

**FATORES ASSOCIADOS AO ERRO DE PREVISÃO DE DESPESA  
ORÇAMENTÁRIA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS****Leandro Marcondes Carneiro****Mayla Cristina Costa****RESUMO**

O estudo analisa alguns dos determinantes do erro de previsão da despesa orçamentária nos municípios brasileiros. A elaboração do orçamento fiscal origina-se de previsões macroeconômicas para o exercício seguinte. Dessa forma, a qualidade das previsões torna-se fundamental para a saúde orçamentária do ente público. Para consecução do objetivo, foram utilizadas análise descritiva e inferência por regressão quantílica para interpretar heterogeneidades e possíveis efeitos na distribuição dos quantis condicionais do erro em relação a um conjunto de variáveis de ordem financeira, orçamentária e de gestão. Os resultados permitem não rejeitar plenamente as hipóteses formuladas. Os erros de previsão que apresentaram maior dispersão foram os relativos à natureza de Investimentos e Juros e Encargos da Dívida. Nota-se que o viés de erro orçamentário se repete ao longo do tempo e está associado ao grau de incrementalismo presente nos orçamentos, bem como às variações nas previsões de receitas, principalmente transferências intergovernamentais.

**Palavras-chave:** Orçamento público; Erro de previsão; Incrementalismo; Regressão Quantílica.

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Erro de Previsão Despesa com Pessoal e Encargos dos Estados .....	19
Figura 2 – Erro de Previsão Outras Despesas Correntes dos Estados .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
Figura 3 – Erro de Previsão Investimentos dos Estados.....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
Figura 1 - Histograma de distribuição das variáveis .....	34
Figura 2 - Gráfico box-plot do EP por porte populacional.....	35
Figura 3 - Estimativas e intervalo de confiança para EP-Pessoal e Encargos Sociais .....	38
Figura 4 - Estimativas e intervalo de confiança para EP-Outras Despesas Correntes .....	39
Figura 5 - Estimativas e intervalo de confiança para EP-Investimentos .....	40

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Variáveis independentes, definições operacionais e relações esperadas.....	15
Tabela 2 - Quantitativo de municípios da população e amostra.....	16
Tabela 3 - Estatísticas descritivas do EP .....	18
Tabela 4 - Coeficientes estimados para EP-Pessoal e Encargos Sociais.....	22
Tabela 5- Coeficientes estimados para EP-Outras Despesas Correntes .....	23
Tabela 6- Coeficientes estimados para EP-Investimentos.....	24
Tabela 7 - Estatísticas descritivas das variáveis independentes .....	34
Tabela 8 - Fator de Inflação da Variação (VIF) .....	35
Tabela 9 - Matriz de Correlação EP-Pessoal e Encargos Sociais.....	36
Tabela 10 - Matriz de Correlação EP-Outras Despesas Correntes.....	36
Tabela 11 - Matriz de correlação EP-Investimentos .....	37

**SUMÁRIO**

1. INTRODUÇÃO .....	4
2. ERRO DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA .....	5
3. HIPÓTESES FORMULADAS .....	9
4. PROCEDIMENTOS DE PESQUISA .....	13
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	17
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	26
REFERÊNCIAS .....	29

## 1. INTRODUÇÃO

O orçamento constitui uma das principais ferramentas de organização e planejamento do Estado e pode ser entendido como um plano financeiro para determinado período em que são previstas as receitas e fixadas as despesas. Tal instrumento torna-se essencial para administração financeira dos recursos públicos e coordenação das atividades estatais, por meio das quais as políticas públicas são implantadas, assim como a forma com que o Estado pode intervir na economia (Abrucio e Loureiro 2004; Giambiagi e Além 2011).

Diversos estudos têm analisado o processo de alocação orçamentária, especialmente sobre os gastos públicos alocados como importantes fatores de promoção do crescimento e do desenvolvimento econômico (Afonso, Schuknecht, e Tanzi 2010; Degenhart, Vogt, e Zonatto 2016; Neduziak e Correia 2017). Neste sentido, fatores como a polarização política, a estrutura de governo e o sistema eleitoral constituem aspectos determinantes dos resultados orçamentários.

O gerenciamento da política fiscal depende em grande parte das previsões orçamentárias feitas pelo governo e por entidades privadas. No entanto, as evidências sugerem que as previsões orçamentárias e de crescimento econômico são otimistas, o que torna o orçamento um instrumento pouco transparente e opaco, assim como incorre em viés de déficit<sup>1</sup>. Nesse sentido, erros de previsão, entendidos como a relação entre previsão (ou planejamento) do orçamento fiscal e a sua efetiva execução, correspondem a manobras políticas ou administrativas de governos em fazer estimações conservadoras, de modo a constituir uma reserva em tempos mais difíceis. Essas manobras são intensificadas em períodos próximos das eleições e podem constituir possível fonte de déficit orçamentário (Vasconcelos de Deus e de Mendonça 2017).

Wildavsky (1984) já explicava que em função da incerteza, desenvolvimento econômico e instabilidade nos países não há como se fazer um orçamento realístico. Assim, atualmente, gestores ainda optam pela estratégia da estimativa conservadora para receitas e despesas, principalmente em países de baixa renda, como estratégia de sobrevivência em ambiente de incerteza e pobreza, conferindo maior flexibilidade para a ação do governo. Na

---

<sup>1</sup> Um exemplo desse tipo de manipulação pelo erro de projeção foi a elaboração da PLOA da União para 2020 que superestimava em R\$ 5,8 bilhões as despesas com pessoal. O espaço fiscal aberto poderia ser utilizado para incrementar investimentos e emendas parlamentares (Oliveira, R. Erro de projeção pode aliviar teto de 2020. Valor Econômico. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/09/25/erro-de-projecao-pode-aliviar-teto-de-2020.ghtml>. Acesso em: 25 de setembro de 2019.).

teoria econômica, a existência de folga de recursos representa um produto da ineficiência do governo e do autointeresse dos gestores, enquanto que para a teoria organizacional as folgas têm papel de “amortecedor” necessário para adaptação ao ambiente de incerteza, sendo inclusive uma boa prática gerencial.

