

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS  
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**VANESSA FERREIRA DA SILVA**

**DESEMPENHO DE ARRECADAÇÃO E INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR: UM  
ESTUDO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

**JOÃO PESSOA – PB  
2023**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS  
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**VANESSA FERREIRA DA SILVA**

**DESEMPENHO DE ARRECADAÇÃO E INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR: UM  
ESTUDO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal da Paraíba.

**Linha de Pesquisa:** Informação Contábil para o Setor Público.

**Orientador:** Prof. Dr. Dimas Barrêto de Queiroz

**JOÃO PESSOA - PB  
2023**

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

S586d Silva, Vanessa Ferreira da.

Desempenho de arrecadação e inscrição em restos a pagar : um estudo nos municípios brasileiros / Vanessa Ferreira da Silva. - João Pessoa, 2023.

45 f. : il.

Orientação: Dimas Barrêto de Queiroz.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Finanças públicas. 2. Decisões orçamentárias. 3. Informação contábil. I. Queiroz, Dimas Barrêto de. II. Título.

UFPB/BC


CDU 336.1(043)

VANESSA FERREIRA DA SILVA

**DESEMPENHO DE ARRECADAÇÃO E INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR: UM ESTUDO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

**Banca Examinadora:**

 Documento assinado digitalmente  
DIMAS BARRETO DE QUEIROZ  
Data: 11/04/2023 11:12:49-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Prof. Dr. Dimas Barrêto de Queiroz**  
Universidade Federal da Paraíba  
Orientador

---

**Prof. Dr. Ronaldo José Rêgo de Araújo**  
Universidade Federal de Campina Grande  
Examinador Externo

ANTONIO ERIVANDO XAVIER JUNIOR:85170380453  
Assinado de forma digital por  
ANTONIO ERIVANDO XAVIER  
JUNIOR:85170380453  
Dados: 2023.04.11 13:52:16  
-03'00'

---

**Prof. Dr. Antonio Erivando Xavier Junior**  
Universidade Federal Rural do Semi-Árido  
Examinador Externo

**JOÃO PESSOA - PB  
2023**

À minha mãe, Ana Maria Muniz, que me ensinou, a sua maneira, a ir em busca dos meus sonhos.

## AGRADECIMENTOS

A minha família e aos meus amigos, pelo apoio e suporte emocional, ainda que indiretamente, durante todo o período do curso, especialmente, a Patrícia Mussato, que nos momentos mais difíceis me “socorreu” com seus conselhos e companheirismo, a Dayana Lins por sempre ter me ouvido com paciência e a Mayk Jonhon, que me incentivou a participar da seleção do programa, sem as suas dicas e apoio, não estaria aqui escrevendo esses agradecimentos.

Ainda, a minha grande amiga Olivia Joana e a Leandro, Tikao, Aguiel, Karina e Welvisley, pelo apoio especial que me deram na fase final da dissertação.

Ao meu orientador, Professor Dr. Dimas Barrêto de Queiroz, pela paciência, companheirismo, ensinamentos e todo conhecimento compartilhado comigo ao longo desses dois anos.

Aos membros das bancas de qualificação e defesa da dissertação, Professor Dr. Antonio Erivando Xavier Junior, Professora Dra. Rossana Guerra de Sousa e Prof. Dr. Ronaldo José Rêgo de Araújo, pela disponibilidade em avaliar e trazer suas relevantes contribuições a este estudo.

A todo o corpo docente e técnico do PPGCC da UFPB, sobretudo, aos professores Aldo Leonardo Cunha Callado, Dimas Barrêto de Queiroz, Josedilton Alves Diniz, Márcia Reis Machado, Paulo Amilton Maia Leite Filho, Rossana Guerra de Sousa e Wenner Glaucio Lopes Lucena, por todo conhecimento compartilhado durante o curso.

Por fim, agradeço a todos os meus colegas do PPGCC, pelo companheirismo e troca de conhecimento, de maneira especial àqueles que não foram apenas companheiros de curso, mas se tornaram grandes amigos, Sérgio, Jéssica, Aline, Beatriz, Fábio e Gabriel, do mestrado, e Kalina do doutorado, vocês são pessoas maravilhosas e fizeram a jornada até aqui ser muito mais leve.

*“We are the champions, my friends. And we'll  
keep on fighting till the end.”*

Queen

## RESUMO

Fundamentado na teoria da escolha pública e na literatura sobre orçamento público, este estudo tem como objetivo analisar a influência do desempenho de arrecadação sobre a inscrição de despesas em restos a pagar nos municípios brasileiros. Neste intuito, apresenta-se o pressuposto teórico de que os agentes investidos em suas funções de governo tomam decisões não só pautadas no interesse público, mas também, visando maximizar seus próprios interesses. Assim, buscou-se investigar a utilização, pelos gestores públicos, das estimativas orçamentárias da receita de forma discricionária, com a sua superestimação, para dispor de mais liberdade para gerenciar e ampliar os gastos públicos em períodos estratégicos por meio dos restos a pagar. Para consecução da pesquisa foram selecionados como universo e amostra os municípios brasileiros (5.568 entes), no período de 2015 a 2021. A coleta e tabulação dos dados foi realizada com auxílio de planilhas eletrônicas, com posterior estruturação em um painel desbalanceado e, para análise dos dados, foram utilizados métodos quantitativos, que consistiram na estatística descritiva e na técnica de regressão com dados em painel, modelo de efeitos fixos. Para análise estatística e econométrica foi estabelecida como variável dependente o Indicador de Inscrição em Restos a Pagar (IRP), mensurado pelo quociente entre os restos a pagar inscritos (processados e não processados) e a despesa orçamentária empenhada e, como variável independente, o Indicador de Desempenho de Arrecadação (IDA), mensurado pelo quociente entre a receita orçamentária prevista e a arrecadada. Os resultados obtidos indicaram que o desempenho de arrecadação influencia positivamente e de forma estatisticamente significativa o nível de inscrição de despesas em restos a pagar dos municípios (H1). Ademais, ficou demonstrado que tanto a inscrição em restos a pagar, quanto o desempenho de arrecadação são influenciados pelo calendário eleitoral, ocorrendo um aumento nos níveis de superestimação da receita e da inscrição em restos a pagar no ano pré-eleitoral e uma redução, oportunamente, no ano eleitoral. Desta forma, a hipótese de pesquisa proposta (H1) pode ser confirmada, de maneira que, os achados deste estudo corroboram com os pressupostos teóricos da Escolha Pública, de que o orçamento público é sensível as escolhas discricionárias dos gestores, adotadas para atender aos seus próprios interesses.

**Palavras-chave:** Orçamento Público; Teoria da Escolha Pública; Decisões Orçamentárias.



## ABSTRACT

Based on the theory of public choice and on the literature on public budget, this study aims to analyze the influence of the collection performance on the inscription of expenses in unpaid balances in Brazilian municipalities. To this end, the theoretical assumption is presented that agents invested in their government functions make decisions not only based on the public interest, but also aiming to maximize their own interests. Thus, we sought to investigate the use, by public managers, of budget estimates of revenue in a discretionary way, with their overestimation, to have more freedom to manage and expand public expenditures in strategic periods through the remains to be paid. To carry out the research, Brazilian municipalities (5,568 entities) were selected as universe and sample, in the period from 2015 to 2021. Data collection and tabulation was carried out with the aid of electronic spreadsheets, with subsequent structuring in an unbalanced panel and, for analysis from the data, quantitative methods were used, which consisted of descriptive statistics and the regression technique with panel data, fixed effects model. For statistical and econometric analysis, the Indicator of Enrollment in Remains Payable (IRP) was established as a dependent variable, measured by the quotient between the inscribed remains to be paid (processed and unprocessed) and the committed budgetary expenditure and, as an independent variable, the Indicator Collection Performance (IDA), measured by the quotient between expected and collected budget revenue. The results obtained indicated that the collection performance positively and statistically significantly influences the level of inscription of expenses in remains payable by the municipalities (H1). In addition, it was demonstrated that both registration in remaining payables and collection performance are influenced by the electoral calendar, with an increase in the levels of overestimation of revenue and registration in remaining payables in the pre-election year and a reduction, opportunely, in the election year. In this way, the proposed research hypothesis (H1) can be confirmed, so that the findings of this study corroborate the theoretical assumptions of Public Choice, that the public budget is sensitive to the discretionary choices of managers, adopted in a discretionary way to serve their own interests.

**Keywords:** Public Budget; Public Choice Theory; Budget Decisions.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Amostra da Pesquisa.....	30
Tabela 2 – Descrição das Variáveis da Pesquisa.....	31
Tabela 3 – Estatística Descritiva do Indicador de Inscrição em Restos a Pagar.....	34
Tabela 4 – Estatística Descritiva do Indicador de Desempenho de Arrecadação.....	35
Tabela 5 – Influência do Desempenho de Arrecadação sobre a Inscrição de Despesas em Restos a Pagar.....	37
Tabela 6 – Estatística Descritiva dos Indicadores por Ano.....	46

## LISTA DE EQUAÇÕES

Equação 1 – Modelo Econométrico.....	32
--------------------------------------	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ELE	Ano Eleitoral
IDA	Indicador de Desempenho de Arrecadação
IRP	Indicador de Inscrição em Restos a Pagar
IRP_NP	Indicador de Inscrição em Restos a Pagar Não Processados
IRP_P	Indicador de Inscrição em Restos a Pagar Processados
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MQO	Mínimos Quadrados Ordinários
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
POP	População
PPA	Plano Plurianual
PRE	Ano Pré-Eleitoral
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA .....	12
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA .....	16
1.3 OBJETIVO DA PESQUISA .....	18
1.4 JUSTIFICATIVA .....	18
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO E DESENVOLVIMENTO DA HIPÓTESE DE PESQUISA .....</b>	<b>20</b>
2.1 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA .....	20
2.2 ESCOLHA PÚBLICA E DECISÕES ORÇAMENTÁRIAS .....	24
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>30</b>
3.1 AMOSTRA DA PESQUISA E PERÍODO DE ESTUDO .....	30
3.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS .....	30
3.3 DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS E ESPECIFICAÇÃO DO MODELO ECONOMETRICO .....	31
<b>3.3.1 Variáveis da Pesquisa .....</b>	<b>31</b>
<b>3.3.2 Modelo Econométrico .....</b>	<b>32</b>
<b>4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>34</b>
4.1 ANÁLISE DESCRITIVA .....	34
4.2 ANÁLISE ECONOMETRICA .....	36
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>40</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>42</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>45</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

O orçamento público é um instrumento tecnicista e formal, que deve ser elaborado de acordo com regras rígidas e seguir complexas formas de classificação, tanto para as receitas, quanto para as despesas. No entanto, ele também guarda forte característica política, por envolver relações e momentos de escolhas dos diversos agentes, poderes e órgãos que fazem parte do processo de elaboração e execução orçamentária. Além disso, se constitui em uma ferramenta de gestão, pela qual as políticas públicas que são planejadas se concretizam em ações para a sociedade (AZEVEDO, 2013).

Diante da complexidade deste relevante instrumento de planejamento do setor público, diversas vertentes teóricas poderiam ser utilizadas para auxiliar o processo de compreensão dos desdobramentos da gestão orçamentária na esfera governamental, sendo que este estudo optou por utilizar a lente teórica da Escolha Pública, que aborda, dentre outros aspectos, como as escolhas dos agentes, motivadas por incentivos pessoais, podem impactar a gestão pública.

