faturas do mês de Dezembro, apesar do vencimento ocorrer em janeiro do ano seguinte, seu pagamento se dá com base no orçamento anterior, ou seja, no ano em que se deu o consumo. É liquidada, portanto, como restos a pagar do exercício anterior. Tal raciocínio também se faz para as contas de telefone que serão analisadas mais adiante.

Nesse sentido, há de se observar que por meio da coleta manual que foi realizada, não é possível identificar quando ocorreu o pagamento de cada fatura e há quanto tempo estava em atraso. Tal análise mais profunda pode ser possível em estudos posteriores, porém, nesse momento o objetivo era apenas identificar e realizar o levantamento de tais custos que justificariam o tema da pesquisa.

De modo a permitir uma melhor visualização e interpretação dos dados nas respectivas relações temporais, os resultados referentes aos juros, multas e atualizações foram agrupados em quadros, conforme os anos e meses de cada tipo de serviço.

Quadro 02- Faturas de Energia elétrica – CEB - 2013.

Mês de consumo	Venc.	Valor Total das Faturas (R\$)	Nº de Faturas Com Juros/multas	Total de Multas /Juros (R\$)	Nº de faturas Sem juros/multas	Total de Faturas	% de faturas com juros/multas
Janeiro	20/02/2013	632.664,44	5	33,59	14	19	26,32%
Fevereiro	20/03/2013	433.682,38	103	21.300,52	75	178	57,87%
Março	20/04/2013	562.659,91	100	6.551,18	82	182	54,95%
Abril	20/05/2013	548.244,39	148	2.400,14	36	184	80,43%
Mai	20/06/2013	566.419,27	1	29,18	187	188	0,53%
Junho	20/07/2013	536.455,90	2	2,09	19	21	9,52%
Julho	20/08/2013	589.736,55	18	419,48	241	259	6,95%
Agosto	20/09/2013	489.228,41	19	60,47	104	123	15,45%
Setembro	20/10/2013	603.832,02	18	115,33	103	121	14,88%
Outubro	20/11/2013	636.869,92	6	940,82	57	63	9,52%
Novembro	20/12/2013	598.324,13	7	3.132,19	2	9	77,78%
Dezembro	20/01/2014	621.098,54	87	1.243,94	31	118	73,73%
TOTAL		6.819.215,86	514	36.228,93	952	1465	
Média			42,83				

Fonte: elaboração própria baseada nas faturas de energia elétrica- 2013.

Conforme abordado logo acima, os documentos não foram arquivados em sua totalidade pelos setores responsáveis, portanto, observa-se que em relação aos meses de 2013 (quadro 02) houve uma diferença considerável no número de faturas de energia elétrica

analisadas. Para o mês de novembro, por exemplo, apenas 09 faturas foram encontradas, enquanto em Maio foram 188.

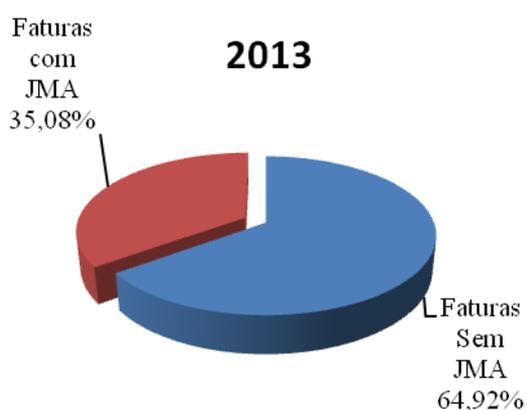
No entanto, essa diferença no número de faturas em relação aos meses não chega a prejudicar o estudo em questão, pelo contrário, despertou e ampliou o interesse para uma abordagem também nos aspectos da gestão.

Considerando ainda os dados apresentados no quadro 02 verifica-se que, do total de faturas de energia elétrica de 2013 analisadas (1.465), 35,08% delas tinham em sua composição juros, multas e/ou atualizações monetárias. Ou seja, elas foram pagas apresentando os respectivos custos, o que representa, em média, 42,83 faturas por mês nessa situação. Assim, apurou-se um total de R\$ 36.228,93 em juros, multas e/ou atualizações monetárias para o ano de 2013.

Para evitar repetições do termo: *Juros, Multas e Atualizações Monetárias*, a sigla JMA será utilizada nas próximas designações.

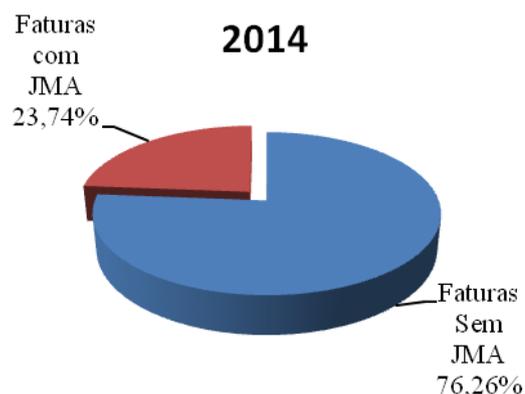
Comparando essas informações do quadro 02, referente ao ano de 2013, com os dados do quadro 03 (logo abaixo), referentes ao ano de 2014, verifica-se uma queda no percentual de faturas de energia elétrica com JMA.

Gráfico 02- Percentual de faturas de Energia Elétrica com/sem JMA- ano 2013



Fonte: elaboração própria baseada nas faturas de energia elétrica - 2013

Gráfico 03- Percentual de faturas de Energia Elétrica com/sem JMA- ano 2014



Fonte: elaboração própria baseada nas faturas de energia elétrica - 2014

Respectivamente, passou de 35,08% para 23,74%, e uma média de 19,66 faturas por mês com JMA para o ano de 2014.

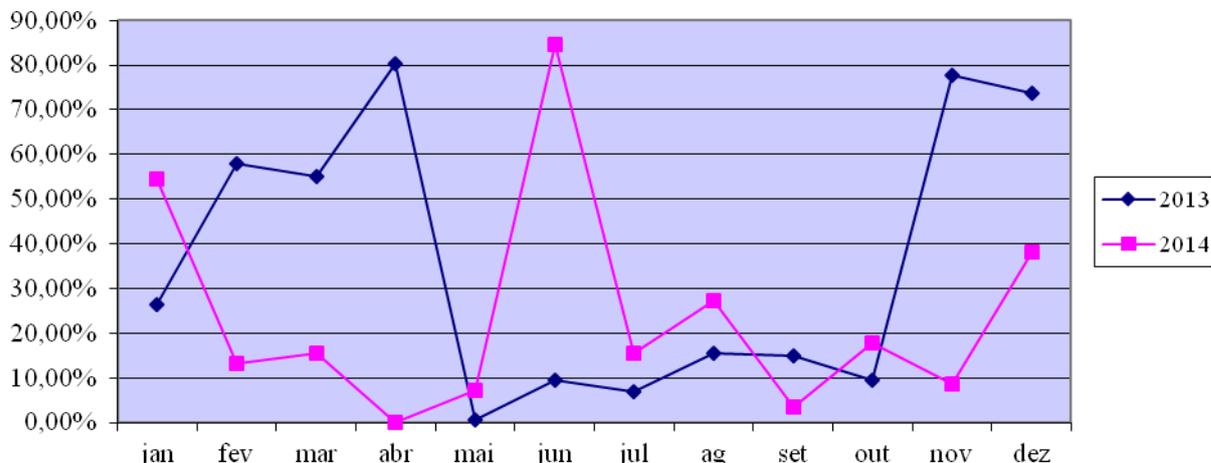
Quadro 03- Faturas de Energia elétrica – CEB - 2014.