Observa-se uma lacuna de novos avanços sobre determinantes dos erros de previsão orçamentária em relação ao ciclo político-eleitoral em nível local. Neste sentido, considerada a importância do tema, a monografia busca contribuir com a literatura sobre aspecto ainda pouco explorado empiricamente em nível de governos locais no Brasil, avançando a partir dos estudos de Azevedo (2013) e Fajardo (2016), que analisaram desvios orçamentários em municípios paulistas e na previsão de receitas dos governos estaduais, respectivamente. Assim, o objetivo deste estudo consiste em analisar a influência de aspectos políticos e eleitorais sobre os erros de previsão de despesas nos orçamentos municipais. O estudo inova ainda ao abordar o desvio na execução de despesas de maneira segregada por natureza de despesa.

## **2. ERRO DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA**

O ciclo orçamentário corresponde a um processo articulado que se repete em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos são planejados, votados, executados, avaliados e as contas aprovadas. Do ponto de vista do processo político, o ciclo orçamentário constitui a ligação entre recursos financeiros e a realização de políticas públicas, e consiste na negociação sobre a priorização destas políticas, orientado por limites legais e elementos políticos, em que as expectativas são registradas como informação orçamentária (Aquino e Azevedo 2015). Tal ciclo ocorre em ambiente de assimetria informacional entre o poder político e burocratas. Pelo maior conhecimento dos custos reais dos serviços públicos pelos burocratas, incorre em maiores custos de delegação e menor qualidade da democracia, uma vez que podem implicar em aumento da corrupção, do clientelismo e da ineficiência administrativa.

A elaboração do orçamento fiscal origina-se de previsões de variáveis macroeconômicas para o período futuro de execução. Previsões de inflação, balanço de pagamento e de crescimento econômico criam sustentação para projeção de recursos que o governo terá para o exercício seguinte. Dessa forma, a qualidade de tais previsões e da sua transparência torna-se fundamental para a saúde orçamentária do país (Vasconcelos de Deus e de Mendonça 2017).

O orçamento é composto pela previsão das receitas que devem ser arrecadadas e da fixação das despesas a serem executadas, seguindo o princípio do equilíbrio orçamentário. As estimativas de receita e despesa são informações privadas do Poder Executivo, em que não há punição ou premiação para precisão. Para Schneider (2005), mecanismos de supervisão e de responsabilização no processo orçamentário reforçam promessas feitas pelos chefes do executivo. Já Azevedo (2013) cita que a ausência de incentivos acarreta o desinteresse no setor de planejamento e consequente perpetuação dos erros.

No Brasil, a prática de fazer previsões de receitas e estabelecer as despesas para o próximo exercício tornou-se dificultada por conta do ambiente altamente inflacionário do passado (Vignoli 2004), em que o orçamento perdeu o sentido de ser um instrumento de planejamento e controle e se tornou peça de ficção que mascara o resultado da administração pública (Abrucio e Loureiro 2004; Alves 2015; Vecchia e Montoya 2002). Portanto, entende-se que persiste um problema ficcional do orçamento que, desta vez na sua execução, não tem cumprido sua função principal de servir como instrumento de controle dos gastos e de discussão das prioridades públicas (Aquino e Azevedo 2015; 2017; Piscitelli, 2007).

Por outro lado, a minimização de erros de previsão pode constituir importante indicador da gestão fiscal do ente. O Conselho Federal de Contabilidade emitiu a Estrutura Conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil das entidades do setor público (CFC, 2016) que prevê que a utilização de informações comparativas entre previsão e execução orçamentária constitui medida de desempenho que subsidia o processo decisório e instrumentaliza a prestação de contas e a responsabilização (*accountability*).

A previsão de arrecadação baseada em estimativas macroeconômicas geralmente é superestimada de modo a poder elevar créditos orçamentários relativos às despesas durante o exercício. Conforme o princípio do equilíbrio orçamentário, há um incentivo implícito para que estas sejam infladas de modo que as despesas previstas também sejam maiores, incluindo alguma margem para atender interesses das bases eleitorais (Rubin, 2014; Alves, 2015; Procópio, 2016). Gestores têm favorecido subestimações das receitas públicas de maneira conservadora contra o risco de queda de arrecadação. No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) permite reestimativas de receitas pelo Poder Executivo desde que admitidas por erro ou omissão de ordem técnica ou legal. Scarpin e Slomski (2005) observaram que, após a adoção da referida lei, houve uma melhora na previsão das receitas orçamentárias. Já Fiirst *et al.* (2017) concluem que previsões ineficientes tendem a criar incerteza sobre a capacidade de investimento do ente.

Na impossibilidade de fazer um orçamento realístico são realizados ajustes, principalmente nos gastos públicos. Entre os motivos que provocam a diferença entre fixação e realização estão as variações de preços de mercado, erros de programação das ações governamentais e ainda fatos imprevisíveis ou urgentes. Para tais situações, a legislação prevê mecanismos de correção, como os créditos adicionais<sup>2</sup>, previstos na Constituição Federal de 1988 e pela Lei nº 4.320/1964. Créditos Adicionais devem representar situações excepcionais, de modo a preservar a legitimidade da Lei Orçamentária. No entanto, no Brasil tais ajustes têm ocorrido de maneira cada vez mais frequente, o que causa verdadeira dissociação entre despesas previstas na peça orçamentária e as efetivamente pagas, bem como na utilização excessiva de Restos a Pagar<sup>3</sup> (Alves 2015).

Outra estratégia utilizada pelos políticos é o adiamento de despesas. Gestores podem optar pelo adiamento de pagamento de despesas para o próximo ano fiscal, embora os serviços já tenham sido contratados, como uma maneira de reduzir o déficit orçamentário. Os gestores podem, ainda, implementar políticas restritivas em anos não eleitorais, a fim de criar um espaço de manobra financeira em períodos futuros sem quebrar regras fiscais (contabilidade criativa). Com relação às despesas orçamentárias, a inscrição de Restos a Pagar não apenas flexibiliza a anualidade do orçamento, como também eleva o grau de imprevisibilidade orçamentária (Benito, Bastida, e Vicente 2013).