No que tange a este processo decisório, percebe-se que, apesar do setor público ser fortemente regulado, como em qualquer outro setor, existe certa margem de discricionariedade que os gestores governamentais dispõem. Assim, diariamente, diversas escolhas são tomadas pela gestão governamental, as quais, em tese, devem ser pautadas no interesse público, já que a administração pública possui o dever de conduzir os interesses pertencentes à coletividade efetivando tal mister por meio de indivíduos e normas norteadoras dos atos dos agentes (SILVA *et al.*, 2020).

Contudo, a concepção teórica de que o gestor público é um agente benevolente, preocupado apenas em maximizar o bem-estar social (TIEBOUT, 1956; OATES, 1972), confronta-se com a vertente da Escolha Pública. A teoria da escolha pública, dentre as principais premissas, aborda como o processo decisório no setor público pode ser influenciado pelos interesses particulares dos diversos atores envolvidos no processo de tomada de decisão (ARROW, 1951; DOWNS, 1957; BLACK, 1958; BUCHANAN; TULLOCK, 1962; NISKANEN, 1971). Estes atores podem ser os políticos ou a própria burocracia, representada pelos servidores públicos, fornecedores e outros agentes no exercício de suas atribuições (NISKANEN, 1971).

Dentre o conjunto de decisões que os atores possuem à sua disposição, a decisão de como projetar e realizar os gastos públicos é uma das mais relevantes, tendo em vista que, por

meio desta, existe um rol de possibilidades, delineadas pelo tipo de bem ou serviço gerenciado e, assim, pela lente da Escolha Pública, o agente escolherá a opção que mais se alinhe aos seus interesses individuais (SANTOS; COSTA; AZEVEDO, 2021).

De acordo com a ótica da Escolha Pública, não se pode presumir que as pessoas se comportam de maneira diferente no mercado, de como se comportam ao influenciar as decisões do governo. Assim, é prudente supor que o interesse próprio pode motivar as pessoas, afinal, os indivíduos que tomam decisões públicas são, de fato, movidos por interesses, como qualquer outra pessoa (BUTLER, 2012).

Nesta perspectiva, estudos empíricos nos últimos anos têm evidenciado achados que corroboram com os pressupostos da teoria da escolha pública (GIURIATO; CEPPARULO; BARBERI, 2016; GLAUDIC; VUKOVIC, 2017; SANTOS; COSTA; AZEVEDO, 2021; BAERLOCHER; SCHNEIDER, 2021), ao utilizarem os métodos da teoria econômica para explorar como as decisões governamentais são tomadas.

Nesse contexto, a literatura sobre orçamento público tem discutido acerca da falta de realismo deste importante instrumento de planejamento e de como as falhas de estimativas orçamentárias podem ser atribuídas as escolhas discricionárias dos gestores (AZEVEDO, 2013; AQUINO; AZEVEDO, 2015; BENITO; GUILLAMON; BASTIDA, 2015; GIURIATO; CEPPARULO; BARBERI, 2016; FAJARDO 2016; JOCHIMSEN; LEHMANN, 2017; AQUINO; AZEVEDO, 2017; BOUKARIA; VEIGA, 2018; ARAÚJO, 2022).

Ocorre que o orçamento público é elaborado por meio de estimativas das receitas que a entidade deverá arrecadar e das despesas que poderá executar no exercício seguinte, sendo estas projetadas sob o prisma do equilíbrio orçamentário, ou seja, a fixação da despesa, tem que ser realizada com base no valor estimado para a receita. Assim, a previsão da receita dimensiona a capacidade governamental em autorizar o nível da despesa (STN, 2021).

Desta forma, a falta de realismo orçamentário supracitada, decorre das falhas de estimativas no orçamento anual, ou seja, das diferenças entre o que foi previsto e o que de fato foi executado, com a sub ou superestimação de receitas e despesas e, tais práticas, podem provocar diversas consequências negativas às entidades do setor público, como *déficits* excessivos, redução da eficácia das regras orçamentárias, deficiência da transparência e da responsabilização (GIURIATO; CEPPARULO; BARBERI, 2016; BOUKARIA; VEIGA, 2018), contribuindo com a concepção de “falhas de governo”, advinda dos aspectos teóricos da Escolha Pública.

Contudo, é importante destacar que, como todo instrumento de planejamento, não se pode esperar que o orçamento público seja totalmente preciso e rígido, tanto no aspecto de

exatidão entre valores orçados e realizados, quanto no aspecto temporal de sua execução, assim, podem ocorrer diversos fatores que acarretem na necessidade de ajustes no orçamento, os quais são amparados legalmente no Brasil pela figura dos Créditos adicionais (Art. 40 da Lei 4.320/64), que são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária Anual (LOA). E, ainda, tem-se o permissivo legal dos Restos a Pagar (Art. 37 da Lei 4.320/64), que consistem na transferência de despesas autorizadas e parcialmente executadas em um orçamento (empenhadas e/ou liquidadas), para conclusão da sua execução no(s) próximo(s) exercício(s).

A legislação brasileira distingue dois tipos de restos a pagar: os processados, que são despesas já liquidadas, cujo pagamento será realizado em outro exercício, e os não processados, que são despesas empenhadas, a serem liquidadas e pagas em outro exercício (STN, 2021). A estes instrumentos de transferência de despesas de um exercício para outro sem o comprometimento do montante de despesas já autorizadas no orçamento subsequente, como é o caso dos restos a pagar, são denominados pela literatura como práticas de *carry-over*, as quais, apesar de legais, podem ser utilizadas pelos gestores para contornar o Princípio da Anualidade Orçamentária (CAIDEN, 1982; OLSON, 1998; AQUINO; AZEVEDO, 2017; ARAÚJO, 2022), sendo que, uma das principais consequências da utilização destas ferramentas é o endividamento público de curto prazo.

Ressalta-se que, por ser constituído de estimativas, é natural que ocorram erros de projeções no orçamento ou que ocorram fatores que impeçam a execução total da despesa dentro do exercício para o qual foi fixada, mas é preciso admitir também a existência de estratégias de manipulação, adotadas por gestores públicos para administrar os recursos durante o ano de forma “paralela” ao orçamento autorizado, permitindo maior flexibilidade à lei orçamentária que foi aprovada pelo Poder legislativo (SPEEDEN; PEREZ, 2020).

Nesse sentido, Rubin (2014) infere que a distorção intencional do orçamento não é um fenômeno novo, mas ainda pouco se discute a respeito. Em seu ensaio teórico, ao analisar os clássicos orçamentários e sugerir uma agenda de pesquisa para o futuro, a autora identifica que estudos que abordam o equilíbrio orçamentário, principalmente, acerca das implicações do subfinanciamento e da falsa aparência de equilíbrio, ainda são escassos. Sendo assim, percebe-se que é preciso avançar nas investigações sobre o que é de fato abrangido por requisitos de equilíbrio orçamentário e, até que ponto, os requisitos são manipulados e com quais consequências.

Benito, Guillamon e Bastida (2015) explicam que, em relação à motivação humana num contexto de gestão orçamentária, não se pode deixar de comparar o setor público com o setor



privado. Enquanto no setor privado, os gerentes de orçamento tentam cumprir as metas orçamentárias para demonstrar sua competência a seus superiores, que podem decidir sobre a sua remuneração e posição dentro da empresa com base no desempenho alcançado. No setor público, os gestores possuem, de um lado, os governos da esfera federativa superior que estabelecem regras de equilíbrio orçamentário compulsório e, de outro lado, os cidadãos, que, em última análise, são eleitores e, assim, decidem sobre o futuro político destes gestores.

Desta forma, diante dos pressupostos da Escolha Pública, percebe-se que no contexto de decisões orçamentárias, os políticos investidos em suas funções de gestores, assim como no setor privado, possuem motivações pessoais para sinalizar competência em relação a sua gestão, contudo, no setor público, estes são incentivados a manipular as previsões orçamentárias para atender às demandas do eleitorado em relação à despesas e receitas, já que os eleitores são quem definem a sua manutenção ou não no poder (BENITO; GUILLAMON; BASTIDA, 2015).

Para Boukari e Veiga (2018) existem claramente assimetrias de informação entre o governo e os eleitores sobre o futuro fiscal, uma vez que o governo tem certa margem de discricionariedade que permite desviar a atenção dos eleitores. Complementam que, a falta de transparência no processo orçamentário permite que os governantes manipulem estrategicamente as previsões orçamentárias para sinalizar competência ao eleitorado.

Em âmbito nacional, Aquino e Azevedo (2015) propõem que, no Brasil, o orçamento no setor público teria, ao menos em partes, suas estimativas distorcidas para serem utilizadas na fase de execução, uma vez que, o gestor público, quando da elaboração da proposta orçamentária, encontra oportunidades de antecipar barganhas com as secretarias e com o legislativo antes da fase de execução orçamentária.

Neste estudo, a figura do gestor público, a qual se atribui as decisões discricionárias de manipulação oportunista do orçamento é conferida ao Chefe do Poder Executivo, tendo em vista que este é o responsável por tomar decisões que envolvem aspectos alocativos e, portanto, pode ser influenciado por interesses pessoais e alheios aos da coletividade.

Contudo, ressalta-se que, apesar da atribuição do protagonismo do gestor neste processo, este não é o único responsável pelo orçamento e por situações que envolvam seu gerenciamento. Nesta seara, não se pode deixar de destacar o papel do Poder Legislativo, da política partidária, dos burocratas, empresas e tantos outros atores que, na ótica da Escolha Pública, também buscam maximizar seus interesses no decorrer do processo orçamentário (NISKANEN, 1971; OLSON; 1971).

Desta forma, a teoria da escolha pública pode auxiliar a entender os desdobramentos do ciclo orçamentário e identificar problemas como a influência do auto interesse dos diversos

agentes envolvidos, direta ou indiretamente, no processo decisório de elaboração e execução do orçamento, de modo que se possa propor formas de mitigar as deficiências abordadas (BUTLER, 2012).

## 1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

As distorções presentes nos orçamentos públicos têm sido um assunto explorado em estudos empíricos nos últimos anos, os quais levantaram pontos como a imprecisão ou manipulação das estimações orçamentárias (AZEVEDO, 2013; AQUINO; AZEVEDO, 2015; BENITO; GUILLAMON; BASTIDA, 2015; GIURIATO; CEPPARULO; BARBERI, 2016; BOUKARIA; VEIGA, 2018), a sub ou superestimação da receita pública (FAJARDO 2016; JOCHIMSEN; LEHMANN, 2017) e da utilização da folga orçamentária da despesa para ampliação do gasto público em momentos estratégicos (AQUINO; AZEVEDO, 2017; ARAÚJO, 2022).

Nesta perspectiva, o estudo de Araújo (2022) analisou o efeito dos ciclos políticos eleitorais sobre o gerenciamento de resultados orçamentários por meio de restos a pagar nos municípios brasileiros e seus achados evidenciaram que, no período que antecede às eleições, os gestores ampliam a inscrição de despesas em restos a pagar, propositalmente, para dispor da discricionariedade da sua reversão, conseqüentemente, do aumento do gasto público, no ano eleitoral.

Assim, por meio do estudo de Araújo (2022) ficou demonstrada a existência de influência do oportunismo dos gestores na execução do orçamento, especificamente, nos municípios, onde as despesas orçamentárias inscritas em restos a pagar possuem um padrão de execução cíclico, alinhado ao calendário eleitoral previamente estabelecido, sendo este um comportamento explicado pela ótica da Escolha Pública.