Mês de consumo	Venc.	Valor Total das Faturas (R\$)	Nº de Faturas Com JMA	Total de JMA (R\$)	Nº de faturas Sem JMA	Total de Faturas	% de faturas com JMA
Janeiro	20/02/2014	507.936,87	12	958,27	10	22	54,55%
Fevereiro	20/03/2014	119.987,53	16	1.018,60	104	120	13,33%
Março	20/04/2014	619.110,35	18	120.153,36	98	116	15,52%
Abril	20/05/2014	526.832,43	0	-	10	10	0,00%
Maio	20/06/2014	109.455,85	8	1.349,20	104	112	7,14%
Junho	20/07/2014	625.918,81	99	882,90	18	117	84,62%
Julho	20/08/2014	568.613,24	18	14.373,87	99	117	15,38%
Agosto	20/09/2014	519.134,18	3	1.481,33	8	11	27,27%
Setembro	20/10/2014	744.550,76	4	783,67	117	121	3,31%
Outubro	20/11/2014	835.689,11	5	602,09	23	28	17,86%
Novembro	20/12/2014	903.041,35	9	1.995,87	96	105	8,57%
Dezembro	20/01/2015	781.590,28	44	866,84	71	115	38,26%
TOTAL		6.861.860,76	236	144.466,00	758	994	
Média			19,66				

Fonte: elaboração própria baseada nas faturas de energia elétrica - 2014

Entretanto, mesmo com a evidência de queda no percentual de faturas de energia elétrica que apresentaram JMA, o montante final apurado aumentou 298,75% em relação ao ano de 2013 (quadro 02), perfazendo um total de R\$ 144.466,00 de JMA em 2014 conforme quadro 03. Entende-se, desse modo, que um maior percentual de faturas com JMA não é condição suficiente para um maior montante, tendo em vista a grande variação nos valores das contas.

Assim, para uma visão mais ampla de como vêm ocorrendo esse fenômeno ao decorrer do tempo, o gráfico a seguir apresenta uma projeção do percentual de faturas com JMA para os anos de 2013 e 2014 tomando como base os dados dos quadros 02 e 03.

Gráfico 04- Projeção das faturas com JMA – Energia Elétrica- 2013 e 2014

Fonte: Elaboração própria baseada nas faturas de energia elétrica 2013 e 2014.

Através do gráfico acima é possível verificar que para o ano de 2013 os meses de Fevereiro, Março e Abril são os que apresentaram maiores percentuais de faturas com JMA, coincidentemente, o período de férias acadêmicas. Já nos demais meses desse mesmo ano os números estão mais estáveis no ponto abaixo de 20%, com um pico maior em Novembro e Dezembro.

Em 2014, as maiores taxas ocorreram nos meses de Janeiro, junho e também em Dezembro. Assim, para as maiores incidências de JMA, a hipótese do fator férias numa relação com os maiores percentuais de atrasos no processo de pagamento, está mais visível apenas para o mês de janeiro. Pois os meses de Fevereiro, Março e Abril, também referentes ao período de férias acadêmicas, estão a níveis abaixo dos 20%. Observa-se que o percentual do mês de Junho é proveniente do atraso no mês de Maio e Dezembro refere-se a novembro. Portanto não é possível afirmar que haja uma relação direta entre o período de férias e os maiores percentuais de faturas com JMA.

Ao término da análise das faturas de energia elétrica de 2013 e 2014 (quadro 02 e 03) apresenta-se o montante final de R\$ 180.694,93 em juros, multas e atualizações monetárias.

Durante a fase de coleta desses dados também foi possível identificar e realizar um breve mapeamento referente ao processo de pagamento dessas faturas. Em entrevista aberta, o gestor da CMI, responsável pelo ateste das mesmas, argumenta que as faturas recebidas são encaminhadas ao Gabinete da PRC, para os procedimentos de pagamento, entre 05 e 10 dias do vencimento, na pior das hipóteses. Posteriormente são encaminhadas para o Decanato de

Planejamento e orçamento (DPO) para alocação dos recursos e DCF – Diretoria de Contabilidade e Finanças para execução dos pagamentos.

Mediante análise junto ao sistema de controle e tramite de documentos (o sistema UnBDoc), foi possível destacar, por meio de uma simples amostra de 12 processos, que 66,66% atrasaram dentro da própria DCF e 16,66% dentro do Decanato de Planejamento e Orçamento (DPO). Entretanto, 33,33% dos processos dessa amostra tramitaram por mais de 7 dias dentro do gabinete da PRC. Esse tempo despendido no gabinete da PRC também pode ser um fator importante para desencadear o atraso nas demais unidades (DPO e DCF).

Foi realizada também a coleta de dados junto às faturas dos serviços de telefonia fixa, prestados pela empresa Oi/S.A, conforme abordado no início deste capítulo.

Quadro 04- Faturas de telefonia fixa - Oi - 2013.