Restos a pagar (RP) assumiram o papel de encobrir a real execução orçamentária do exercício e podem ser usados para inflar o desempenho ou passar a impressão de que o governo está cumprindo com o plano de trabalho estabelecido, principalmente para execução de investimentos em obras públicas que transcendem o exercício financeiro (Alves 2015). A utilização de tal mecanismo tem sido apontada como instrumento de “contabilidade criativa”

---

<sup>2</sup> A Lei nº. 4.320/1964 (Art. 40) define os créditos adicionais como “autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”. Os créditos adicionais são considerados mecanismos de retificação do orçamento anual e visam suprir deficiências ou para contemplar ações não previstas inicialmente. São classificados em especiais, suplementares e extraordinários. O primeiro visa atender a despesa não contemplada na LOA, os créditos suplementares são destinados à reforço de dotação prevista no orçamento, já os créditos extraordinários visam atender à despesa imprevisível e urgente, como em caso de guerra ou calamidade pública. Para abertura de créditos adicionais especiais e suplementares, deve-se indicar a fonte do recurso, podendo ser: (i) o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (ii) operações de crédito; (iii) anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de outros créditos adicionais; e (iv) o excesso de arrecadação apurado. Neste último caso, é resultado do saldo positivo entre arrecadação prevista e realizada, considerando a tendência do período e deduzido os créditos extraordinários abertos no exercício (Slomski, 2013).

<sup>3</sup> Restos a Pagar representam compromissos financeiros constituídos por despesas orçamentárias que foram empenhadas, mas que não foram pagas até encerramento do exercício. Diferencia-se os Restos a Pagar Processados que são as despesas liquidadas, mas não pagas e os Restos a Pagar Não Processados que são despesas empenhadas, mas não liquidadas até o final do exercício (Alves, 2015).

pelos entes públicos para cumprimento da meta fiscal. Tal ajuste protela o pagamento de despesas e pode afetar a execução do orçamento em vigor (Augustinho, Oliveira, e Lima 2013). Além disso, a inscrição em RP pode gerar, no curto prazo, um resultado primário mais elevado por via da postergação do pagamento da despesa, inflando o desempenho da gestão atual enquanto prejudica a execução financeira de exercícios futuros<sup>4</sup>.

Segundo Scarpin e Slomski (2005), o erro de previsão pode descaracterizar o orçamento aprovado pelo Poder Legislativo, o que implica em perda da função primordial de planejamento dos gastos públicos. Para Fiirst *et al.* (2017), os ajustes no orçamento proposto podem comprometer as atividades de planejamento, avaliação, controle e *accountability*<sup>5</sup>. Dessa forma, a consequência da desvinculação entre planejamento e orçamento é a redução na transparência sobre os gastos públicos, no sentido de que as escolhas públicas se desencontrem das necessidades da sociedade e incorram em maiores custos de transação.

Anessi-Pessina, Sicilia, e Steccolini (2012) verificaram que as alterações no orçamento (*rebudgeting*) estão diretamente associadas ao incrementalismo<sup>6</sup> do orçamento inicial nos municípios italianos, ou seja, a ancoragem do orçamento atual em programas antigos, resultado de análises e decisões anteriores, que recebem maior parte dos recursos, enquanto novos programas têm que competir em busca de poucos recursos disponíveis (Giacomoni 2010).

Martins e Correia (2015) investigaram os determinantes socioeconômicos, políticos e institucionais dos desvios orçamentários nos municípios portugueses. Para os autores, o desequilíbrio financeiro vivenciado é resultado dos desvios orçamentários, que, por sua vez, estão relacionados a previsões otimistas de receita e inércia na execução de despesas.

No âmbito nacional, Vecchia e Montoya (2002) analisaram a eficiência do planejamento orçamentário dos municípios do planalto médio do Estado do Rio Grande do Sul. Concluem haver ausência de ligação entre planejamento e orçamento, uma vez que os orçamentos apresentaram subestimação em período inflacionário e superestimação no período seguinte de estabilização de preços.

---

<sup>4</sup> Uma tentativa de corrigir a utilização indiscriminada dos Restos a Pagar foi proposta na elaboração da LRF, em que no § 2º do art. 41 limitava a sua inscrição ao saldo de caixa do Poder ou órgão. O dispositivo, no entanto, foi vetado, sob o argumento de que nos moldes em que era proposto atentaria contra o princípio do equilíbrio fiscal e do interesse público.

<sup>5</sup> Abrucio e Loureiro (2004, p.75) definem a *accountability* democrática como a “construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”.

<sup>6</sup> O incrementalismo corresponde ao método de elaboração do orçamento que toma por base o orçamento anterior como referência, tendo pequenas mudanças incrementais que acontecem de forma lenta durante anos a partir da base orçamentária pré-existente (Rocha, 2001).

Segundo pesquisa de Azevedo e Aquino (2016), os municípios seguem com dificuldades para elaboração do planejamento e orçamento, como a falta de estrutura administrativa do Executivo, o nível de atuação dos controles internos e Legislativo ineficazes. A elaboração do orçamento na maior parte das vezes é realizada por meio de estimação incremental ancorada em exercícios anteriores para as despesas com pessoal e encargos e para as demais despesas correntes, enquanto que as receitas são geralmente subdimensionadas, causando excesso de arrecadação e permitindo espaços de manobra para os gestores alocarem os créditos suplementares em períodos futuros. Isso compensa incertezas durante o período de planejamento e reduz o controle do Poder Legislativo sobre o orçamento inicial.

Piza (2016) investigou o planejamento e execução da política fiscal do governo federal no período de 2002 a 2015. Segundo a autora, desvios de execução orçamentária decorrem de fatores externos, ou exógenos, que incluem choques inesperados na economia e receitas ou despesas inesperadas, e de fatores internos, como a incerteza no processo de previsão, erro em estimativas de PIB, superestimação ou subestimação de receitas e despesas, insuficiência técnica, ou ainda por oportunismo eleitoral. Como resultado, ressalta que os desvios de execução podem ser atribuídos, em parte, a erros de previsão de variáveis macroeconômicas.