De outro lado, Aquino e Azevedo (2015), sugerem que o equilíbrio entre receitas e despesas no orçamento, quando na fase de propositura da Lei Orçamentária Anual, pode ser produto de receitas superestimadas, artifício este utilizado pelo executivo para abrir folgas orçamentárias e, assim, comportar despesas que, neste aspecto, divergem do interesse social e coletivo.

Corroborando, Jochimsen e Lehmann (2017) explicam que se as receitas previstas forem altas, os gastos autorizados para todo o ano fiscal também serão altos, assim, a superestimação das receitas no orçamento, constitui-se em um mecanismo político para que os gestores utilizem

estrategicamente a ampliação do gasto público, como forma de sinalizar competência aos eleitores.

Neste aspecto, Benito, Guillamon e Bastida (2015) analisaram os determinantes da qualidade das previsões orçamentárias dos municípios espanhóis sob a ótica da escolha pública e os resultados de seu estudo mostraram comportamento oportunista influenciado pelo ciclo eleitoral, no qual os titulares do governo superestimam a receita, o que lhes permite gastar mais na medida em que equiparam as receitas orçadas às despesas orçadas.

De forma complementar, Boukari e Veiga (2018), que investigaram os determinantes dos erros de previsão orçamentária nos governos locais da França e Portugal, identificaram estimativas enviesadas e ineficientes, atribuindo o otimismo em relação à receita (superestimação), como um artifício utilizado pelos governos para fornecer mais serviços sem um aumento imediato de impostos e satisfazer uma exigência de equilíbrio orçamentário. Além disso, na visão dos autores, as previsões otimistas de receita carregam um custo político menor em termos de perda potencial de votos do que aumentos de impostos.

Desta forma, considerando o contexto apresentado, ao alinhar as evidências da pesquisa de Araújo (2022), com os estudos de Aquino e Azevedo (2015), Jochimsen e Lehmann (2017), Benito, Guillamon e Bastida (2015) e Boukari e Veiga (2018), nas quais são demonstrados comportamentos típicos de Escolha Pública, parte-se do pressuposto de que a superestimação de receitas orçamentárias pode proporcionar mais liberdade para a manipulação orçamentária das despesas por meio dos restos a pagar. Assim, verifica-se a lacuna de pesquisa acerca da relação entre estes dois aspectos de manipulação do orçamento público, de forma que este estudo possui como proposta a resolução da seguinte questão de pesquisa: **qual a influência do desempenho de arrecadação sobre a inscrição de despesas em restos a pagar em municípios brasileiros?**

Para a consecução da pesquisa, o desempenho de arrecadação, apurado por meio do quociente entre a receita prevista e a receita arrecadada, consistiu na *proxy* criada para captar os indícios de manipulação orçamentária da receita. Por meio desta, buscou-se verificar a superestimativa ou subestimativa da receita prevista em relação a arrecadada, uma vez que se espera, conforme expectativa teórica, que ocorra a sua superestimação, nos períodos estratégicos para o gestor, alinhada a ampliação de inscrição em restos a pagar.

Já a *proxy* utilizada para mensurar o nível de inscrição de despesas em restos a pagar dos municípios foi o indicador apurado pelo quociente entre os restos a pagar inscritos no exercício e a despesa orçamentária empenhada, sendo este apurado de forma genérica (total de restos a pagar) e segregada (restos a pagar processados e não processados).

### 1.3 OBJETIVO DA PESQUISA

De acordo com o contexto apresentado e o problema de pesquisa proposto, este estudo possui como objetivo geral analisar a influência do desempenho de arrecadação sobre a inscrição de despesas em restos a pagar nos municípios brasileiros.

### 1.4 JUSTIFICATIVA

Justifica-se o presente estudo por este ampliar o debate teórico-empírico, de como as distorções no orçamento governamental, promovidas de forma arbitrária pelos gestores, podem estabelecer novas instâncias de decisão sobre o gasto público, de forma discricionária e pouco transparente, afetando a credibilidade da LOA e a qualidade do planejamento no setor público.

Apesar de Araújo (2022) evidenciar o comportamento oportunista dos gestores na utilização discricionária do chamado “orçamento paralelo” com finalidade eleitoral, resta a lacuna quanto a origem desta prática, a qual este estudo propõe que esteja nas falhas de estimativas contidas no orçamento público, sobretudo, na utilização de superestimativas da receita orçamentária, conforme suposições de Aquino e Azevedo (2015), para assim, promover uma autorização da despesa acima daquela na qual o ente público teria capacidade de executar, expandindo o gasto público em períodos estratégicos.

Neste intuito, a presente pesquisa contribui com a literatura da Escolha Pública, alinhada ao tema orçamento público, ao discutir como este pode ser sensível as decisões dos gestores e como o processo decisório, que envolve escolhas baseadas no auto interesse podem provocar falhas de gestão, trazendo prejuízos às entidades públicas, bem como à toda sociedade. Ademais, este estudo traz novos achados a literatura, ao evidenciar que comportamentos oportunistas no decorrer do processo de tomada de decisão governamental ocorrem não apenas durante a execução do orçamento, mas também no processo anterior, do efetivo planejamento ou previsão orçamentária, explorando e aprofundando, assim, o conhecimento sob este aspecto.

Sendo assim, ao analisar a influência do desempenho de arrecadação da receita orçamentária sobre a inscrição de despesas em restos a pagar, este estudo avança na literatura orçamentária em âmbito nacional (AZEVEDO, 2013; AQUINO; AZEVEDO, 2015; ALVEZ, 2015; AQUINO; AZEVEDO, 2017; SPEEDEN; PEREZ, 2020; ARAÚJO, 2022), por buscar demonstrar a origem das manipulações do gasto público com a utilização de mecanismos de

*carry-over*, de forma que se trouxe novos achados acerca das falhas orçamentárias discricionárias, ao demonstrar que o processo de previsão também é passível de gerenciamento.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO E DESENVOLVIMENTO DA HIPÓTESE DE PESQUISA

### 2.1 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

A teoria da escolha pública surge em meados da década de 1950 como um campo de estudo multidisciplinar que investiga a relação entre lei, economia e política, aplicando métodos tradicionais das ciências econômicas ao setor público, para explicar como o governo funciona e como o processo de tomada de decisões dos gestores pode ser influenciado pelo auto interesse, pressupostos estes que vieram de encontro a hipótese do governante benevolente. (SALLABERRY *et al.*, 2019).

A hipótese do governante benevolente é uma abordagem presente na teoria normativa das finanças públicas (TIEBOUT, 1956; OATES, 1972), cuja construção teórica foi baseada na premissa de que o governante que está à frente de cada nível de governo é um agente benevolente, preocupado apenas em maximizar o bem-estar de seus governados e, assim, não utilizaria o cargo para obter benefícios pessoais. Desta forma, a função do gestor de acordo com tal abordagem seria a de maximizar a utilidade do eleitor, não se desviando desse objetivo para favorecimento próprio ou de grupos específicos.

Em contrapartida, a Escolha Pública tem como premissa que as mesmas suposições sobre o comportamento humano que fazemos quando analisamos os mercados também devem ser aplicadas a esfera política dos governos. Neste sentido, se o interesse próprio dá origem a certos resultados negativos nos mercados, tais como os monopólios, a assimetria de informações e externalidades, é coerente supor que essas mesmas forças também existam dentro dos sistemas políticos. Afinal, os agentes investidos em suas funções são pessoas, seja no mercado ou no governo, e o ser humano é naturalmente racional e egoísta (BUTLER, 2012).

Dentre os precursores do corpo teórico da Escolha Pública, destacam-se os trabalhos de Kenneth Arrow (1951), Anthony Downs (1957), Duncan Black (1958), James Buchanan e Gordon Tullock (1962).

Apesar da Escolha Pública ter se consolidado como teoria somente a partir do estudo de Buchanan e Tullock (1962), alguns relevantes estudos já abordavam determinados pressupostos da teoria, a exemplo de Arrow (1951) cuja mais notável contribuição ao corpo teórico foi o teorema da impossibilidade, o qual admite que qualquer sistema eleitoral pode ser manipulado por pessoas votando estrategicamente.

De forma similar, Black (1958) apresentou como contribuição o teorema do eleitor mediano. Tal teorema sugere que em questões diretas, os partidos políticos irão sempre gravitar para o centro da opinião, onde a maioria dos votos deve ser obtida. Assim, qualquer partido que se afaste do centro perderá votos para o outro lado e, como os partidos políticos visam ganhar votos, o resultado é que eles se agrupam no centro, dando aos eleitores pouca escolha real para satisfazer suas preferências (BUTLER, 2012).

Por conseguinte, Downs (1957) foi um dos primeiros estudiosos a examinar as relações entre política e economia. Em sua concepção, a teoria econômica falha ao tentar analisar os governos sob a ótica do bem-estar social e por não os tratar como parte da divisão do trabalho, uma vez que cada agente na divisão do trabalho exerce tanto uma função social, como também age por motivações pessoais (DOWNS, 1957).

Sendo assim, a função social do governante, que é formular e executar políticas públicas, quando em exercício do poder de governo, pode ser vista como um subproduto de seus interesses pessoais, quais sejam atingir a renda, poder e prestígio de se estar no cargo público. Deste modo, em uma democracia, os governantes sempre agirão para maximizar o número de votos que irão receber e, assim, se manter no poder para garantir seus próprios interesses (DOWNS, 1957).

Apesar do trabalho seminal de Downs ter sido um dos primeiros a abordar a perspectiva dos atores envolvidos no processo de tomada de decisão governamental, a teoria da escolha pública ganha corpo a partir dos estudos de Buchanan e Tullock (1962).

James Buchanan inovou ao aplicar métodos da economia tradicional ao estudo dos fenômenos políticos e, em 1986, recebeu o Prêmio Nobel de Ciências Econômicas pela teoria da escolha pública, ao explicar em seu trabalho, em coautoria com Gordon Tullock, a natureza da exploração dos sistemas eleitorais, o interesse próprio dos políticos e burocratas, o poder dos grupos de interesse e o papel potencial que as restrições constitucionais podem ter na mitigação de efeitos negativos oriundos do processo da tomada de decisões públicas (SALLABERRY *et al.*, 2019).

Para Buchanan e Tullock (1962), o sistema político e a evolução das constituições são processos pelos quais os indivíduos procuram proteger seus próprios interesses, ao invés de um processo no qual todos se esforçam para alcançar alguma concepção de “interesse público”. Além disso, tal abordagem desafiou a visão predominante de que uma ampla intervenção governamental era necessária para melhorar o bem-estar social, corrigindo casos de “falhas de mercado”, já que o verdadeiro problema seria o fracasso do governo, com monopólios,

externalidades e informações limitadas ou unilaterais, muito mais evidentes do que nos mercados, trazendo assim, a concepção de “falhas de governo” (BUTLER, 2012).

A partir da década de 1970, outros importantes estudos trouxeram visões complementares a Escolha Pública, como o de Nilsaken (1971). Enquanto Tullock e Downs estavam interessados principalmente em estudar o funcionamento interno do governo, o trabalho de Niskanen se concentrava nos determinantes da quantidade e qualidade dos bens e serviços fornecidos pelo governo e sugeriu remédios claros para as ineficiências que observou na época e, usando ferramentas matemáticas e geométricas básicas, Niskanen desenvolveu uma teoria formal do comportamento do orçamento e da oferta burocrática de bens públicos (SIMARD, 2004).