Mês de consumo	Venc.	Valor Total das Faturas (R\$)	Nº de Faturas Com JMA	Total de JMA (R\$)	Nº de faturas Sem JMA	Total de Faturas	% de faturas com JMA
Janeiro	20/02/2013	108.198,68	1056	1.056,00	450	1506	70,12%
Fevereiro	20/03/2013	145.556,00	431	607,24	2322	2753	15,66%
Março	20/04/2013	69.023,12	1222	1.360,62	553	1775	68,85%
Abril	20/05/2013	48.265,30	7	163,16	720	727	0,96%
Maiο	20/06/2013	179.904,88	312	1.450,72	2719	3031	10,29%
Junho	20/07/2013	169.761,42	242	2.265,13	2735	2977	8,13%
Julho	20/08/2013	183.178,08	2531	3.538,10	532	3063	82,63%
Agosto	20/09/2013	178.618,42	223	334,91	2685	2908	7,67%
Setembro	20/10/2013	174.711,58	1	2,14	2962	2963	0,03%
Outubro	20/11/2013	180.579,22	2692	9.019,46	420	3112	86,50%
Novembro	20/12/2013	163.373,78	6	14,49	2687	2693	0,22%
Dezembro	20/01/2014	167.098,22	2463	3.202,21	531	2994	82,26%
TOTAL		1.768.268,70	11.186	23.014,18	19.316	30.502	
MEDIA			932,16				

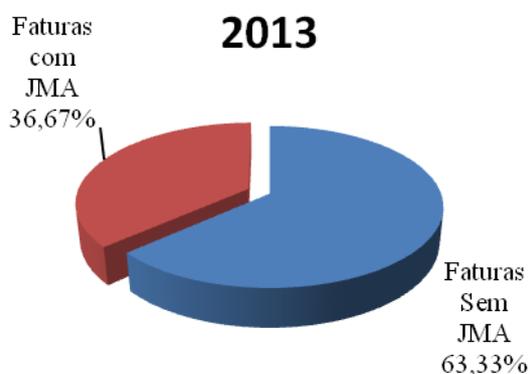
Fonte: Elaboração própria baseada nas faturas de telefonia fixa- 2013

Assim como identificado nas faturas de energia elétrica, os documentos referentes às de telefonia fixa também não foram arquivados em sua totalidade pelo setor responsável. Segundo os gestores da DITEC isso se deu pelo fato de não receberem todas as faturas por parte da OI/S.A. Portanto, também há uma variação no número de faturas em relação aos meses, que se estabiliza, um pouco, com a adoção do arquivo digital em meados de 2013. Identificou-se que, a partir desse período, a Oi/S.A passou a enviar as faturas tanto impressas quanto em meio digital, o que favoreceu para um melhor controle desses documentos.

Analisando os dados do quadro acima (04), é possível verificar que 36,67%, do total das faturas de 2013 tinham JMA em sua composição. Em média, isso representa que 932,16 faturas de telefone, por mês, foram pagas apresentando esses custos. Assim, o total apurado de JMA para esse ano ficou em R\$ 23.014,18.

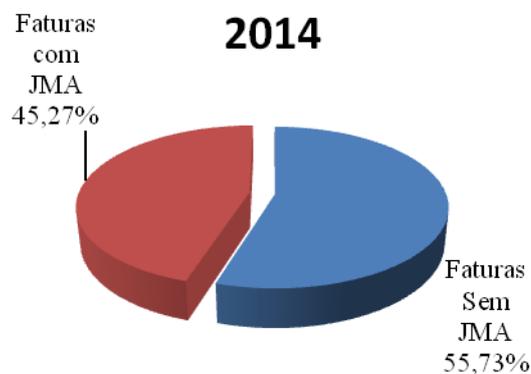
Já em 2014, o percentual de faturas com JMA foi de 45,27% conforme os dados do quadro 05. Houve, portanto, um acréscimo no percentual de faturas com JMA quando comparados ao de 2013 (quadro 04).

Gráfico 05- Percentual de faturas de Telefonia Fixa com/sem JMA- ano 2013



Fonte: elaboração própria baseada nas faturas de Telefonia Fixa- 2013

Gráfico 06- Percentual de faturas de Telefonia Fixa com/sem JMA- ano 2014



Fonte: elaboração própria baseada nas faturas de Telefonia Fixa - 2014

Quadro 05- Faturas de telefonia fixa - Oi - 2014.

Mês de consumo	Vencimento	Valor Total das Faturas (R\$)	Nº Faturas Com Juros/multas	Total de Multas /Juros (R\$)	Nº de faturas Sem juros/multas	Total de Faturas	% de faturas com juros/multas
Janeiro	20/02/2014	112.733,59	0	-	2359	2359	0,00%
Fevereiro	20/03/2014	143.424,03	0	-	2549	2549	0,00%
Março	20/04/2014	124.185,45	211	1.246,04	2358	2569	8,21%
Abril	20/05/2014	157.900,37	2442	5.463,32	424	2866	85,21%
Mai	20/06/2014	113.243,02	2156	2.801,39	376	2532	85,15%
Junho	20/07/2014	124.244,86	2249	3.395,64	193	2442	92,10%
Julho	20/08/2014	102.514,01	2078	2.967,49	298	2376	87,46%
Agosto	20/09/2014	108.164,73	2088	3.003,80	246	2334	89,46%
Setembro	20/10/2014	97.206,14	2064	2.169,34	391	2455	84,07%
Outubro	20/11/2014	138.873,54	0	-	2501	2501	0,00%
Novembro	20/12/2014	119.530,68	0	-	2440	2440	0,00%
Dezembro	20/01/2015	115.075,14	268	359,76	2254	2522	10,63%
TOTAL		1.457.095,56	13.556	21.406,78	16.389	29.945	
MEDIA			1129,67				

Fonte: Elaboração própria baseada nas faturas de telefonia fixa - 2014

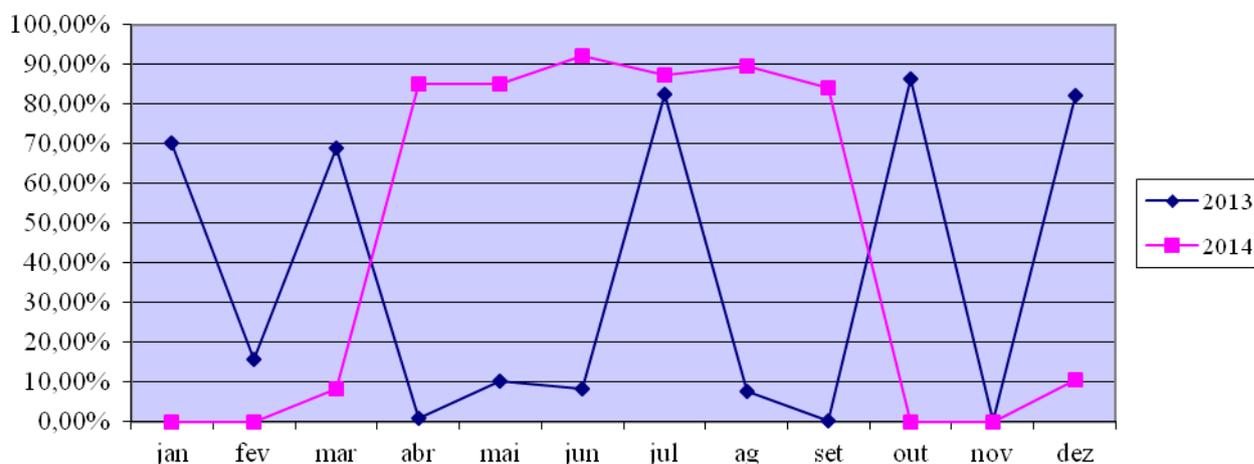
Em média, são 1.129 faturas de telefone fixo por mês sendo pagas com a presença de JMA.