Vasconcelos de Deus e de Mendonça (2017) também analisaram os determinantes econômicos, políticos e institucionais do erro fiscal do governo central no período de 2003 a 2013. Concluíram que o comportamento oportunista do governo será mais intenso de acordo com características políticas e institucionais da sociedade.

De forma geral, o que as pesquisas citadas indicam é que fatores políticos e de gestão possuem associação com o grau de realismo das previsões orçamentárias. No entanto, poucos estudos até o momento debruçaram-se sobre a relação entre erros de previsão de despesas e seus fatores determinantes no contexto da gestão pública local.

### **3. HIPÓTESES FORMULADAS**

Erro ou desvio são denominações comuns para representar a diferença entre previsão (ou planejamento) e a execução do orçamento fiscal de determinado período. Fajardo (2016) segrega o erro orçamentário em imprecisão orçamentária (dividida em erro aleatório, erro analítico e erro sistêmico), e erro discricionário (ou manipulação orçamentária).

Já Vasconcelos de Deus e de Mendonça (2017) levantaram pesquisas a respeito dos erros de previsão fiscal segregadas em três categorias: as pesquisas sobre métodos mais

acurados e ferramentas de previsão, estudos sobre acurácia e eficiência (hipótese de racionalidade fraca) e estudos sobre determinantes dos erros de previsão (hipótese de forte racionalidade), foco principal deste estudo. Sobre erros de previsão orçamentária, destacam-se os estudos de (Bretschneider *et al.* 1989; Anessi-Pessina, Sicilia, e Steccolini 2012; Martins e Correia 2015; Benito, Guillamón, e Bastida 2015; Boukari e Veiga 2018; Ríos et al. 2018). No ambiente brasileiro, tais pesquisas ficaram a cargo de Vecchia e Montoya (2002), Azevedo (2013), Fajardo (2016), Piza (2016) e Procópio (2016).

Conforme identificado pela literatura, os determinantes do erro de previsão orçamentária são principalmente de natureza fiscal, política e eleitoral. A previsibilidade da receita pública possui papel fundamental no processo orçamentário, que corresponde a um indicador de responsabilidade fiscal da gestão pública e viabiliza recursos necessários para a realização de obras e investimentos públicos. Neste sentido, o federalismo fiscal brasileiro é identificado como um governo central concentrador de recursos, enquanto os municípios precisam suportar maior carga de prestação de serviços públicos à população, mesmo possuindo menor competência arrecadatória. Os entes municipais possuem duas fontes principais de recursos, ditas receitas próprias e as decorrentes de transferências. Assim, espera-se que o nível de autonomia e de dependência financeira fornece um indicador de capacidade governativa do ente público e constitui fator relevante para implementação de políticas públicas.

Conforme mencionado, inscrições em Restos a Pagar ao final do exercício são utilizados como instrumento de “contabilidade criativa” de modo a encobrir a real execução orçamentária. A partir das pesquisas de Anessi-Pessina, Sicilia, e Steccolini (2012) e Boukari e Veiga (2018), em que aspectos políticos e as condições socioeconômicas do município possuem papel significativo na prática de dotação inicial do orçamento e no ajuste da dotação, formularam-se as seguintes hipóteses:

*Hipótese 1: O erro de previsão de receitas e a inscrição em Restos a Pagar exercem influência positiva sobre o erro de previsão das despesas.*

*Hipótese 2: A dependência de recursos afeta negativamente o erro de previsão das despesas.*

Pesquisas sobre instituições orçamentárias investigam se as decisões orçamentárias e os resultados fiscais são atribuídos a regras que compõem o processo orçamentário (Alesina et

al. 1999; Dietrichson e Ellegård 2015; Gollwitzer 2011). As instituições orçamentárias são constituídas pelo conjunto de regras e organizações segundo o qual os orçamentos são definidos, aprovados e executados, e possuem influência sobre a disciplina fiscal do ente público.

Os fatores políticos são representados pelo calendário eleitoral, o incentivo à reeleição do gestor, a fragmentação do Legislativo e a competição política. A existência de calendário previamente estabelecido para realização das eleições permite à classe política ajustar as políticas de modo a usufruir de melhores resultados e associar a popularidade do candidato (Sakurai e Gremaud 2007). Dessa forma, anos pré-eleitorais e eleitorais correspondem a períodos de ajustes para canalizar recursos para o ano eleitoral, em que se verifica ampliação dos déficits públicos (Sakurai 2009). Brender e Drazen (2013), que avaliaram a influência das eleições na composição dos gastos públicos, indicam que os anos de eleição exercem influência sobre a mudança na composição de gastos públicos. Sakurai e Menezes-Filho (2008) encontraram evidências de que os déficits municipais se elevam em anos eleitorais, à medida que as despesas totais e correntes aumentam e a arrecadação de tributos diminui.

Com relação aos desvios de previsão orçamentária, Martins e Correia (2015) comentam que em períodos pré-eleitorais as previsões orçamentárias tendem a ser mais otimistas, uma vez que o governo pretende sinalizar competência ao implementar políticas expansionistas. Dessa forma, espera-se que em períodos de pleito ocorram maiores adições ao orçamento inicial.

Ríos *et al.* (2018) analisaram a influência da transparência municipal sobre níveis de precisão orçamentária e mostraram que a fase do ciclo eleitoral é relevante para um efeito de superestimação das despesas em período anterior às eleições.