Para Nilsaken (1971) os políticos não são os únicos dentro do governo a buscar a maximização dos seus interesses particulares, os burocratas também são racionalmente motivados a maximizar o orçamento público em seu favor, por este ser uma fonte de conforto e, dentre as funções de utilidade identificadas, destaca-se salário, privilégios do cargo, reputação pública, poder, patrocínio, facilidade de fazer mudanças, de administrar os recursos, etc.

De forma similar, Olson (1971) destaca o papel das empresas e indústrias, que também possuem interesses especiais e, por serem muito mais influentes que a grande massa de eleitores, fazem *lobby* junto aos formuladores de políticas durante todo o ciclo eleitoral, para garantirem benefícios do governo, influenciando assim, no processo de tomada de decisão.

Diante deste contexto, percebe-se que a teoria da escolha pública contribui com a análise do processo de tomada de decisão no âmbito governamental, ao inserir a concepção de que os atos praticados pelos diversos agentes envolvidos no processo decisório, nem sempre estão pautados no interesse público, mas também no auto interesse destes atores (MARTINS *et al.*, 2020).

Nesta perspectiva, a Escolha Pública se concentra nos efeitos do que pode ser chamado de configurações de escolha, sendo que as configurações de maior interesse são aquelas associadas às instituições políticas de um indivíduo e ao seu lugar dentro delas. E, é dentro deste processo de escolha, que os agentes tentam promover seus próprios interesses (CONGLETON, 2018).

Neste contexto, Congleton (2018) destaca três principais campos de estudo da Escolha Pública, os quais se baseiam na mesma caracterização da natureza humana, mas focam em diferentes cenários de escolha política, sendo eles: a) escolhas em ambientes que afetam a votação; b) atividades de grupos de interesse; c) seleção de instituições políticas. Dentro deste



cenário, este estudo assume a primeira abordagem, com enfoque na vertente de escolhas tomadas pelos gestores pautadas no interesse de maximizar a utilidade esperada pelos eleitores, especificamente, com a utilização de instrumentos da gestão orçamentária.

Neste propósito, estudos empíricos nos últimos anos tem se empenhado em evidenciar achados que comprovam os pressupostos da teoria da escolha pública presentes na vertente de escolhas tomadas em ambientes que afetam a votação.

Glaurdic e Vukovic (2017) investigaram o interesse político por trás das decisões de transferências intergovernamentais na Croácia, em um período de doze anos. Os resultados do estudo sugerem que a alocação de recursos por meio de transferências é politicamente tendenciosa, com preocupações eleitorais em nível nacional, onde o governo central tende a alocar mais recursos em governos locais nos quais obtiveram aumento na participação de votos, e local, considerando que o maior volume de recursos é distribuído aos prefeitos politicamente alinhados. Além disso, os achados comprovam que o financiamento de subsídios é substancialmente maior nos anos de eleições nacionais e municipais.

De forma similar, Baerlocher e Schneider (2021) analisaram as transferências intergovernamentais discricionárias brasileiras, cujas alocações foram determinadas via emendas parlamentares, tendo evidenciado motivações políticas na alocação de recursos por meio destes instrumentos, em que parlamentares alinhados com o partido governista têm seus subsídios transferidos cerca de 30% mais rápido em relação aos parlamentares sem alinhamento político.

No contexto de decisões orçamentárias, Giuriato, Cepparulo e Barberi (2016) examinaram a qualidade das previsões fiscais em diferentes estágios do processo orçamentário em 13 países da União Europeia no período de 1999 a 2013, ao proporem que a imprecisão do orçamento também pode ser ocasionada por motivos políticos e estratégicos, com margem discricionária do executivo para fomentar a ilusão fiscal, que ele exerce primeiro em relação ao legislativo e depois aos cidadãos. Neste propósito, seus resultados foram consistentes com a visão de que, embora o Legislativo sofra de informações assimétricas, seu envolvimento no processo orçamentário pode moderar o comportamento estratégico do executivo e o viés oportunista na previsão fiscal.

Benito, Guillamon e Bastida (2015) analisaram os determinantes da qualidade das previsões orçamentárias dos municípios espanhóis sob a ótica da escolha pública, para verificar se os desvios orçamentários são estrategicamente manipulados e, em caso afirmativo, em que direção. Seus resultados mostraram comportamento oportunista influenciado pelo ciclo

eleitoral, no qual os titulares do governo superestimam a receita, o que lhes permite gastar mais à medida que equiparam as receitas orçadas às despesas orçadas.

Em âmbito nacional, Cruz (2015) analisou os pilares da gestão fiscal responsável, dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre eles o planejamento, e utilizou o suporte teórico da Escolha Pública para explicar os resultados discrepantes quanto a integração dos pilares da LRF, tendo em vista que, na ausência de incentivos, mecanismos impositivos ou ainda punitivos para determinadas ações, os agentes tendem a não empreender esforços na consecução das mesmas.

De outro lado, Santos, Costa e Azevedo (2021) investigaram o efeito da descentralização de compras no gasto municipal, pela lente teórica da Escolha Pública, evidenciando que as decisões no setor público não seguem necessariamente uma lógica de bem-estar social, mas são influenciadas por outros elementos, como o auto interesse dos atores.

Desta forma, percebe-se que devido ao complexo processo do ciclo orçamentário, que compreende diversas fases, desde a elaboração de previsões, até a sua execução, surgem brechas para que os gestores ofusquem o otimismo ou pessimismo estratégico e promovam distorções durante o processo de escolhas orçamentárias. Giuriato, Cepparulo e Barberi (2016) ressaltam que os motivos por trás da manipulação das previsões fiscais são abundantemente enraizados na literatura da Escolha Pública.

Diante do contexto apresentado, verifica-se que a teoria da escolha pública se mostra consistente para a análise do processo de decisões orçamentárias, tendo em vista as evidências empíricas de que os gestores podem realizar distorções nas previsões do orçamento, criando oportunidades de se conceder vantagem nas negociações com o poder legislativo ou de criar manobras para serem utilizadas durante o processo de execução orçamentária, com o objetivo de promover seus projetos políticos particulares, tema este abordado na próxima subseção.

## 2.2 ESCOLHA PÚBLICA E DECISÕES ORÇAMENTÁRIAS

No Brasil, o planejamento no setor público foi reestruturado a partir da Constituição de 1988, pois, até então, existiam apenas modelos de planejamento de curto prazo. Assim, o planejamento orçamentário foi materializado no texto constitucional por meio de três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA é o instrumento que estabelece os programas de governo, organizado em atividades e metas para um período de quatro anos; a LDO estabelece as prioridades do PPA para um exercício, contendo as diretrizes para elaboração e execução do

orçamento anual; e a LOA, consiste no orçamento propriamente dito, onde se estima as receitas e fixa as despesas para o próximo exercício financeiro (SPEEDEN; PEREZ, 2020).

Desta forma, o orçamento consubstanciado na Lei Orçamentária Anual pode ser compreendido como um instrumento pelo qual as políticas públicas que foram planejadas se concretizam em ações para a sociedade (AZEVEDO, 2013). Destarte, mais do que uma lei, sob o ponto de vista formal, o orçamento é um dos principais instrumentos de planejamento das ações de governo, além de possuir o papel de conferir transparência das atividades governamentais para a sociedade e aos órgãos de controle (ALVES, 2015).

Neste propósito, o orçamento público constitui-se em um processo contínuo e simultâneo na Administração Pública, sendo denominado como ciclo orçamentário o período em que se processam as diversas atividades necessárias para sua completa consecução, das quais destaca-se: a elaboração da LOA, a execução orçamentária e seus posteriores controle e avaliação (ARAÚJO; LINS; DINIZ, 2022).

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), destaca que a relação entre a receita e a despesa na LOA é fundamental para o processo orçamentário, visto que a previsão da receita dimensiona a capacidade governamental em autorizar a despesa. Assim, a receita orçamentária deve ser compreendida como o mecanismo de financiamento do Estado, de maneira que a arrecadação é instrumento condicionante da execução orçamentária da despesa (STN, 2021).

Apesar do processo orçamentário ter sido muito bem delineado pelo legislador brasileiro, ele envolve uma série de fatores que vão muito além das estimativas e execução de receitas e despesas. Como destacam Aquino e Azevedo (2015), antes de mais nada, este é um processo de negociação sobre a priorização de políticas públicas, permeado por incentivos políticos e pela ação dos diversos atores envolvidos no processo.

Ademais, como todo instrumento de planejamento, o orçamento pode sofrer ajustes entre a previsão e a execução. Contudo, as dissociações entre os valores executados, daqueles orçados, deveriam, em tese, representar situações excepcionais, de modo a preservar a legitimidade da LOA (ALVES, 2015).

No entanto, nos últimos anos emergem discussões acerca da eficácia do orçamento público, decorrente da constatação da baixa acurácia entre aquilo que é planejado, com o que é de fato executado (AZEVEDO, 2013; AQUINO; AZEVEDO, 2015; ALVES, 2015; BENITO; GUILLAMON; BASTIDA, 2015; GIURIATO; CEPARULO; BARBERI, 2016; AQUINO; AZEVEDO, 2017; BOUKARI; VEIGA, 2018; SPEEDEN; PEREZ, 2020). Essa constatação

traz à tona reflexões acerca do realismo do orçamento público e de quais seriam seus determinantes.

Neste aspecto, Boukari e Veiga (2018) examinaram a fidedignidade das previsões orçamentárias apresentadas pelos governos locais da França e Portugal, comparando as despesas e receitas previstas, com os valores que se concretizaram. Os resultados do estudo apontam para previsões orçamentárias enviesadas e ineficientes, tendo sido identificados determinantes políticos, institucionais e econômicos nos vieses de previsão, essencialmente motivados por fatores eleitorais e por diferenças institucionais entre os dois países. Em particular, ficou demonstrado que as previsões oportunistas prevalecem onde os governos desfrutam de maior margem de discricionariedade.

Giuriato, Cepparulo e Barberi (2016), que examinaram a qualidade das previsões fiscais em diferentes estágios do processo orçamentário em países europeus, esclarecem que a inexatidão do orçamento pode ser explicada por diversos fatores, como os choques aleatórios na economia, falta de informações relevantes, erros materiais, mas também, por motivos políticos e estratégicos dos gestores.

No âmbito brasileiro, Aquino e Azevedo (2015) analisaram o grau de realismo do orçamento anual dos municípios, com o intuito de identificar se as falhas nas estimações orçamentárias decorrem da restrição informacional dos agentes envolvidos no processo, uma vez que orçamento é operacionalizado por equipes de servidores responsáveis, os quais, em tese, tomam decisões acerca da estimação de receitas e despesas condicionadas por elementos como capacidade técnica e capacidade de reunir informações suficientes para realizar as projeções. No entanto, os resultados do estudo sugerem a rejeição de tal hipótese e, como explicação alternativa, surge a suposição de ocorrência de brechas de estimativas, com a super e/ou subavaliação dos orçamentos a nível de governos locais.

As falhas nas estimações orçamentárias, com a super e/ou subavaliação dos orçamentos promovidas de forma discricionária, podem ser explicadas, em certa medida, pelos incentivos e benefícios que os gestores públicos obtêm para promover tais práticas. Neste aspecto, Boukari e Veiga (2018) inferem que o otimismo em relação à receita (superestimação) permite que os governos forneçam mais serviços sem um aumento imediato de impostos ou satisfaçam uma exigência de equilíbrio orçamentário. Além disso, previsões otimistas de receita carregam um custo político menor em termos de perda potencial de votos do que aumentos de impostos.

De forma complementar, Jochimsen e Lehmann (2017) explicam que com a superestimação da receita, os gastos autorizados também serão altos, assim, tal prática constitui-

se em um incentivo político para os gestores demonstrarem competência aos eleitores e, por consequência, se mantenham no poder.