Apesar desse aumento no número de faturas com os respectivos custos, o valor total de R\$ 21.406,78 em JMA, para o ano de 2014, foi 7,50% menor em comparação ao obtido no ano de 2013 (quadro 04). Dessa maneira houve uma pequena redução no desperdício de recursos financeiros.

Há de observar que mesmo ocorrendo um gasto menor com JMA, o controle relativo a todo processo de pagamento dessas faturas regrediu, uma vez que o percentual de faturas com JMA aumentou. Quanto a isso, os gestores da DITEC relatam que nem todas as faturas são enviadas pela Oi/S.A e que sempre as encaminham com antecedência para os procedimentos de pagamento.

Através do gráfico abaixo (07) é possível analisar, ao longo dos meses, o comportamento das faturas de telefone fixo que apresentaram JMA, sob o olhar comparativo dos dois anos em questão (quadro 04 e 05).

Gráfico 07- Projeção das faturas com JMA – Telefonia Fixa- 2013 e 2014



Fonte: Elaboração própria baseada nas faturas de telefonia fixa – 2013 e 2014.

A constante variação percentual de faturas com JMA, que ocorreu entre os meses de 2013, confirma a necessidade de um melhor controle, para que dada a devida importância, os pagamentos ocorram sem atrasos. Essa oscilação nos percentuais retrata uma falha na gestão processual maior até do que a identificada nas de energia elétrica (gráfico 02). Pois, em um mês o índice está consideravelmente alto e no mês seguinte, relativamente baixo, sem um

aparente equilíbrio. Assim, não houve, segundo os dados, um esforço contínuo entre os meses para minimizar o fato.

Já em 2014, notam-se dois momentos bem distintos nos percentuais: um em que os índices ficaram em torno dos 10% e outro em que eles ultrapassaram a barreira dos 80%. O que chama a atenção nesse último dado é o alto índice de faturas sendo pagas em atraso numa sequência de 6 meses, ou seja, de Abril a setembro de 2014.

Há de se destacar nessa sequência o mês de junho, que apresentou um pico de 92,10% de faturas com JMA. Desse modo, apenas 7,9% das faturas desse mês não tinham histórico de atrasos no pagamento.

No entanto, nos outros 6 meses de 2014, há situações em que os índices chegaram 0,00%, como nos meses de janeiro e fevereiro, outubro e novembro. Ou seja, nenhuma fatura apresentou JMA em sua composição nesses períodos. O que demonstra ser possível uma boa gestão em torno desse problema.

Referente ao processo de pagamento dessas faturas, o breve mapeamento realizado junto ao sistema UnBDoc, também com uma amostra aleatória de 12 processos referentes aos anos de 2013 e 2014, apontou que 50% deles atrasaram dentro da DCF- Diretoria de Contabilidade de Finanças e 16,66% dentro do Decanato de Planejamento e Orçamento (DPO). Já, dentro do Gabinete da PRC 25% dos processos dessa amostra tramitaram por mais de 7 dias para os devidos encaminhamentos.

Portanto, os processos referentes aos pagamentos das faturas de telefonia fixa sofrem também o mesmo gargalo dos processos referentes às faturas de energia elétrica. O que reforça a idéia de que o tempo despendido no tramite interno desses dois departamentos pode ser um importante elemento de análise para a melhor gestão desses custos invisíveis.

O quadro 06 apresenta em detalhes o somatório final de JMA. Observa-se nele a inserção dos valores referentes ao ano de 2010 e o mês de dezembro de 2012, como abordado no início desta seção. As informações referentes a essas duas amostras podem ser vistas anexo.

Quadro 06- Total de JMA. Faturas de Energia Elétrica e Telefonia Fixa.

Período	Energia Elétrica (R\$)	Telefonia Fixa (R\$)	TOTAL DE JMA
2010	41.687,9	-	41.687,9
Dezembro- 2012	-	3.624,25	3.624,25
2013	36.228,93	23.014,18	59.243,11
2014	144.466,00	21.406,78	165.872,78
TOTAL	222.382,83	48.045,21	270.428,04

Fonte: Elaboração própria baseada nas faturas de energia elétrica e telefonia fixa – 2013 e 2014.

Como balanço final foi possível identificar, por meio da soma dos montantes parciais, presentes nas faturas de energia elétrica e de telefonia fixa, o total de R\$ 270.428,04 em JMA. Tal valor refere-se, portanto, à expressão numérica dos custos invisíveis, conforme proposto nesse estudo.

4.1. Impacto orçamentário e o custo de oportunidade

Após a comprovação e quantificação desses custos invisíveis é importante, dentro do aspecto da gestão econômica dos gastos públicos, demonstrar a sua representatividade orçamentária e como poderiam ser melhores aproveitados numa condição alternativa.

Sabe-se que os recursos orçamentários providos pela União não são suficientes para a execução financeira da Universidade e que uma melhor gestão dos gastos, incluindo os invisíveis, se encaixam perfeitamente dentro das medidas de sustentabilidade necessárias.

Assim, uma vez que tais custos não são identificados ou previstos pelos sistemas de controle da Universidade, não se têm um número exato do quanto esses valores poderiam ajudar no equilíbrio das contas internas. Portanto, o que se apresenta aqui, em termos quantitativos, é uma amostra, que se somada a outras pode resultar em algo ainda muito mais relevante para o aspecto financeiro.

Nesse sentido, considerando os recursos da UnB, a LOA- Lei Orçamentária Anual n. 12.952/2014 disponibilizou um orçamento da ordem de R\$ 1,57 bilhão para o ano de 2014, sendo R\$ 1,17 bilhão da fonte de recursos do Tesouro (74,7%) e R\$ 386,7 milhões da fonte de recursos Próprios (24,5%) e R\$ 12,6 milhões provenientes de rendimentos de aplicação financeira (0,8%). Uma parcela significativa desses recursos, (R\$954 milhões) é destinada para pagamento de pessoas e encargos sociais, o que compromete mais de 80% da dotação. A outra parcela destina-se às despesas de custeio da Universidade (R\$154,5 milhões), responsável pela manutenção das atividades institucionais e R\$ 67,5 milhões para as despesas de capital - como aos Programas de Assistência ao Estudante de Ensino Superior – PNAES.

Ao tomar como base os recursos destinados às despesas de custeio da UnB para o ano de 2014 (R\$ 154,5 milhões), verifica-se que aproximadamente 0,11% desse valor foram desperdiçados com juros, multas e atualizações monetárias, ou seja, R\$165.872,78 conforme o quadro 06.