No Brasil, Baldissera *et al.* (2019) conduziram estudo sobre características políticas e eleitorais que influenciam a abertura de créditos adicionais, concluindo haver relação positiva entre a média suplementações ao orçamento e o ano eleitoral e a mudança de partido político. Dessa forma, formula-se a seguinte hipótese:

*Hipótese 3: Os efeitos do ano eleitoral, do primeiro ano de mandato e da mudança de gestor público exercem influência positiva sobre o erro de previsão das despesas.*

Outro fator que relaciona interações políticas e a composição dos gastos públicos é a fragmentação partidária e a competição eleitoral. A fragmentação do Legislativo identifica o

poder do controle parlamentar exercido sobre o executivo, por meio da fiscalização orçamentária, da participação na nomeação de integrantes da média e alta burocracia e na instauração e condução de comissões parlamentares de inquérito (Abrucio & Loureiro, 2004). A fragmentação partidária, taxa que mede a dispersão parlamentar das bancadas como sendo uma proxy para maior disputa por recursos (Batista e Simpson 2010), sugere dificuldade mais elevada para formar maiorias no Legislativo e está relacionada positivamente a maiores gastos, déficit e dificuldade em realizar ajustes fiscais (Sakurai, 2009). Governos mais fragmentados tendem a apresentar orçamento mais equilibrado e a realizar projeções otimistas para acomodar alterações de rubrica (Piza, 2016). As atualizações do orçamento estão relacionadas às possíveis reformas que o governo tenta implementar e à maioria da bancada do governo na casa legislativa (Anessi-Pessina *et al.*, 2012).

Já a competição eleitoral ou fracionalização do executivo, proxy de reputação política que mensura a dispersão ou concentração dos votos para o cargo do Executivo, está associada à maior heterogeneidade das prefeituras e dificulta a realização de ajustes fiscais (Sakurai 2014). Segundo Rodrigues (2017), a competição obriga os políticos a obterem um bom desempenho para não serem punidos pelo eleitorado no próximo pleito, o que aumenta a responsabilidade, a transparência, a preocupação com as necessidades e a participação da comunidade. Por outro lado, a indisciplina fiscal pode ter um efeito sobre o governo, tornando-se mal avaliado pelos eleitores e sujeito a maior pressão popular (Vasconcelos de Deus & de Mendonça, 2017). Da mesma maneira, em situação de baixa competição a responsabilidade do eleito com os eleitores diminui. Um efeito secundário da competição é a disseminação de informações pela publicidade, o que contribuiria para a redução da assimetria de informações. A participação e a transparência também proporcionam um melhor controle do oportunismo político. Evidências de Sakurai (2009) e De Melo, De Souza, e Bonfim (2015) indicam que a participação social no processo democrático influencia a disciplina fiscal dos governantes. Assim, formula-se a seguinte hipótese:

*Hipótese 4: Os efeitos da fragmentação do Legislativo, da competição eleitoral e da participação política exercem influência negativa sobre o erro de previsão orçamentária.*

Por fim, a relação da influência ideológica sobre variáveis fiscais dos governos tem apresentado resultados contraditórios. A influência da orientação política sobre a estimativa do orçamento sugere que partidos ligados aos movimentos de esquerda tendem a aumentar

estimativas de receitas e alocar mais recursos às funções sociais, enquanto partidos de direita preferem realizar ajustes que diminuam as despesas (Tavares 2004). Diversos estudos indicam que a ideologia e o alinhamento partidário entre os governantes afetam o desempenho das contas públicas municipais e a decisão de transferir recursos (Arvate, Avelino, e Lucinda 2008; Cavalcante 2016; Sakurai 2013). Sakurai e Menezes-Filho (2008) apontam que ideologias distintas podem afetar a composição do orçamento para o caso dos municípios brasileiros. Por outro lado, estudos de Nakaguma e Bender (2006), Sakurai e Gremaud (2007) e Sakurai (2014) verificam uma baixa consistência ideológica por parte dos partidos políticos no caso brasileiro, o que pode não influenciar o ciclo político. Para Arretche e Rodden (2004), o sistema partidário brasileiro é altamente fragmentado, já que as coalizões eleitorais frequentemente diferem das coalizões de governo. Segundo Arvate e Biderman (2004), os motivos para falta de uma conclusão definitiva a respeito desta questão correspondem à diferença na construção de variáveis representativas de ideologia e à influência contextual e temporal, levando em consideração a situação e os problemas do país em um determinado momento. Complementa Guerra, Paixão, e Leite Filho (2018) em que os estudos nacionais em geral averiguaram diferenças partidárias apenas em dois extremos ideológicos – esquerda e direita – o que pode induzir a resultados e interpretações inconsistentes.

#### **4. PROCEDIMENTOS DE PESQUISA**

Considerando o objetivo da pesquisa de caráter explicativo, foram desenvolvidos procedimentos necessários para testar as hipóteses de pesquisa. O estudo adota o método hipotético-dedutivo, que consiste na enunciação de hipóteses a serem confirmadas ou não. Quanto aos dados coletados e tratados, a abordagem do estudo é do tipo quantitativo.

A variável dependente adotada para análise é definida como erro de previsão orçamentária (EP). Para avaliar o grau de imprecisão entre estimativa e execução, foi utilizado o Quociente de Execução da Despesa do Balanço Orçamentário, adaptado de Kohama (2016) ou o Índice de Acerto na Fixação da Despesa de Vecchia e Montoya (2002), como sendo a relação entre Despesa Empenhada e Dotação Inicial (Despesa Fixada).

O resultado do quociente deve ser interpretado conforme a desvio da medida de eficiência igual a 1. Segundo Vecchia e Montoya (2002), o índice traduz a eficiência do planejamento das ações governamentais. Quanto maior a discrepância do valor de referência de eficiência máxima ( $EP = 1$ ) maior a ineficiência na área de atuação do orçamento público. Por

outro lado, valores maiores do que 1 indicam a subavaliação do orçamento, representativo da utilização de créditos adicionais; enquanto que valores menores do que indicam redução das despesas em relação ao planejado, representativo da superavaliação do orçamento inicial.

Para a análise do desvio da execução orçamentária, adotou-se a classificação por natureza da despesa, que se divide em seis tipos: (a) pessoal e encargos sociais; (b) juros e encargos da dívida; (c) outras despesas correntes; (d) investimentos; (e) inversões financeiras; e (f) amortização da dívida. Espera-se, no entanto, que classificações do tipo contratual ou obrigatórias, como pessoal e encargos sociais e juros e encargos da dívida, possuam baixo erro de previsão considerando o maior poder preditivo, enquanto classificações discricionárias, como outras despesas correntes e investimentos, apresentem tendência de maior erro em períodos eleitorais, sinalizando possível manipulação pelo gestor.