Em contrapartida, Benito, Guillamon e Bastida (2015) explicam que, de um lado, os gestores podem prever receitas de modo otimista (superestimativas) e, assim, obter mais popularidade e apoio político antes das eleições. Por outro lado, eles podem fornecer previsões pessimistas de receita orçamentária (subestimativas), o que levaria a menos popularidade *ex-ante* e mais reputação *ex-post*. Além disso, receitas subestimadas podem fornecer uma proteção para despesas imprevistas ou escassez de receita, bem como para promover a ideia de que uma gestão prudente resulta em economias.

Destarte, tal lógica é explicada pela teoria da escolha pública, a qual assume que o partido governante busca ser reeleito e que fará tudo ao seu alcance para ter sucesso e, a esse respeito, a literatura argumenta que as projeções orçamentárias manipuladas podem ajudar o partido no poder em sua busca pela reeleição (BENITO; GUILLAMON; BASTIDA, 2015).

Corroborando com tal entendimento, Costa *et al.* (2013) inferem que as motivações políticas são constantes na esfera orçamentária governamental, sendo notório que um dos processos da esfera pública que, de forma direta, gera mais disputa pelos caçadores de renda é o orçamento, haja vista que o processo orçamentário é feito e gerido por políticos e burocratas, cujos interesses estabelecidos, próprios ou representados, permeiam-no do início ao fim.

Desta forma, percebe-se que, em certa medida, as falhas de previsão orçamentária podem ser explicadas por meio dos pressupostos da teoria da escolha pública, tendo em vista que os agentes envolvidos no processo orçamentário, apesar de investidos em suas funções para atender ao interesse público, também são movidas por seus próprios interesses. Assim, é coerente supor que o processo orçamentário seja sensível as escolhas dos gestores.

Aquino e Azevedo (2017) avaliaram o uso da inscrição de despesas em restos a pagar e seus impactos na credibilidade e na transparência do orçamento público. Os autores apontam que a utilização de restos a pagar, que ocorre por meio da transposição de despesas entre exercícios orçamentários, acarretam o surgimento de um “orçamento paralelo” nos três níveis de governo, sendo que, tal prática, alinhada a fraca regulação, sobretudo, dos restos a pagar não processados, está reduzindo seriamente a credibilidade e a transparência do orçamento em todos os níveis de governo.

Por conseguinte, o estudo de Araújo (2022) analisou o efeito dos ciclos políticos eleitorais sobre o gerenciamento de resultados orçamentários por meio de restos a pagar nos municípios brasileiros e os resultados evidenciaram a utilização da prática de inscrição e reversão oportuna das despesas em restos a pagar, em que nos anos imediatamente anteriores

aos pleitos há um aumento no volume de inscrições, com a sua reversão, oportunamente, no ano eleitoral, perfazendo o que o autor denomina de ciclo eleitoral orçamentário.

Nesse sentido, verifica-se que os gestores têm utilizado mecanismos de *carry-over*, como os restos a pagar, para carregar créditos orçamentários de um exercício para o outro, de forma que possa ampliar o gasto público acima do patamar autorizado, por meio dos créditos orçamentários “extras”, os quais serão utilizados no exercício que o governante julgar conveniente, mais especificamente, no ano eleitoral, quando precisa demonstrar competência ao eleitorado (ARAÚJO, 2022).

Desta forma, ficou demonstrado que no Brasil, especificamente nos municípios, as despesas orçamentárias inscritas em restos a pagar possuem um padrão de execução cíclico, alinhado ao calendário eleitoral previamente estabelecido, de forma que se supõe que tais tendências de comportamento das despesas decorrem das escolhas discricionárias dos gestores, tomadas em virtude de seus interesses pessoais, sendo este um comportamento típico de escolha pública.

De outro lado, um comportamento que tem gerado discussões empíricas acerca do caráter de manipulação orçamentária é a imprecisão de estimativas das receitas públicas (ALVES, 2015; FAJARDO 2016; JOCHIMSEN; LEHMANN, 2017; AQUINO; AZEVEDO, 2017; SPEEDEN; PEREZ, 2020).

Segundo Jochimsen e Lehmann (2017) os políticos possuem incentivos para influenciar as previsões de receitas, que são amplamente consideradas como um elemento-chave dos planos orçamentários. Ao analisarem sistematicamente dados de 18 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no período de 1996 a 2012, para verificar se as previsões de receitas fiscais nacionais são tendenciosas devido à manipulação política, encontraram evidências de vieses de política partidária que produziram previsões de receitas mais otimistas, ou mais pessimistas, a depender da concepção ideológica do partido no poder.

Ocorre que se as receitas previstas forem altas, os gastos autorizados para todo o ano fiscal também serão altos, isto porque, durante o exercício orçamentário em curso, o lado das despesas do orçamento não é ajustado, mesmo que as receitas realizadas estejam abaixo da previsão. Assim, a superestimação das receitas no orçamento, constitui-se em um incentivo político para que os gestores utilizem estrategicamente a ampliação do gasto público, como forma de sinalizar competência aos eleitores (JOCHIMSEN; LEHMANN, 2017).

De forma similar, o estudo de Alves (2015) apresenta a concepção de que, no Brasil, os gestores públicos podem optar pela estratégia de preparação do orçamento com receitas superestimadas a fim de obter créditos orçamentários aprovados acima da capacidade efetiva

de arrecadação de receitas, ampliando desta forma, a sua autorização para executar o gasto público, ainda que sem lastro financeiro para cobri-los. Assim, pode ocorrer sobre de “contas orçamentárias”, enquanto falta dinheiro para pagá-las (ALVES, 2015).

Neste intuito, Speeden e Perez (2020) corroboram com esse entendimento, ao presumirem que as estratégias de manipulação orçamentária dos gestores ocorrem na fase de preparação do orçamento, tendo em vista que, nesta fase, que compreende a metodologia de cálculo das estimativas de receitas e despesas, antes da inclusão das dotações finais no projeto da LOA, apresenta pouca ou nenhuma transparência, de forma que nem organismos de controle, nem a sociedade têm acesso às informações geradas nesta fase.

Diante deste contexto, tem-se, de um lado, a constatação do comportamento oportunista dos gestores ao utilizar mecanismos de *carry-over*, como os restos a pagar, para ampliar estrategicamente a autorização de despesas em determinados exercícios (AQUINO; AZEVEDO, 2017; ARAÚJO, 2022). De outro lado, identifica-se que os gestores optam por superestimar as receitas orçamentárias para dispor de mais créditos orçamentários, sendo este também um comportamento típico da escolha pública.

Desta forma, ao alinhar essas duas concepções, apresenta-se o pressuposto de que os municípios superestimam a receita orçamentária para dispor de mais liberdade para gerenciar o orçamento, criando uma folga orçamentária para trabalhar a ampliação dos gastos públicos em períodos estratégicos por meio dos restos a pagar. Assim, este estudo possui como hipótese de pesquisa:

**H1:** Existe uma relação positiva entre o desempenho de arrecadação da receita orçamentária e a inscrição de despesas em restos a pagar.

Para análise da hipótese de pesquisa estabelecida, o desempenho de arrecadação foi mensurado pelo quociente entre receita prevista e receita arrecadada, uma vez que se espera que quanto maior a estimativa da receita em relação a receita arrecadada (superestimação), maior será a inscrição em restos a pagar nos municípios brasileiros.

Sendo assim, alinhada a expectativa teórica da Escolha Pública de que, “falhas de governo” seriam geradas por meio do processo de tomada de decisão dos agentes públicos, decorrentes de seu auto interesse, a hipótese desta pesquisa é fundamentada na suposição de que o orçamento público é sensível às escolhas dos governantes, especialmente, aquelas tomadas num contexto de manutenção no poder por meio do pleito eleitoral, sendo que estas podem ter consequências negativas à eficácia do planejamento público, conseqüentemente, à saúde financeira das entidades governamentais.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

#### 3.1 AMOSTRA DA PESQUISA E PERÍODO DE ESTUDO

Tanto o universo, quanto a amostra desta pesquisa consiste nos municípios brasileiros, os quais totalizam 5.568 entes municipais. A escolha da amostra se justifica devido ao papel relevante que os governos locais desempenham na provisão de bens e serviços públicos e por serem o nível de governo mais próximo da sociedade. Assim, os erros de previsão orçamentária promovidos de forma discricionária podem colocar em risco essa provisão, impactando negativamente o bem-estar social (BOUKARI; VEIGA, 2018).

Além disso, tal escolha se mostrou pertinente por proporcionar uma análise mais completa, a nível nacional, com entidades de características plurais (região, população, atividade econômica, etc.). A Tabela 1 apresenta a quantidade de municípios por região que compuseram a amostra da pesquisa.

**Tabela 1 – Amostra da Pesquisa**

<b>Região</b>	<b>Universo</b>	<b>Amostra (%)</b>
Centro-Oeste	466	466 (8,37%)
Norte	450	450 (8,08%)
Nordeste	1.793	1.793 (32,20%)
Sul	1.191	1.191 (21,39%)
Sudeste	1.668	1.668 (29,96%)
<b>Total de Municípios</b>	<b>5.568</b>	<b>5.568 (100,00%)</b>

**Fonte:** Dados da pesquisa.

Em relação ao período de estudo, este encontra-se compreendido entre os anos de 2015 e 2021, perfazendo 7 (sete) exercícios financeiros objetos de análise. A escolha do período de estudo decorre da acessibilidade aos dados financeiros dos municípios, cuja disponibilidade em base de dados públicas, de forma global, só foi verificada a partir do exercício de 2015, com o advento do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro.

#### 3.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS

A coleta de dados foi realizada exclusivamente pela *internet*, por meio da base de dados disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), relativa ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), no qual são disponibilizados, dentre outros elementos, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), contemplando o Balanço Orçamentário, que contém as informações orçamentárias e financeiras necessárias para a mensuração dos indicadores que foram utilizados na pesquisa.



Os dados foram coletados no ano de 2022, entre os meses de setembro e novembro. Para coleta e tabulação dos dados utilizou-se planilhas eletrônicas. Em seguida, os dados coletados foram organizados sob o formato de painel e, após a estruturação da variável dependente em três subvariáveis, obteve-se três painéis de dados executados.

Devido à ausência de dados financeiros de alguns municípios em determinados exercícios, optou-se pela utilização de painéis desbalanceados, mantendo-se assim o tamanho da amostra, porém, com redução do número de observações. Além disso, foram excluídas 44 observações, que apresentaram dados inconsistentes (valores negativos na previsão ou execução orçamentária e dados idênticos em alguns municípios no mesmo exercício). O total de observações utilizadas em cada painel é apresentado junto aos resultados, na seção 4.

Concluída a coleta e organização dos dados, estes foram tratados e analisados por meio de métodos quantitativos, dos quais destaca-se a estatística descritiva (análises de médias, desvio-padrão e posterior execução do teste de *Mann-Whitney*) e a análise econométrica (técnica de regressão com dados em painel), que foram executados com a utilização do *software* estatístico *GRET*.

Para consecução da análise quantitativa foram estabelecidas variáveis numéricas, mensuradas por meio de indicadores, logaritmo natural ou *dummies*, conforme apresentado na próxima subseção.