Esse montante de JMA apurado no ano de 2014 pode ser considerado de grande relevância, principalmente, pela dificuldade financeira que a instituição apresenta para garantir a execução do planejamento e desenvolvimento das suas atividades. Prova disso é que no ano de 2014 quase 90% ¹de toda a receita própria, arrecadada pelas unidades acadêmicas e administrativas, estavam previstas para reforçar o atendimento das despesas de Custeio.

Além disso, esses valores de JMA representam também um gasto que poderia ser melhor aproveitado numa situação alternativa. Como, por exemplo, investimento em laboratórios de pesquisa, equipamentos de informática, reforma de salas de aula, etc. Ou ainda, é possível questionar: que ganhos a universidade poderia ter se esses custos não existissem? Com certeza alguma área teria um fôlego a mais para execução das suas operações.

Considerando essa análise orçamentária, sob a perspectiva dos recursos das unidades acadêmicas, é possível visualizar que o impacto de custos invisíveis nas contas seria ainda maior.

Nesse pensamento, identifica-se conforme o quadro 07, que algumas dessas unidades possuem uma dotação financeira inferior ao que se gastou com JMA aqui apresentados. São, portanto, 4 unidade acadêmicas, se considerado o montante de JMA apurado em 2014 (R\$165.872,78- quadro 06). Ou seja, elas não receberam sequer tal valor para o desenvolvimento de suas atividades durante o ano.

Quadro 07- Matriz distribuição orçamentária- 2013 e 2014.

Instituto/Faculdade	Recursos - 2013 (R\$)	%	Recursos – 2014 (R\$)	%
FT- Faculdade de Tecnologia	359.193,21	6,76	388.452,57	6,94
IE- Instituto de Exatas	344.864,76	6,49	355.443,29	6,35
IdA- Instituto de Artes	295.717,74	5,56	303.241,21	5,42
IB- Instituto de Biologia	293.983,27	5,53	321.352,87	5,74
FCE- Faculdade de Ceilândia	271.713,39	5,11	293.912,61	5,25
IL- Instituto de letras	268.821,96	5,06	271.880,39	4,86
FS- Faculdade de Saúde	245.691,93	4,62	292.272,41	5,22
FACE- Fac. Administração, Contabilidade e Economia	234.744,48	4,42	253.326,93	4,53
FM- Faculdade de Medicina	233.066,63	4,39	228.349,25	4,08
IH- Instituto de Humanas	223.174,52	4,20	244.642,60	4,37

¹ Dado obtido no PDI- Planejamento e Desenvolvimento Institucional- UnB 2014-2017. Disponível em: http://www.dpo.unb.br/documentos/PDI/PDI_2014-2017.pdf.

FAV- Faculdade de Agronomia e Veterinária	221.383,70	4,17	193.942,58	3,47
FGA- Faculdade do Gama	216.683,03	4,08	204.992,14	3,66
FUP – Faculdade de Planaltina	196.232,00	3,69	199.456,15	3,56
FE- Faculdade de Educação	188.939,16	3,56	236.102,46	4,22
IQ- Instituto de Química	180.838,90	3,40	174.822,56	3,12
IF- Instituto de Física	179.577,02	3,38	182.641,98	3,26
IP- Instituto de psicologia	179.156,44	3,37	195.936,14	3,50
FAC- Faculdade de Comunicação -	177.340,55	3,34	185.716,84	3,32
IG- Instituto de Geociências	155.234,89	2,92	162.892,51	2,91
FAU- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo	145.920,47	2,75	146.372,86	2,62
FEF- Faculdade de Educação Física	145.007,19	2,73	162.000,45	2,89
FD- Faculdade de Direito	141.307,51	2,66	166.198,51	2,97
ICS- Instituto de Ciências Sociais.	129.830,69	2,44	121.440,61	2,17
FCI- Faculdade de Ciências da Informação.	113.762,01	2,14	105.968,75	1,89
IREL- Instituto de Relações Internacionais.	88.195,60	1,66	99.388,81	1,78
IPOL- Instituto de Ciências Políticas.	84.261,17	1,59	105.698,53	1,89
TOTAL	5.314.642,23	100,00	5.596.446,00	100,00

Fonte: Orçamento do Programa Interno- OPI- UnB.

Já, quando em comparação aos recursos distribuídos em 2013, o total de JMA referente a esse mesmo ano (R\$ 59.243,11- quadro 06) equivale a 50% do orçamento de pelo menos três unidades acadêmicas.

Essa perspectiva de análise se torna ainda mais interessante pelo fato de que a maioria das Faculdades e Institutos possui, sob sua administração, mais de 01 (um) departamento. Por exemplo, se dividirmos os recursos orçamentários destinados à FACE (Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia) entre os seus departamentos, a representatividade dos custos invisíveis em questão seria ainda maior.

4.2 Gestão do problema e o enfoque na teoria da agencia

Ainda sob o aspecto da gestão desses gastos é oportuno, além de identificar sua possível origem, apresentar uma discussão sobre as ações realizadas para contornar o problema e porque a situação parece não mudar.

Verifica-se, que algumas medidas administrativas foram implantadas por parte dos setores responsáveis pela coordenação das atividades de energia elétrica e telefonia fixa. Dentre elas, a fim de minimizar atrasos, eliminou-se a obrigatoriedade de recebimento das faturas por parte do setor de protocolo da Prefeitura do Campus. Assim, elas passaram a ser entregues, pela empresa prestadora dos serviços, diretamente às unidades correspondentes (CMI e DITEC).

Segundo relato dos gestores envolvidos houve, com essa medida, um ganho de dias ante o prazo de vencimento para a realização dos procedimentos de controle e ateste. Para isso, em cada uma das duas unidades há um agente designado a efetuar o registro das faturas a serem atestadas e identificar aquelas que não foram recebidas. Nesse ponto, ambas relatam que nem todas as faturas são enviadas pelo fornecedor. Porém, nenhuma atitude é realizada para resolver o problema, como por exemplo, a solicitação de uma 2ª via.

A gestão documental dessas faturas é outro ponto que merece atenção. Falhas nesse processo resultaram em arquivos incompletos e isso se torna reflexo dos procedimentos de controle que eram realizados.

Diante disso, a DITEC vem mantendo um controle também por meio de arquivos digitais e, de certo modo, isso favoreceu para um melhor agrupamento dos dados de consumo junto às planilhas e gráficos. Logo, questiona-se o porquê da CMI não se prover também das faturas em meio digital, assim, a informação chegaria de forma mais rápida e precisa.

É bem possível que a falta de incentivos em reportar as falhas e apresentar soluções seja um dos motivos que bloqueiem o processo de melhoria.