As variáveis explicativas dos modelos foram divididas em dois grupos. O primeiro grupo de variáveis buscou testar aspectos endógenos do próprio orçamento municipal, como a ocorrência de frustração de receitas, o incrementalismo no orçamento das despesas e as inscrições em Restos a Pagar no final do exercício. A utilização do incremento no orçamento (Incrementalismo) teve por base o estudo de Anessi-Pessina, Sicilia, e Steccolini (2012) e tem por objetivo analisar a medida de ancoragem do orçamento atual com o orçamento anterior. Além destas, foi inserida medida de erro de previsão defasada em um período, visando eliminar problemas de inconsistência nos parâmetros. Segundo Martins e Correia (2015), a medida defasada da variável explicativa visa traduzir uma natureza sistemática dos desvios orçamentários decorrente da manutenção das práticas de previsão e de execução.

No segundo grupo foram testadas variáveis políticas e de gestão, além de medidas de controle. Foi utilizado o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), para o nível de desenvolvimento econômico, e o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF), que busca mensurar a disciplina e a qualidade da gestão orçamentária e financeira dos municípios, ambos de forma desagregada. O IFGF utiliza quatro dimensões para avaliação: autonomia financeira, gastos com pessoal, investimentos e liquidez. Cada indicador varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1 melhor a gestão fiscal do município.

A variação do Produto Interno Bruto foi empregada de maneira a captar a desaceleração e instabilidades econômicas que tendem a majorar o estresse fiscal, aumentando a pressão por gastos públicos (Dantas Junior, Diniz, e Lima 2019). Espera-se que quanto maior o crescimento do PIB, maior será a arrecadação efetiva em relação à arrecadação prevista, incorrendo também em maiores erros de previsão de despesa. Outra variável de controle utilizada foi o porte populacional, de acordo com a classificação do IBGE. Entende-se que

grandes municípios – em tamanho de população e de orçamento – tendem a constituir estrutura mais complexa e difícil de gerenciar, tendo maior probabilidade de realizar ajustes no orçamento ao longo do período. Por outro lado, prefeituras maiores possuem melhores condições de fazer estimativas próximas.

Tabela 1 - Variáveis independentes, definições operacionais e relações esperadas

Variável	Descrição	Relação esperada
EP-Rtrib	EP de Receita Tributária	(+)
EP-Transf	EP de Transferências (Correntes ou de Capital)	(+)
RPNP	Restos a Pagar Não Processados inscritos no exercício (por Categoria)	(+)
Increment	Grau de Incrementalismo em relação ao orçamento anual do exercício anterior	(+)
POP	Tamanho da População	(+)
VarPIB	Varição do PIB em relação ao período anterior	(+)
AdmDiret	Tamanho do quadro de pessoal da Administração Direta	(+)
IFGF-Autonom	Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – Autonomia	(-)
IFGF-Pess	Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – Gastos com Pessoal	(-)
IFGF-Invs	Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – Liquidez	(-)
IFGF-Liqu	Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – Investimentos	(-)
Comparec	Comparecimento do eleitorado no primeiro turno das Eleições de 2016	(-)
Compet	Medida de competição eleitoral representada pela percentual de ganho do primeiro colocado nas eleições municipais (2016)	(-)
Fragment	Fragmentação do Legislativo representada pelo total de partidos eleitos em relação ao número de cadeiras	(-)
MudGestor	Mudança de Gestor (Eleições 2016)	(-)

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Assim, o modelo foi especificado de acordo com as Equações 1, 2 e 3 abaixo.

$$EP(\text{pessoal})_i = \alpha + \beta_1 EP_{\text{pretrib}_i} + \beta_2 EP_{\text{transf}_i} + \beta_3 RPNP_i + \beta_4 \text{Increment}_i + \beta_5 \text{VarPIB}_i + \beta_6 \text{AdmDiret}_i + \beta_7 \text{IFGF}_i + \beta_8 \text{Comparec}_i + \beta_9 \text{Compet}_i + \beta_{10} \text{MudaPartid}_i + \varepsilon$$

Equação 1

$$EP(\text{outrdesp})_i = \alpha + \beta_1 EP_{\text{pretrib}_i} + \beta_2 EP_{\text{transf}_i} + \beta_3 RPNP_i + \beta_4 \text{Increment}_i + \beta_5 \text{VarPIB}_i + \beta_6 \text{IFGF}_i + \beta_7 \text{Comparec}_i + \beta_8 \text{Compet}_i + \beta_9 \text{MudaPartid}_i + \varepsilon$$

Equação 2

$$EP(\text{investim})_i = \alpha + \beta_1 EP_{\text{pretrib}_i} + \beta_2 EP_{\text{transf}_i} + \beta_3 RPNP_i + \beta_4 \text{Increment}_i + \beta_5 \text{VarPIB}_i + \beta_6 \text{IFGF}_i + \beta_7 \text{Comparec}_i + \beta_8 \text{Compet}_i + \beta_9 \text{MudaPartid}_i + \varepsilon$$

Equação 3

Os dados utilizados foram obtidos a partir de fontes secundárias provenientes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que apresenta os dados orçamentários e contábeis autodeclarados dos municípios e das bases Finanças do Brasil (FINBRA) e Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público (SICONFI). Demais variáveis foram coletadas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa

Econômica e Aplicada (IPEA), da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Para o estudo, analisaram-se o Balanço Orçamentário e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) dos municípios. As informações referem-se ao Balanço Orçamentário, elaborado a partir da Classe 5 (Orçamento Aprovado), Grupo 2 (Previsão de Receita e Fixação da Despesa), e Classe 6 (Execução do Orçamento), Grupo 2 (Realização da Receita e Execução da Despesa). O período compreende os exercícios de 2015 a 2018, conforme a disponibilidade de dados do SICONFI, cobrindo um ciclo político.