### 3.3 DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS E ESPECIFICAÇÃO DO MODELO ECONOMÉTRICO

#### 3.3.1 Variáveis da Pesquisa

As variáveis dependente e explicativa utilizadas no estudo estão evidenciadas na Tabela 2, a qual identifica a classificação, descrição e relação esperada de acordo com a literatura:

**Tabela 2 - Descrição das Variáveis da Pesquisa**

Tipo de Variável	Descrição	Código	Mensuração	Autores	Sinal Esperado
Variável Dependente	Indicador de Inscrição em Restos a Pagar	IRP	$\frac{\text{Restos a Pagar Inscritos}}{\text{Despesa Empenhada}}$	-	Não se aplica
Variável Independente	Indicador de Desempenho de Arrecadação	IDA	$\frac{\text{Receita Prevista}}{\text{Receita Arrecadada}}$	Fajardo (2016); Jochimsen e Lehmann (2017).	+

**Fonte:** Elaborada pela autora.

A variável dependente Indicador de Inscrição em Restos a Pagar (IRP) foi mensurada pelo quociente entre os restos a pagar totais inscritos no exercício (processados e não processados) e a despesa orçamentária empenhada, para eliminar o efeito escala. Desta forma,

quanto maior for o resultado do quociente, maior será o nível de inscrição de despesas em restos a pagar do município.

Ademais, para uma análise mais detalhada foram criadas sub-variáveis para a variável dependente, para exame segregado dos restos a pagar processados e não processados, sendo utilizados, respectivamente, o Indicador de Inscrição em Restos a Pagar Processados (IRP\_P) e o Indicador de Inscrição em Restos a Pagar não Processados (IRP\_NP), o primeiro mensurado pelo quociente entre os RP processados e despesa empenhada e, o segundo, pelo quociente entre os RP não processados e a despesa empenhada.

Ressalta-se que, para o cálculo dos indicadores, foi utilizado o saldo da despesa orçamentária empenhada e não executada do exercício  $t$ , inscrita em restos a pagar não processados no exercício  $t+1$  (IRP\_NP) e o saldo da despesa orçamentária liquidada e não executada do exercício  $t$ , inscrita em restos a pagar processados no exercício  $t+1$  (IRP\_P) e, ainda, a soma dos dois tipos de restos a pagar, no cálculo do IRP total. Em todos os indicadores, o saldo orçamentário utilizado como divisor no quociente foi o total da despesa empenhada no exercício  $t$ .

A variável independente Indicador de Desempenho de Arrecadação (IDA) foi mensurada pelo quociente entre a receita prevista e a arrecadada. Assim, espera-se que, quanto maior for o resultado do quociente, maior será o índice de superestimação das receitas no orçamento anual do município. Contudo, ressalta-se que, ao analisar de forma isolada o produto deste quociente, não se pode afirmar que haja superestimação intencional da receita tão somente pelo fato de o indicador apresentar resultado maior que 1, haja vista que, o orçamento, por ser constituído de projeções, naturalmente, terá certo nível de erro.

Para buscar um maior nível explicativo no modelo econométrico, além da variável independente apresentada na Tabela 2, foram utilizadas como variáveis de controle os fatores inerentes ao ciclo eleitoral, sendo eles, o ano eleitoral (ELE) e o ano pré-eleitoral (PRE), pois, os pressupostos teóricos apresentados na seção 2 indicam que os incentivos eleitorais acentuam o processo decisório discricionário. Ambas as variáveis de controle representativas do ciclo eleitoral são variáveis *dummies*, tendo sido atribuído valor 1 para indicar o ano em que ocorreu eleição (ELE) ou que antecedeu ao pleito (PRE), e valor 0 para os anos em que não ocorreram os respectivos eventos representados por cada variável.

Ademais, também foi utilizada como variável de controle o porte populacional dos municípios (POP), representado pelo número de habitantes de cada ente, de forma que características demográficas fossem controladas dentro modelo. A variável POP foi operacionalizada no formato de logaritmo natural do número de habitantes.

### 3.3.2 Modelo Econométrico

O método econométrico utilizado para verificar a influência do desempenho de arrecadação sobre a inscrição de despesas em restos a pagar foi a regressão com dados em painel, tendo em vista que a amostra é composta por dados seccionais (os municípios brasileiros) e temporais (os anos de 2015 a 2021). Como já destacado na subseção 3.2, o tipo de painel utilizado foi o desbalanceado.

A Equação 1 demonstra o modelo econométrico estruturado para verificar a influência do desempenho de arrecadação da receita orçamentária sobre a inscrição de despesas em restos a pagar:

$$(1) \text{ IRP}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{IDA}_{it} + \beta_2 \text{CON}_{it} + \varepsilon_{it}$$

Em que:

$\text{IRP}_{it}$  é o quociente apurado pelo Indicador de Inscrição em Restos a Pagar do Município  $i$  no ano  $t$ ;

$\text{IDA}_{it}$  é o quociente apurado pelo Indicador de Desempenho de Arrecadação da Receita Orçamentária do Município  $i$  no ano  $t$ ;

$\text{CON}_{it}$  representa o conjunto de variáveis de controle utilizadas no modelo (ELE, PRE, POP);

$\varepsilon_{it}$  representa o erro da regressão.

## 4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção se destina a apresentar e discutir os resultados da pesquisa, após a coleta e tratamento dos dados por meio dos procedimentos metodológicos descritos na seção anterior.

### 4.1 ANÁLISE DESCRITIVA

As variáveis dependente e explicativas foram analisadas, inicialmente, por meio da estatística descritiva, sendo evidenciadas de forma mais detalhada algumas características importantes dos dados, que podem ser verificadas nas Tabelas 3 e 4.

Na Tabela 3 são apresentados os resultados da análise da variável dependente Indicador de Inscrição em Restos a Pagar (IRP). Ressalta-se que, tanto na estatística descritiva, quanto no modelo econométrico foram criadas sub-variáveis para o Indicador de Inscrição em Restos a Pagar, para exame de forma genérica (IRP) e segregada dos Restos a Pagar processados (IRP\_P) e não processados (IRP\_NP).

Desta forma, na Tabela 3 apresenta-se as médias dos respectivos indicadores de inscrição de despesas em restos a pagar, na qual pode-se comparar, no Painel A, as diferenças das médias entre os anos pré-eleitorais (2015 e 2019), com os demais períodos (2016, 2017, 2018, 2020 e 2021) e, no Painel B, as diferenças das médias dos indicadores entre os anos eleitorais (2016 e 2020), com os demais períodos (2015, 2017, 2018, 2019 e 2021). Destaca-se ainda que na primeira coluna é evidenciada a média de todo o período de estudo (2015 a 2021), bem como os valores entre parênteses correspondem aos respectivos desvios-padrão, já os resultados da estatística descritiva, ano-a-ano, podem ser verificados no Apêndice.

**Tabela 3 - Estatística Descritiva do Indicador de Inscrição em Restos a Pagar**

<b>Painel A – Ano Pré-Eleitoral</b>				
<b>Variável</b>	<b>Média de Todo Período</b>	<b>Anos Pré-Eleitorais</b>	<b>Demais Anos</b>	<b>Mann-Whitney+</b>
IRP	0,0666 (0,0527)	0,0857 (0,0007)	0,0754 (0,0005)	0,0000
IRP_NP	0,0402 (0,0412)	0,0423 (0,0006)	0,0383 (0,0004)	0,0000
IRP_P	0,0399 (0,0347)	0,0438 (0,0005)	0,0376 (0,0003)	0,0000
<b>Painel B – Ano Eleitoral</b>				
<b>Variável</b>	<b>Média de Todo Período</b>	<b>Anos Eleitorais</b>	<b>Demais Anos</b>	<b>Mann-Whitney+</b>
IRP	0,0666 (0,0527)	0,0717 (0,0009)	0,0808 (0,0005)	0,0000
IRP_NP	0,0402 (0,0412)	0,0382 (0,0006)	0,0400 (0,0004)	0,0060
IRP_P	0,0399 (0,0347)	0,0340 (0,0006)	0,0412 (0,0003)	0,0000

**Nota 1:** Os valores entre parênteses correspondem aos respectivos desvios-padrão do período. Já o símbolo + significa que o resultado apresentado indica o p-valor do teste de média executado (teste de *Mann-Whitney*).

**Nota 2:** Na análise descritiva foram consideradas um total de 25.040 observações para a variável IRP, 19.917 observações para a variável IRP\_NP e 21.508 observações para a variável IRP\_P.

**Fonte:** Dados da Pesquisa.

Os resultados obtidos com a estatística descritiva da variável dependente e de suas sub-variáveis indicaram que a média do Indicador de Inscrição em Restos a Pagar, tanto analisado de forma geral, como segregada (processados e não processados), apresenta percentual superior nos anos pré-eleitorais comparada com os demais períodos. Já nos anos eleitorais, se observou um resultado inverso, em que a média dos indicadores é inferior nestes anos se comparada aos demais períodos analisados. O teste de normalidade da amostra (*Kolmogorov-Smirnov*) indicou a utilização de teste não-paramétrico (*Mann-Whitney*) para fins de verificação da significância entre as diferenças de médias e os resultados do *Mann-Whitney* demonstram que a diferença nas médias é estatisticamente significativa em ambos os casos.

Desta forma, os resultados apresentados inicialmente com a estatística descritiva estão alinhados com os achados de Araújo (2022), no sentido de que, no período que antecede às eleições existe a tendência de os gestores ampliarem a inscrição de despesas em restos a pagar, para dispor da discricionariedade da sua reversão, no ano eleitoral, para ampliar o gasto público neste período estratégico. Ademais, no tocante a variável independente de interesse desse estudo, buscou-se com a estatística descritiva analisar se o Indicador de Desempenho de Arrecadação (IDA) também é sensível ao ciclo eleitoral e acompanha a mesma tendência do Indicador de Inscrição em Restos a Pagar, tendo em vista o pressuposto de que a superestimação da receita orçamentária proporciona mais liberdade para a manipulação das despesas por meio dos restos a pagar. Os resultados desta análise são apresentados na Tabela 4.

Na Tabela 4 apresenta-se as médias do Indicador de Desempenho de Arrecadação, na qual pode-se comparar, no Painel A, as diferenças das médias entre os anos pré-eleitorais (2015 e 2019), com os demais períodos (2016, 2017, 2018, 2020 e 2021) e, no Painel B, as diferenças das médias dos indicadores entre os anos eleitorais (2016 e 2020), com os demais períodos (2015, 2017, 2018, 2019 e 2021). Destaca-se ainda que, na primeira coluna, apresenta-se a média de todo o período de estudo (2015 a 2021), bem como os valores entre parênteses correspondem aos respectivos desvios-padrão, já os resultados da estatística descritiva, ano-a-ano, podem ser verificados no Apêndice.

**Tabela 4 - Estatística Descritiva do Indicador de Desempenho de Arrecadação**

<b>Painel A – Ano Pré-Eleitoral</b>				
<b>Variável</b>	<b>Média de Todo Período</b>	<b>Anos Pré-Eleitorais</b>	<b>Demais Anos</b>	<b><i>Mann-Whitney</i>+</b>
IDA	1,1339 (0,2803)	1,1715 (0,0030)	1,1191 (0,0018)	0,0000
<b>Painel B – Ano Eleitoral</b>				
<b>Variável</b>	<b>Média de Todo Período</b>	<b>Anos Eleitorais</b>	<b>Demais Anos</b>	<b><i>Mann-Whitney</i>+</b>
IDA	1,1339 (0,2803)	1,1211 (0,0027)	1,1388 (0,0019)	0,0000

**Nota 1:** Os valores entre parênteses correspondem aos respectivos desvios-padrão do período. Já o símbolo + significa que o resultado apresentado indica o p-valor do teste de média executado (teste de Mann-Whitney).