Entretanto, foi identificado que o principal gargalo não está apenas nesses procedimentos iniciais, de recebimento e ateste das faturas. Conforme já mencionado, o entrave maior se apresenta nos trâmites internos da DCF - Diretoria de Contabilidade e Finanças e no DPO – Decanato de Planejamento e Orçamento da UnB.

Grande parte dos processos, identificados no sistema UnBdoc, extrapola o vencimento das faturas dentro da própria DCF. Segundo ela, a insuficiência orçamentária no processo de alocação dos recursos é justamente um dos motivos para essa ocorrência. Por se tratar de gastos recorrentes e de alta previsibilidade, isso também constitui um problema de gestão na universidade.

Há de se observar que além da falta de incentivos, que motivem ações mais eficazes, o conflito de interesses entre o agente e o principal (instituição) é outra situação que agrava e dificulta ainda mais a solução do problema.

Assim, a forma como os gestores registram os pagamentos das faturas, sem a classificação adequada dos Juros, multas e atualizações, acaba por tornar os gastos com JMA invisíveis. De tal maneira, as faturas são liquidadas como normais e não há como distinguir o que é efetivamente serviço e encargos por atrasos.

Talvez a falta de informações quanto ao correto lançamento ou o receio de possíveis penalizações, fazem com que essas ações caminhem de encontro às recomendações contábeis². Isso acaba gerando um conflito entre o interesse individual do agente e às boas práticas de gestão financeira que a instituição necessita.

Apesar da situação ser um tanto complexa, pois por vezes o gestor está limitado pela falta de recursos, medidas de controle devem ser aplicadas sem o descarte das penalizações cabíveis, como por exemplo a devolução da quantia que lesa o erário. Nesse aspecto, mecanismos internos de Governança podem contribuir, no sentido de monitorar e fomentar a transparência em todo o processo de pagamentos.

Em conjunto a isso, políticas de incentivo também podem exercer grande influência na gestão desses custos, uma vez que potencializam e conduzem as ações do agente aos interesses do serviço público de modo geral.

² Registrar adequadamente os juros e multas nas contas contábeis específicas conforme cada situação, a saber: 3.3.90.36.41 (Multas Dedutíveis - PF); 3.3.90.36.42 (Juros); 3.3.90.39.35 (Multas Dedutíveis - PJ); 3.3.90.39.36 (Multas Indedutíveis); 3.3.90.39.37 (Juros à PJ) ou 3.3.90.92.50 (Multas e Juros). Disponível em: <http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/RA175607>

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através das informações apresentadas nesse estudo, constata-se que os custos invisíveis podem ser perfeitamente identificados e precificados. E por mínimo que ele possa parecer, dependendo da perspectiva de análise, representa um gasto considerável quando contabilizados ao longo dos anos.

Os valores apurados demonstram que uma maior atenção deve ser dispensada, tanto para o caso aqui identificado, quanto para outras situações de difícil mensuração. É importante deixar claro que apesar de invisíveis ou não evidenciados num primeiro momento, trata-se de custos passíveis de serem controlados e que uma boa gestão pode implicar em ganhos de eficiência financeira para a instituição.

É bem visto, que o impacto financeiro aqui apresentado é de maior relevância quando considerados numa relação orçamentária entre as unidades acadêmicas do que em comparação à conta de custeio da UnB como um todo. Porém, há de se ressaltar que o montante aqui apresentado em custos invisíveis, segundo a proposta de juros, multas e atualizações monetárias, não abrange todas as áreas de potencial ocorrência. Refere-se, portanto, a uma amostra probabilística, que deve ser aprofundada e ampliada às demais áreas e setores da universidade.

É importante levar em conta que qualquer que seja o valor mensurado para esse tipo de gasto, o mesmo deve ser tipificado como um desperdício. Algo que poderia ser melhor aplicado numa situação alternativa.

Nota-se que além dos dados numéricos, essa perspectiva de estudo aplicada aos custos invisíveis também possibilitou a compreensão dos aspectos ligados à gestão da instituição. Verifica-se que falhas nos procedimentos de controle, ligados aos trâmites internos e nos processos de pagamentos, constituem as causas para o surgimento dos custos em questão.

Dentro disso, ressalta-se que o principal motivo, argumentado pela DCF, para a ocorrência de tais gastos está ligado à insuficiência orçamentária. Entretanto, essa falta de recursos é identificada, por vezes, apenas no momento de execução dos pagamentos. O que demanda novo processo de alocação e provoca um atraso ainda maior.

Há de se observar que algumas despesas, como as de energia elétrica, telefone e outras mais, são rotineiras e previsíveis. Portanto, os recursos referentes ao seu custeio devem

estar planejados e garantidos, a fim de se evitar esses atrasos e, conseqüentemente, os gastos com JMA.

Dessa maneira, visualiza-se que o problema emana de uma relação interpessoal, onde, os agentes são os responsáveis pelas falhas do sistema como um todo. Assim, a teoria da agência possibilitou compreender como os conflitos de interesses, entre o agente e o principal, podem desencadear no surgimento desses custos invisíveis. Além disso, também apresenta as políticas de incentivo, que não devem ser descartadas dentro de um processo resolutivo.

Também é preciso averiguar porque os valores referentes ao JMA não são lançados nos sistemas financeiros com a correta classificação. E Identificar se tal fato é proveniente da falta de informações ou temor de possíveis penalizações.

Por fim, torna-se claro que gastos desnecessários devem ser mapeados e minimizados/cortados, na busca de um melhor ajuste das contas. E diante da dificuldade financeira, que a universidade apresenta em garantir a execução das suas despesas, tais medidas são extremamente necessárias.

Nesse sentido os custos invisíveis podem representar uma parcela considerável para o processo de alocação de recursos, quando bem identificados e mensurados. Não sendo demais, também, avaliá-los como uma possível abordagem econômica que complementa os estudos das teorias de transação e oportunidade.

REFERÊNCIAS

ARROW, K. J. (1985). The Economics of Agency, in Pratt e Zeckhauser. Principals and Agents: The Structure of Business. Harvard Business School Press, pp. 37-51.

AKERLOF, George, A. The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 3. (Aug., 1970), pp. 488-500. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0033-5533%28197008%2984%3A3%3C488%3ATMF%22QU%3E2.0.CO%3B2-6>. Acesso em: 04/12/21014.

ALCHIAN, A.A. Cost in Economic Forces at Work, chapter 12, pp. 301-332. Liberty Fund Inc. May, 1977.

ALBUQUERQUE, C. Manoel; MEDEIROS, M. Bastos e FEIJÓ, P. Henrique. Gestão de Finanças Públicas. Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal. 2ª ed. Brasília. Editora: Gestão Pública. 2008.