A unidade de análise compreende os entes municipais. A população abrange 5.570 municípios brasileiros. Ao final da coleta e do tratamento, a amostra definida por disponibilidade foi formada por 3.693 municípios, cerca de 66% da população. Em termos de estimativa populacional, a amostra representa 82% da população residente nacional. Foi adotado critério de porte dos municípios de acordo com o IBGE, sendo: muito pequeno, pequeno, médio 1, médio 2, grande, muito grande e metrópole.

Tabela 2 - Quantitativo de municípios da população e amostra

	População (A)		Amostra (B)		(A / B)%
Muito Pequeno	1.235	22,2%	806	21,8%	65,3%
Pequeno	1.215	21,8%	743	20,1%	61,2%
Médio 1	1.352	24,3%	886	24,0%	65,5%
Médio 2	1.103	19,8%	722	19,6%	65,5%
Grande	355	6,4%	265	7,2%	74,6%
Muito Grande	268	4,8%	231	6,3%	86,2%
Metrópole	42	0,8%	40	1,1%	95,2%
<b>TOTAL</b>	<b>5.570</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.693</b>	<b>100,0%</b>	<b>66,3%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do IBGE e SICONFI (2019).

Após a tabulação inicial e análise descritiva dos dados, observações com valores extremos (*outliers*) foram retirados utilizando o critério da distância interquartílica. Considerando que as previsões orçamentárias admitem certo grau de imprecisão, decorrente de variação de preços e da incerteza sobre o futuro (Anessi-Pessina e Sicilia 2015; Rubin 2014), torna-se necessário avaliar diferentes níveis de precisão. Para identificar a especificação do modelo, deve-se levar em consideração a qualidade do ajuste dos dados. Empregou-se modelo semiparamétrico de regressão quantílica (RQ), obtido pelo estimador *least absolute deviations*, com variáveis defasadas (Fávero & Belfiore, 2017).

A RQ, introduzida por Koenker e Basset (1978), representa método robusto de estimação e permite avaliar o impacto de variáveis explicativas em diferentes pontos da distribuição da variável dependente (Mendes & Sousa, 2006). A utilização da técnica de RQ é

adequada para casos em que não ocorre distribuição normal dos erros ou quando a variável dependente apresenta valores extremos. Segundo estudo de Duarte, Girão, e Paulo (2017) acerca de modelos de *value relevance*<sup>7</sup>, a estimação por RQ torna-se mais eficiente e com menos possibilidades de apresentar erros de estimação do que o método tradicional dos mínimos quadrados ordinários (MQO). No campo das finanças públicas, a RQ foi empregada, principalmente, nos estudos de Meneguim, Bugarin e Carvalho (2005), Mendes e Sousa (2006), Costa, Ferreira, Braga e Abrantes (2015), Queiroz, Araújo, Morais e Martins (2015), Gouveia, Horsth e Faroni (2017) e Santos e Rover (2019).

## **5. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Esta seção destina-se a apresentar os principais achados e expor discussões do estudo, cujo objetivo é avaliar a relação entre despesas previstas na Lei Orçamentária e as despesas empenhadas para uma amostra de municípios brasileiros. Conforme visto anteriormente, em função da divisão dos valores empenhados pelos valores de dotação inicial, nota-se que quanto mais próximo de um, maior a acurácia na previsão das despesas, e quanto mais distante menor a precisão.

Em média, a previsão das despesas correntes totais dos municípios inicialmente avaliados foi subestimada em 8,43% em relação à sua execução ( $EP = 0,9157$ ). No entanto, os erros de previsão apresentaram comportamento distinto em cada grupo de natureza de despesa, considerando: Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes e Investimentos. Primeiramente, despesas com Juros e Encargos da Dívida, apresentaram a maior média (14,317) e dispersão dos erros (55,505). No entanto, diferentemente das outras categorias analisadas, pode-se observar uma tendência crescente para os anos observados. Em função da forte assimetria na distribuição, do baixo número de observações (cerca de 34% dos municípios da amostra apresentaram a rubrica) e em função da característica peculiar das finanças locais, tal despesa não foi considerada para análise. Assim, com exceção da despesa com Juros e Encargos da Dívida, não se observou variação substancial da variável EP entre os quatro períodos de análise.

---

<sup>7</sup> Refere-se às pesquisas que buscam analisar se os dados contábeis conseguem ser relevantes para explicar os preços das firmas no mercado de capitais, além de verificar se as informações financeiras conseguem prever lucros de períodos subsequentes.

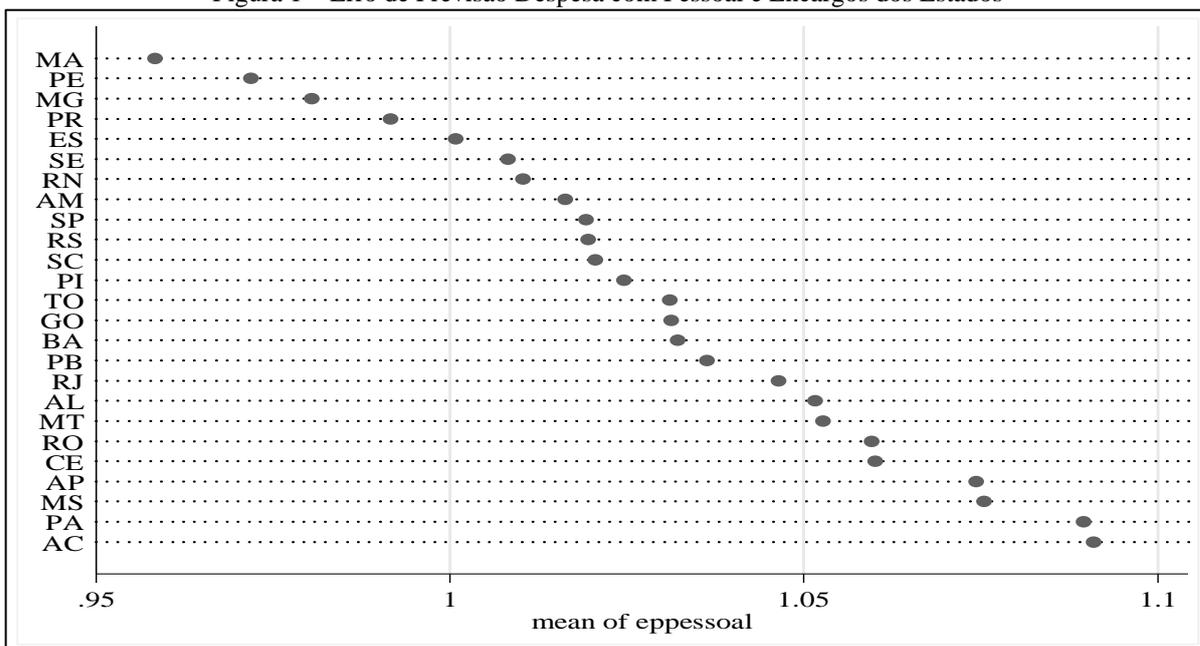
Na segmentação por percentil, a distribuição dos erros de previsão apresenta-se de forma ascendente, de modo que os quantis inferior e superior (P25 e P75) representam menor precisão no planejamento com viés de superestimação e subestimação, respectivamente.