**Nota 2:** Na análise descritiva para a variável IDA foram consideradas um total de 32.466 observações.

**Fonte:** Dados da Pesquisa.

Conforme apresentado na Tabela 4, a média do Indicador de Desempenho de Arrecadação evidencia indícios de superestimação de receitas em todos os períodos analisados. Contudo, a média do indicador é maior nos anos pré-eleitorais em comparação aos demais períodos, o que demonstra uma maior tendência de superestimação das receitas nos anos que antecedem às eleições. Além disso, nos anos eleitorais a média do IDA é inferior comparada aos outros anos do calendário eleitoral, o que indica uma previsão da receita mais realista neste período.

Desta forma, os resultados obtidos evidenciam, ainda que indiretamente, um alinhamento com a hipótese de pesquisa (H1), de que existe uma relação positiva entre o desempenho de arrecadação da receita orçamentária e a inscrição de despesas em restos a pagar, pois, observou-se que nos mesmos períodos em que ocorrem uma maior superestimação da receita (anos pré-eleitorais), há também um aumento de inscrição de despesas em restos a pagar. Por conseguinte, os achados da estatística descritiva demonstram que, apesar de possuir grandezas diferentes, ambas as variáveis analisadas são sensíveis ao ciclo eleitoral.

Ressalta-se que o teste de normalidade da amostra (*Kolmogorov-Smirnov*) indicou a utilização de teste não-paramétrico (*Mann-Whitney*) para fins de verificação da significância entre as diferenças de médias do IDA. Os resultados do *Mann-Whitney* demonstram que a diferença nas médias é estatisticamente significativa em ambos os casos.

## 4.2 ANÁLISE ECONOMÉTRICA

Para confirmar os achados da subseção anterior, bem como para fins de validação da Hipótese de Pesquisa (H1), de que existe uma relação positiva entre o desempenho de arrecadação da receita orçamentária e a inscrição de despesas em restos a pagar, apresenta-se, na Tabela 5, os resultados que foram obtidos por meio do modelo de econométrico estabelecido pela Equação 1.

Ressalta-se que, para análise econométrica, também foram utilizadas sub-variáveis para o Indicador de Inscrição em Restos a Pagar, para exame de forma genérica (total dos restos a pagar) e segregada dos Restos a Pagar processados e não processados. Desta forma, o Painel A apresenta os resultados do Indicador de Inscrição em Restos a Pagar Total (IRP), o Painel B, do Indicador de Inscrição em Restos a Pagar não Processados (IRP\_NP) e o Painel C, do Indicador de Inscrição em Restos a Pagar Processados (IRP\_P).

O método econométrico utilizado foi a regressão com dados em painel com efeitos fixos, tendo em vista que os testes de diagnóstico de painel (*Chow*, *Breusch-Pagan* e *Hausman*)

indicaram que o modelo de efeitos fixos é mais apropriado em relação aos modelos de efeitos aleatórios e MQO agrupado (*pooled*).

Os pressupostos do modelo de regressão foram examinados pelos testes *Wald* e *Wooldridge*, que indicaram heterocedasticidade e autocorrelação nos resíduos. Para corrigir tais problemas adotou-se a técnica de correção de *Newey-West* para estimar os erros-padrão.

**Tabela 5: Influência do Desempenho de Arrecadação sobre a Inscrição de Despesas em Restos a Pagar**

<b>PAINEL A – Indicador de Inscrição em Restos a Pagar Total (IRP)</b>				
<b>Variáveis Explicativas</b>	<b>Coefficientes</b>	<b>Erro Padrão<sup>×</sup></b>	<b>Estatística t</b>	<b>P-valor</b>
IDA	0,0318981	0,00523442	19,07	0,000***
PRE	0,00743346	0,000612343	10,76	0,000***
ELE	-0,00885156	0,000714203	-12,51	0,000***
POP	0,0292687	0,0131863	2,694	0,007***
Constante	-0,251422	0,127827	-2,395	0,017**
<b>Descrição</b>	<b>Valor</b>	<b>Descrição</b>	<b>P-valor</b>	
<i>Chow</i>	5227,17910	<i>Chow</i> (p-valor)	0,000	
<i>Breusch-Pagan</i>	4378,94	<i>Breusch-Pagan</i> (p-valor)	0,000	
<i>Hausman</i>	40,2324	<i>Hausman</i> (p-valor)	0,000	
<i>Wald</i>	1,41903e+008	<i>Wald</i> (p-valor)	0,000	
<i>Wooldridge</i>	34,4602	<i>Wooldridge</i> (p-valor)	0,000	
<b>PAINEL B – Indicador de Inscrição em Restos a Pagar Não Processados (IRP_NP)</b>				
<b>Variáveis Explicativas</b>	<b>Coefficientes</b>	<b>Erro Padrão<sup>×</sup></b>	<b>Estatística t</b>	<b>P-valor</b>
IDA	0,00979474	0,00698201	5,990	0,000***
PRE	0,00414667	0,000630673	6,418	0,000***
ELE	-0,00125967	0,000680420	-1,876	0,000***
POP	0,0658830	0,0159074	6,666	0,061*
Constante	-0,610556	0,155033	-6,361	0,000***
<b>Descrição</b>	<b>Valor</b>	<b>Descrição</b>	<b>P-valor</b>	
<i>Chow</i>	4896,13546	<i>Chow</i> (p-valor)	0,000	
<i>Breusch-Pagan</i>	2702,66	<i>Breusch-Pagan</i> (p-valor)	0,000	
<i>Hausman</i>	78,6366	<i>Hausman</i> (p-valor)	0,000	
<i>Wald</i>	2,93781e+008	<i>Wald</i> (p-valor)	0,000	
<i>Wooldridge</i>	18,3542	<i>Wooldridge</i> (p-valor)	0,000	
<b>PAINEL C – Indicador de Inscrição em Restos a Pagar Processados (IRP_P)</b>				
<b>Variáveis Explicativas</b>	<b>Coefficientes</b>	<b>Erro Padrão<sup>×</sup></b>	<b>Estatística t</b>	<b>P-valor</b>
IDA	0,0240593	0,00291021	21,28	0,000***
PRE	0,00445531	0,000412916	9,372	0,000***
ELE	-0,00594753	0,000546538	-11,78	0,000***
POP	-0,0326549	0,0110083	-4,177	0,000***
Constante	0,329558	0,107331	4,338	0,000***
<b>Descrição</b>	<b>Valor</b>	<b>Descrição</b>	<b>P-valor</b>	
<i>Chow</i>	5031,14876	<i>Chow</i> (p-valor)	0,000	
<i>Breusch-Pagan</i>	5845,13	<i>Breusch-Pagan</i> (p-valor)	0,000	
<i>Hausman</i>	46,3286	<i>Hausman</i> (p-valor)	0,000	
<i>Wald</i>	-	<i>Wald</i> (p-valor)	-	
<i>Wooldridge</i>	51,105	<i>Wooldridge</i> (p-valor)	0,000	

**Nota:** O símbolo  $\times$  significa que os erros-padrão foram estimados por *Newey-West*. Os símbolos \*, \*\* e \*\*\* representam significância estatística a 10%, 5% e 1%, respectivamente.

**Fonte:** Dados da pesquisa.

De acordo com os resultados do modelo econométrico apresentados na Tabela 5, em todos os painéis (A, B e C) a variável de interesse da pesquisa Indicador de Desempenho de Arrecadação (IDA) possui uma relação positiva e estatisticamente significativa com o Indicador de Inscrição em Restos a Pagar.

Sendo assim, entende-se que quando os valores do IDA são maiores, ou seja, quando há tendência à superestimação da receita, o volume de despesas inscritas em restos a pagar também aumenta, assim, a hipótese da pesquisa (H1), de que existe uma relação positiva entre o desempenho de arrecadação da receita orçamentária e a inscrição de despesas em restos a pagar, pode ser confirmada.

Destarte, o resultado obtido está alinhado com a expectativa teórica estabelecida por esta pesquisa (AQUINO; AZEVEDO, 2015; GIURIATO; CEPPARULO; BARBERI, 2016; FAJARDO 2016; JOCHIMSEN; LEHMANN, 2017; AQUINO; AZEVEDO, 2017; ARAÚJO, 2022), de que a superestimação da receita, mensurada pelo Indicador de Desempenho de Arrecadação é uma prática que proporciona maior liberdade para o gerenciamento de resultados orçamentários por meio de restos a pagar.

Em direção a estas premissas, os resultados das estimações para as variáveis de controle PRE e ELE, em todos os painéis, indicaram que o ano pré-eleitoral apresenta uma relação positiva e estatisticamente significativa e, de outro lado, o ano eleitoral possui relação negativa e significativa em relação ao Indicador de Inscrição em Restos a Pagar.

Tais achados, também corroboram com o estudo de Araújo (2022), tendo em vista que, ficou demonstrado que o nível de inscrição de despesas em restos a pagar é influenciado pelo calendário eleitoral, sendo maior nos anos que antecedem as eleições e menor nos anos eleitorais.

Contudo, não se pode deixar de mencionar que a Lei de Responsabilidade Fiscal pode ter impacto significativo no resultado da variável ELE, já que esta estabelece proibição ao titular de poder ou órgão, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, ou seja, no exercício correspondente ao ano eleitoral, de “contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito” (BRASIL, 2000).

Não obstante, os resultados da variável ELE, alinhados com a variável PRE, se demonstram relevantes, haja vista que, esta segunda não sofre influência do supracitado ato normativo, assim, os pressupostos teóricos são consistentes para fundamentar os achados do modelo econométrico.

Ademais, no tocante a variável de controle POP, utilizada nesse estudo para que as características demográficas fossem controladas dentro modelo, verificou-se resultados divergentes ao se analisar o Indicador de Inscrição em Restos a Pagar de forma segregada.

Na análise do Indicador de Inscrição em Restos a Pagar Total (IRP) e do Indicador de Inscrição em Restos a Pagar não Processados (IRP\_NP), observou-se uma relação positiva e



significativa com o tamanho da população do município, ou seja, quanto maior o município, em termos de número de habitantes, maior é o nível de inscrição de despesas em restos a pagar não processados e de restos a pagar total. Contudo, quando analisada a Inscrição em Restos a Pagar Processados, verificou-se que a população influencia de forma negativa a variável IRP\_NP, com significância de 1%, ou seja, quanto menor a população do município, maior é o nível de inscrição em restos a pagar processados.

Desta forma, de modo geral, a análise dos resultados obtidos com o modelo econométrico, alinhados com os resultados da estatística descritiva, demonstram que o orçamento público pode ser sensível as escolhas dos gestores, especialmente aquelas tomadas em virtude de estratégias políticas eleitorais, utilizadas para ampliar a autorização dos gastos, de forma a sinalizar competência aos eleitores no período eleitoral, sendo tais pressupostos amparados pela teoria da escolha pública.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o suporte teórico da Escolha Pública e da literatura sobre orçamento público, a presente pesquisa buscou analisar a influência do desempenho de arrecadação sobre a inscrição de despesas em restos a pagar nos 5.568 municípios brasileiros, no período de 2015 a 2021, os quais consistiram na amostra e no período de estudo, respectivamente.

Para tanto estabeleceu-se como variável dependente o Indicador de Inscrição em Restos a Pagar (IRP), mensurado pelo quociente entre os restos a pagar inscritos (total, processados e não processados) e a despesa orçamentária empenhada e, como variáveis explicativas, o Indicador de Desempenho de Arrecadação (IDA), mensurado pelo quociente entre a receita prevista e a arrecadada, além de um conjunto de variáveis de controle representativas do ciclo eleitoral (Ano Eleitoral e Ano Pré-Eleitoral) e do porte dos municípios (População).