ALEXANDRE, N.P. Gestão dos custos invisíveis. Monografia (Especialização). Curso de Especialização (MBA) para Executivos do Centro de Ciências da Administração da ESAG. Florianópolis: UDESC, 2002.

ALONSO, Marcos. "Custos no setor Público." Revista do Serviço Público - Ano 50. Número 1 - Jan-Mar 1999.

AMARAL, N. Financiamento da educação superior: Estado X mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba: UNIMEP, 2003.

ANDIFES – Só 8% do orçamento das universidades federais vai para orçamento. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/?p=17019>. Acesso em 20/10/2014.

ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. Governança Corporativa: fundamentos e tendências. São Paulo: Atlas, 2004.

ARRUDA, Giovana, S. de; MADRUGA, S. Rossi; FREITAS JUNIOR, N. Izaguirry de. A governança corporativa e a teoria da agência em consonância com a controladoria- Rev. Adm. UFSM, Santa Maria, v. I, n. 1, p. 71-84, jan./abr. 2008. Disponível em <http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/reaufsm/article/view/570/430> acesso em: 18/11/2014.

BARRO, R. J. Government spending in a simple model of endogenous growth. *Journal of Political Economy*, v. 98, p. 103-125, 1990.

_____. Economic growth in a cross-section of countries. *The Quarterly Journal of Economics* 106, p. 407-444, 1991.

BENHAM, A.; BENHAM, L. The costs of Exchange: An approach to measuring transactions costs. In: Annual Conference of the International Society for the New Institutional

Economics, 8, 2004, Tucson, Arizona. Disponível em: <[http:// www.isnie.org](http://www.isnie.org)>. Acesso em: 10/01/2015.

BIANCHI, Márcia. A Controladoria como um mecanismo interno de governança corporativa e de redução dos conflitos de interesse entre principal e agente. Dissertação de Mestrado, Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo-RS, 2005. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/dcca/Download/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Final%20-%20MarciaBianchi.pdf>. Acesso em: 21/11/2014.

BIANCHI, Márcia; NASCIMENTO, A. Moreira. A Controladoria como um mecanismo interno de governança corporativa e de redução dos conflitos de interesse entre principal e agente. IX Congresso Internacional de Custos - Florianópolis, SC, Brasil, 28 a 30 de novembro de 2005. Disponível em: <http://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/viewFile/2052/2052>. Acesso em: 21/11/21014.

BUSINESS In Growth. Custos invisíveis das companhias representam de 20% a 30% do total. Disponível em: <<http://www.amcham.com.br/business-in-growth/noticias/custos-invisiveis-das-companhias-representam-de-20-a-30-do-total>>. Acesso em: 22 de abril de 2014.

BRASIL. Secretaria de Tesouro Nacional. Portaria nº 157, de 09 de março de 2001. Dispõe sobre a criação do Sistema de Custos do Governo Federal. Brasília, 09 de março de 2001. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PortSTN_157_09mar2011.pdf>. Acesso em 19 de março de 2014.

CAD –UNB. 2014 - Aprovação Orçamento Interno. Disponível em: <<http://www.unb.br/noticias/unbagencia/unbagencia.php?id=8425>> acesso em 12 de abril de 2014.

CANDIDO JÚNIOR, J. O. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? planejamento e políticas públicas ppp | n. 23 | jun 2001. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/77/88>> acesso em 20 de abril de 2014.

CARDOSO, Ricardo L.; MÁRIO, Poueri do Carmo; AQUINO, André. C. B. Contabilidade Gerencial – Mensuração, Monitoramento e Incentivos. São Paulo: Atlas, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. Comportamento Organizacional – A Dinâmica do Sucesso das Organizações. 2ª Edição. Editora Elsevier. Rio de Janeiro, 2005

COASE, R.H. The nature of the firm. *Economica*, v.16, n.4, p.386-405, 1937.

COASE, Ronald. O Problema do Custo Social. *Journal of Law and Economics*, 1960.

COASE, Ronald H. O Problema do Custo Social. Tradução por Francisco Kümmel F. Alves e Renato Vieira Caovilla, bacharéis em Direito na PUC/RS e membros do Grupo de Pesquisa em Direito e Economia da PUC/RS, coordenado pelo Prof. Dr. Luciano Benetti Timm. Revisão técnica de Antônio José Maristrello Porto (FGV DIREITO RIO) e Marcelo Lennertz (FGV DIREITO RIO). Disponível em: <http://www.pucpr.br/arquivosUpload/5371894291314711916.pdf> acesso em: 12/01/2015

CORREIA, B. Chaves; LOPES, V. Freitas. A aplicação do custo de oportunidade na seleção de alternativas de investimento em uma indústria de confecção de jeans da cidade de Fortaleza. XVI Congresso Brasileiro de Custos – Fortaleza – Ceará, Brasil, 03 a 05 de novembro de 2009. Disponível em:

<http://www.abcustos.org.br/texto/viewpublic?ID_TEXTO=3052>. Acesso em: 20/09/2014.

DELGADO, Berenice Sofal; CAMPOS, A. P. F. Marques. A saúde suplementar brasileira e as assimetrias de informação. XXI encontro nacional – CONPEDI – Conselho nacional de pesquisa e pós-graduação em direito- Uberlândia MG- 2012. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=fa14d4fe2f19414d>>, acesso em 20/11/2014.

DEVARAJAN, S; SWARROP, V.; ZOU, H. The composition of public expenditure and economic growth. *Journal of Monetary Economics*, v. 37,p. 313-344, 1996. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pfma06/ShantaVinayHengfu.pdf>> acesso em 19 de maio de 2014.

KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. Economia Industrial. Fundamentos teóricos e Práticos no Brasil. 12ª Edição. Ed. Elsevier, Rio de Janeiro, 2002.

ESTRELA, Carlos. Metodologia Científica – Ciência, Ensino, Pesquisa. 2ª ed. São Paulo. Editora: Artes Médicas, 2005.

FERREIRA, G. M. V; GONÇALVES, W. M; PEDROZO, E. A; TAKITANE, I. C. A economia dos custos de transação sob uma análise crítica: perspectivas de aplicação no agronegócio. XLIII CONGRESSO DA SOBER “Instituições, Eficiência, Gestão e Contratos no Sistema Agroindustrial”. Ribeirão Preto, SP. de Julho de 2005 Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças públicas (Teoria e prática no Brasil). 3ª ed. São Paulo: Editor Campus. 2008.

GOULART, A. M. Cintra. Custo de Oportunidade: Oculito na Contabilidade, Nebuloso na Mente dos Contadores. Revista Contabilidade _ Finanças - USP, São Paulo, n. 30, p. 19 - 31, setembro/dezembro 2002.