Os resultados obtidos indicaram que o desempenho de arrecadação influencia positivamente e de forma estatisticamente significativa o nível de inscrição de despesas em restos a pagar dos municípios (H1), confirmando a expectativa teórica de que os gestores investidos em suas funções de governo podem utilizar de forma discricionária as estimativas orçamentárias da receita, superestimando-as, para dispor de mais liberdade para gerenciar e ampliar os gastos públicos em períodos estratégicos por meio dos restos a pagar.

Destarte, ficou demonstrado ainda que tanto o desempenho de arrecadação, quanto a inscrição em restos a pagar são influenciados pelo calendário eleitoral, ocorrendo um aumento nos níveis de superestimação da receita e da inscrição em restos a pagar no ano pré-eleitoral e uma redução no ano eleitoral.

Desta forma, por meio deste estudo foi possível confirmar a hipótese de pesquisa construída (H1), de que existe uma relação positiva entre o desempenho de arrecadação da receita orçamentária e a inscrição de despesas em restos a pagar e, por conseguinte, responder o problema da pesquisa, uma vez que ficou demonstrado que o desempenho de arrecadação exerce influência no nível de inscrição de despesas em restos a pagar em municípios brasileiros, sendo esta positiva e cíclica, alinhada ao calendário eleitoral.

Assim, os resultados evidenciados corroboram com os pressupostos teóricos da Escolha Pública, de que o orçamento público é sensível as escolhas discricionárias dos gestores, visando maximizar aos seus próprios interesses (BENITO; GUILLAMON; BASTIDA, 2015; GIURIATO; CEPPARULO; BARBERI, 2016; JOCHIMSEN; LEHMANN, 2017; BOUKARIA; VEIGA, 2018; ARAÚJO, 2022).

No entanto, apesar dos pressupostos teóricos e empíricos nos quais este estudo encontra-se sustentado, ressalta-se que o orçamento público é um instrumento complexo e que, esta pesquisa, possui como limitação a sua análise tão somente sob um ponto de vista técnico. Sendo assim, não se pode deixar de mencionar que a gestão orçamentária envolve uma série de outros fatores (políticos, econômicos e de gestão), bem como as manipulações evidenciadas, embora sejam atribuídas a figura do gestor, envolvem uma série de outros atores (legislativo, demais agentes políticos e públicos), que também buscam maximizar seus próprios interesses, uma vez investidos em suas funções.

Por fim, verificou-se que a utilização de instrumentos de *carry-over*, como os restos a pagar, tem se constituído uma tática de flexibilização dos princípios e normas orçamentárias, a exemplo do princípio da Anualidade, e uma forma de burlar a transparência do endividamento público, o que gera comportamento oportunistas.

Neste aspecto, ressalta-se a necessidade e relevância de uma legislação mais rígida para mitigar as práticas de gerenciamento de resultados no setor público, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, que instituiu um importante mecanismo inibidor do endividamento público de curto prazo, com a proibição, no último ano de mandato, do gestor executar despesas que não possuam lastro financeiro.

De todo o exposto, a presente pesquisa se diferencia da literatura orçamentária em âmbito nacional (AZEVEDO, 2013; AQUINO; AZEVEDO, 2015; ALVEZ, 2015; AQUINO; AZEVEDO, 2017; SPEEDEN; PEREZ, 2020; ARAÚJO, 2022), por ter buscado investigar a origem das manipulações do gasto público com a utilização de mecanismos de *carry-over*, de forma que se trouxe novos achados acerca das falhas orçamentárias discricionárias, uma vez demonstrado que o processo de previsão orçamentária também é passível de gerenciamento.

Sendo assim, este estudo contribui com a literatura da Escolha Pública, alinhada ao tema orçamento público, ao evidenciar que comportamentos oportunistas no decorrer do processo de tomada de decisão governamental, podem ocorrer não apenas durante a execução do orçamento, mas também na fase de previsão orçamentária, de maneira que esta pesquisa explorou e aprofundou o conhecimento sob este aspecto.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, G. H. T. O Orçamento Federal entre a realidade e a ficção: um desafio à transparência da despesa pública no Brasil. **Revista da CGU**, v. 7, n. 11, p. 27-27, 2015.
- AQUINO, A. C. B; AZEVEDO, R. R. O “ir”realismo orçamentário nos municípios brasileiros. **Business & Management Review**, v.5, n.1, June, 2015.
- AQUINO, A. C. B; AZEVEDO, R. R. Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 580-595, 2017.
- ARAÚJO, R. J. R. **Incentivos Eleitorais e o Gerenciamento de Resultados Orçamentários por meio de Restos a Pagar: Um Estudo em Municípios Brasileiros**. Tese de Doutorado, Pós-Graduação em Ciências Contábeis (PPGCC) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), 2022.
- ARAÚJO, J. G. R.; LINS, T. S. M.; DINIZ, J. A. O Fenômeno *Use it or Lose it* na Execução Orçamentária das Universidades Federais e a inscrição em Restos a Pagar. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, p. 109-124/125-140, 2022.
- ARROW, K. J. Alternative approaches to the theory of choice in risk-taking situations. **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, p. 404-437, 1951.
- AZEVEDO, R. R. **Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP, 2013.
- BAERLOCHER, D.; SCHNEIDER, R. Cold bacon: co-partisan politics in Brazil. **Public Choice**, v. 189, n. 1, p. 161-182, 2021.
- BENITO, B.; GUILLAMÓN, M. D.; BASTIDA, F. Budget forecast deviations in municipal governments: Determinants and implications. **Australian Accounting Review**, v. 25, n. 1, p. 45-70, 2015.
- BLACK, D. **The theory of committees and elections**. 1958.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.
- \_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. DOU, 2000. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>.
- \_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964**. DOU, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm#:~:text=LEI%20No%204.320%2C%20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201964&text=Estatui%20Normas%20Gerais%20de%20Direito,Munic%C3%ADpios%20e%20do%20Distrito%20Federal](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm#:~:text=LEI%20No%204.320%2C%20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201964&text=Estatui%20Normas%20Gerais%20de%20Direito,Munic%C3%ADpios%20e%20do%20Distrito%20Federal)>.
- BOUKARI, M.; VEIGA, F. J. Disentangling political and institutional determinants of budget forecast errors: A comparative approach. **Journal of Comparative Economics**, v. 46, n. 4, p. 1030-1045, 2018.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy**. University of Michigan press, 1965.

BUTLER, E. Public choice-a primer. **Institute of Economic Affairs Occasional Paper**, v. 147, 2012.

CAIDEN, N. The myth of the annual budget. **Public Administration Review**, v. 42, n. 6, p. 516-523, 1982.

CONGLETON, R. D. Intellectual foundations of public choice, the forest from the trees. **Public Choice**, v. 175, n. 3, p. 229-244, 2018.

COSTA, G. P. C. L.; FREIRE, F. S.; GARTNER, I. R.; CLEMENTE, A. As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: uma análise da perspectiva do modelo principal-agente. **Revista de Administração Pública**, v. 47, p. 1089-1116, 2013.

CRUZ, C. F. **Responsabilidade na Gestão Fiscal: um estudo em grandes municípios com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal no período de 2010-2013**. 2015. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

DOWNS, A. An economic theory of political action in a democracy. **Journal of political economy**, v. 65, n. 2, p. 135-150, 1957.

FAJARDO, B. A. G. **Vieses orçamentários em entes subnacionais: uma análise sob a ótica da estimação das receitas estaduais**. 2016. Tese de Doutorado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas.

GIURIATO, L.; CEPPARULO, A.; BARBERI, M. Fiscal forecasts and political systems: a legislative budgeting perspective. **Public Choice**, v. 168, n. 1, p. 1-22, 2016.

GLAURDIĆ, J.; VUKOVIĆ, V. Granting votes: exposing the political bias of intergovernmental grants using the within-between specification for panel data. **Public Choice**, v. 171, n. 1, p. 223-241, 2017.

JOCHIMSEN, B.; LEHMANN, R. On the political economy of national tax revenue forecasts: evidence from OECD countries. **Public Choice**, v. 170, n. 3, p. 211-230, 2017.

MARTINS, L. C.; LIBONATI, J. J.; MIRANDA, L. C.; FREITAS, M. A. L. Controle Externo das Contas Públicas: A Influência Política no Julgamento das Contas dos Prefeitos do Estado de Pernambuco. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 15, n. 2, p. 162-176, 2020.

NISKANEN, W. A. **Bureaucracy and Representative Government**. Chicago: Aldine, Atherton, 1971.

OATES, W. E. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

OLSON, O. Global warning! Debating international developments in new public financial management. *In*: GUTHRIE, James; HUMPHREY, Christopher (Ed.). **International public financial management reform**, Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 1998.

OLSON, M. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, with a new preface and appendix. **Harvard university press**, 1971.

RUBIN, I. Past and future budget classics: A research agenda. **Public Administration Review**, v. 75, n. 1, p. 25-35, 2014.

SALLABERRY, J. D.; QUAESNER, L. D. C. S.A.; COSTA, M. C.; CLEMENTE, A. A pesquisa em teoria da escolha pública: o perfil, as fontes e a produção. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 24, n. 1, p. 56-73, 2019.

SANTOS, D. V.; COSTA, P. S.; AZEVEDO, R. R. Descentralização da Execução da Despesa Orçamentária e seu Efeito no Gasto Municipal. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, p. 141-159/160-178, 2021.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público** – 9ª Edição, Brasília: 2021.

SILVA, T. L. B. *et al.* A Tomada de Decisão na Administração Pública: revisão integrativa. **Humanidades e Tecnologia (FINOM)**, v. 19, n. 1, p. 239-247, 2020.

SIMARD, F. Self-interest in public administration: Niskanen and the budget-maximizing bureaucrat. **Canadian Public Administration**, v. 47, n. 3, p. 406-412, 2004.

SPEEDEN, E. A.; PEREZ, O. C. Fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do estado de São Paulo. **Administração Pública e Gestão Social**, 2020.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **Journal of political economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

## APÊNDICE

**Tabela 6: Estatística Descritiva dos Indicadores por Ano**

<b>Ano</b>	<b>IDA</b>	<b>IRT</b>	<b>IRP_NP</b>	<b>IRP_P</b>
2015	1,2168 (0,34518)	0,0952 (0,05696)	0,0466 (0,04301)	0,0490 (0,03733)
2016	1,1182 (0,22442)	0,0746 (0,05466)	0,0350 (0,03582)	0,0400 (0,03565)
2017	1,1701 (0,28907)	0,0715 (0,04583)	0,0323 (0,03129)	0,0398 (0,03267)
2018	1,1679 (0,24424)	0,0815 (0,04711)	0,0381 (0,03529)	0,0437 (0,03370)
2019	1,1277 (0,22455)	0,0788 (0,04807)	0,0387 (0,03847)	0,0405 (0,03188)
2020	1,0883 (0,22774)	0,0706 (0,06459)	0,0413 (0,04366)	0,0299 (0,04262)
2021	1,0104 (0,24235)	0,0775 (0,06613)	0,0467 (0,05676)	0,0313 (0,02721)

**Nota:** Nesta tabela apresenta-se as médias anuais dos indicadores utilizados na pesquisa, sendo que os valores entre parênteses correspondem aos desvios-padrão dos respectivos períodos.

**Fonte:** Dados da Pesquisa.