HORNGREN, Charles. T; FOSTER, G. e DATAR, Srikant M. – Contabilidade de Custos. Tradução: José Luiz Paravato. Rio de Janeiro – RJ. Editora LTC. 9ª Edição, 2000.

JENSEN, Michael; MECKLING, Willian. Theory of the firm: managerial behavior, agency cost, and ownership structure. *Journal os Financial Economics*, p. 305-360, 1976.

LIMA, M. A. A. A estrutura e as ferramentas da intervenção-pesquisa sócio-econômica nas empresas e demais organizações. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, p.21-30, jan./mar.1991. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75901991000100004.pdf> acesso em 29 de abril de 2014.

LEFTWICH, R. H. O sistema de Preços e a Alocação de Recursos. 3ª Edição Revista. São Paulo. Ed. Pioneira, 1973.

LOA- Lei Orçamentária Anual n. 12.952/2014. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12952.htm>. Acesso em: 20 de maio de 2015.

MANKIW, Gregory. Introdução à Economia. Tradução da 3ª Edição Norte-Americana, por Allan Vidigal Hastings. São Paulo. Editora Thomson, 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de pesquisa: Planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 7. ed. 2ª reimpressão. São Paulo: Atlas, 2009.

MARIOTTI, F. As contas públicas, os gastos e suas derivações. Disponível em:

<www.unifra.br/pos/gestaopublica/downloads/04-TEORIA_DO_GASTO_PÚBLICO.ppt>. Acesso em: 24 abr. 2014. (colocar como rodapé)

MARTINS, E. Contabilidade de custos. 9. ed. 8ª impressão. São Paulo: Atlas, 2008.

MOREIRA, A. Augusto Custos invisíveis das companhias representam de 20% a 30% do total. Disponível em: <<http://www.amcham.com.br/business-in-growth/noticias/custos-invisiveis-das-companhias-representam-de-20-a-30-do-total>>

MATIAS-PEREIRA, José. Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MENDES, A. Paula Segatto. Teoria da agência aplicada à análise de relações entre os participantes dos processos de cooperação tecnológica universidade-empresa. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, 2001. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-24012002-114443/pt-br.php>. Acesso em: 16/11/2014.

MILGRON, Paul e ROBERTS, John. Economics, Organizational & Management. New Jersey: Prentice-Hall, 1992.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - A análise sobre a expansão das Universidades Federais. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=12386&Itemid=> acesso em: 12 de maio de 2014.

NASCIMENTO, A. M. Uma contribuição para o estudo dos custos de oportunidade. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1998, p.19, 20, 28, 84, 97 e 110

NASCIMENTO, A. M; SOUZA, M. A. S. Custos de Oportunidade: Evolução e Mensuração. X Congresso Brasileiro de Custos – Guarapari, ES, Brasil, 15 a 17 de outubro de 2003.

PADOVEZE, Clovis Luís. Curso básico gerencial de custos. 2ª Edição. Revisada e ampliada. São Paulo. Editora: Pioneira Thomson Learning, 2006.

PDI- Planejamento e Desenvolvimento Institucional- UnB 2014-2017. Disponível em: http://www.dpo.unb.br/documentos/PDI/PDI_2014-2017.pdf. Acesso em: 21 de maio de 2015.

PINDYCK, Robert S; RUBINFELD. D.L. Microeconomia. 7ª Edição. São Paulo. Ed. Person, 2009.

PORTO, F. da Silva. AS EXTERNALIDADES: Análise de um enfoque do pensamento de Ronald H. Coase. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM. v.6, n3. 2011. ISSN 1981-3694. Disponível em: <http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/revista_direito/article/view/7139#.VLWJ4yvF9B8>. Acesso em: 12/01/2015

RELATÓRIO ORÇAMENTO PROGRAMA INTERNO disponível em :
<http://www.dpo.unb.br/documentos/CAD_OPI%202013.pdf>

REZENDE, Fernando. Finanças Públicas. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIANI, Flávio. Economia do Setor Público: uma abordagem introdutória. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana Carolina. Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros. Econ. Aplic. São Paulo, v. 11, n. 4, p. 463-485, outubro- dezembro, 2007.

RODRIGUES, L. Alves. A utilização de incentivos como forma de alinhamento de interesses na relação principal-agente: uma análise das maiores empresas de capital aberto por valor de mercado. XVI Congresso Brasileiro de Custos – Fortaleza – Ceará, Brasil, 03 a 05 de novembro de 2009.

ROITMAN, Isaac. Universidade de Brasília (52 anos). Visão de Futuro. SECOM- UnB. Secretaria de Comunicação Brasília 17\04\2014. Disponível em:
<<http://www.unb.br/noticias/unbagencia/artigo.php?id=697>> acesso em 20 de abril de 2014.

SILVA, F. Guindani de Araújo. Risco de crédito bancário e informação assimétrica: Teoria e Evidência – Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Porto Alegre 2004.

STRINGFELLOW, Anne; TEAGARDEN, M. B e NIE, Winter. - Invisible costs in offshoring services work. Journal of Operations Management 26 (2008) 164–179.

TROSTER, R. Luis; MOCHÓN, Francisco. Introdução à Economia. Edição Revisada e Ampliada. São Paulo. Ed. Person Makron Books, 2002.

VARIAN, Hal, R. Microeconomia, Princípios Básicos. Uma Abordagem Moderna. Tradução da 7ª Edição. Editora: Elsevier. Rio de Janeiro, 2006.

WANG N., Measuring Transaction Costs: An Incomplete Survey. *Ronald Coase Institute*, working paper Series, n.2, fev. 2003. Disponível em: <[http:// www. Coase.org/research.htm](http://www.Coase.org/research.htm) >

WILLIAMSON, O.E. The economic institutions of capitalism. New York: The Free Press, 1985. 450p.

WILLIAMSON, O. E., *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press, 1996.

ZAFFANI, C.A. Cuidado com os custos invisíveis. Revista Boletim CRC/SP. São Paulo, nº 158, p. 19 - 22, Mar/Maio, 2006. Disponível em:

<http://www.crcsp.org.br/portal_novo/publicacoes/boletim/boletins/boletim158.pdf > Acesso em: 20/08/2014.

ZYLBERSZTAJN, D & MARCOS F. Neves organizadores. Economia e Gestão dos negócios Agroalimentares. Indústria de alimentos, indústria de insumos, produção agropecuária, distribuição. Editora: Pioneira Thompson Learning, 2000.

ZYLBERSZTAJN, D. Costs, Transactions and Transactions Costs: Are there simple answers for complex questions? *Working Paper*, n. 3/006. São Paulo: Universidade de São Paulo - Faculdade de Economia e Administração, fev. 2003. Disponível em:

<<http://www.ead.fea.usp.br/wpapers> > Acesso em: 10/10/2014.