Tabela 3 - Estatísticas descritivas do EP

Variável	ANO	N	Média	Desvio Padrão	Mínimo	P25	P50	P75	Máximo
Pessoal e Encargos	2015	3532	1.015	0.1024	0.7369	0.9506	1.007	1.08	1.29
	2016	3491	1.018	0.1038	0.7369	0.9491	1.015	1.084	1.293
	2017	3525	1.015	0.1054	0.7374	0.947	1.01	1.081	1.293
	2018	3545	1.002	0.1024	0.7374	0.9352	0.9998	1.066	1.293
Outras Despesas Correntes	2015	3582	0.9331	0.1542	0.5132	0.8314	0.934	1.034	1.377
	2016	3555	0.9309	0.1594	0.5112	0.8255	0.9356	1.035	1.377
	2017	3603	0.9273	0.1588	0.5137	0.8216	0.9332	1.035	1.376
	2018	3582	0.9775	0.1581	0.5122	0.8761	0.9813	1.081	1.376
Investimentos	2015	3356	0.5557	0.4601	0.0019	0.2203	0.4112	0.7503	2.173
	2016	3268	0.6018	0.4793	0.0001	0.2368	0.4652	0.8281	2.175
	2017	3363	0.5263	0.4634	0.0051	0.1939	0.3705	0.7126	2.175
	2018	3188	0.6290	0.4917	0.0072	0.26	0.4715	0.8699	2.175

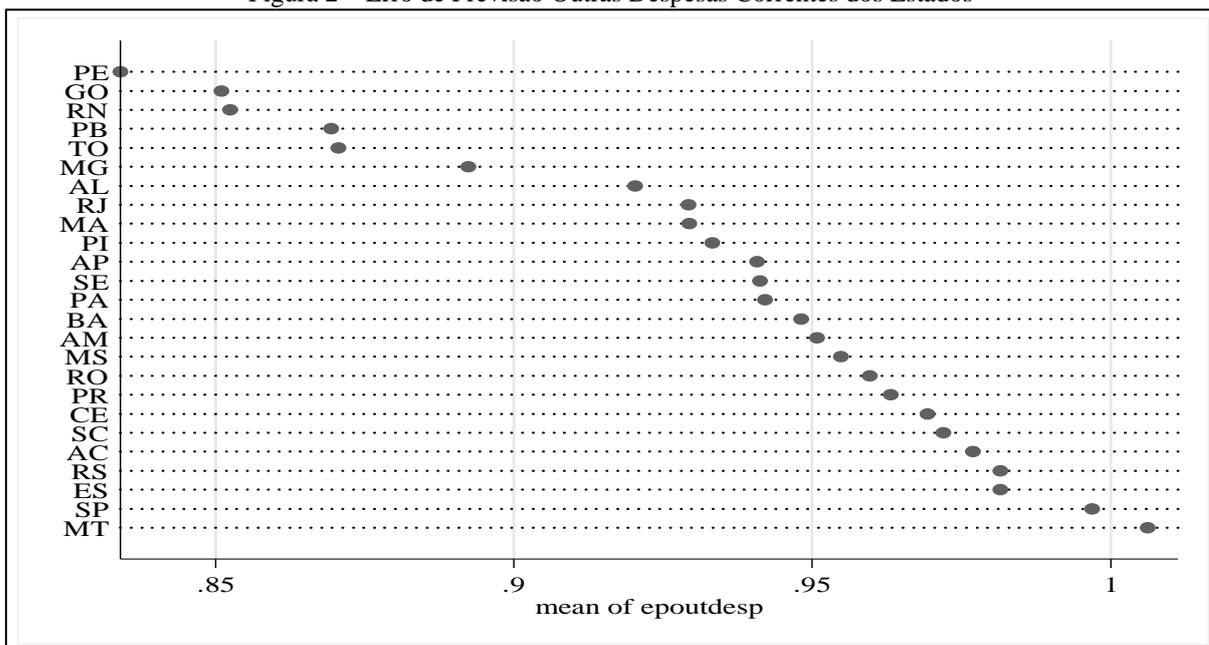
Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do SICONFI (2019).

Conforme esperado, a previsão de despesas com Pessoal apresentou o maior grau de acurácia no planejamento orçamentário em comparação com as demais despesas. Para os quatro exercícios analisados, os erros para Pessoal e Encargos mostraram-se ligeiramente subavaliados ( $EP > 1$ ), ou seja, os valores empenhados ficaram próximos da dotação inicial, com erro médio de 1%. Os municípios das Regiões Sul e Sudeste foram os que atingiram as menores médias, enquanto municípios pertencentes à região Norte e Centro-Oeste alcançaram as maiores médias. Em relação ao porte populacional, municípios Muito Pequenos, Pequenos e Metrôpoles apresentam maior acurácia na determinação do orçamento, enquanto municípios Médios e Grandes apresentam maiores erros de previsão.

**Figura 1 – Erro de Previsão Despesa com Pessoal e Encargos dos Estados**


Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do SICONFI (2019).

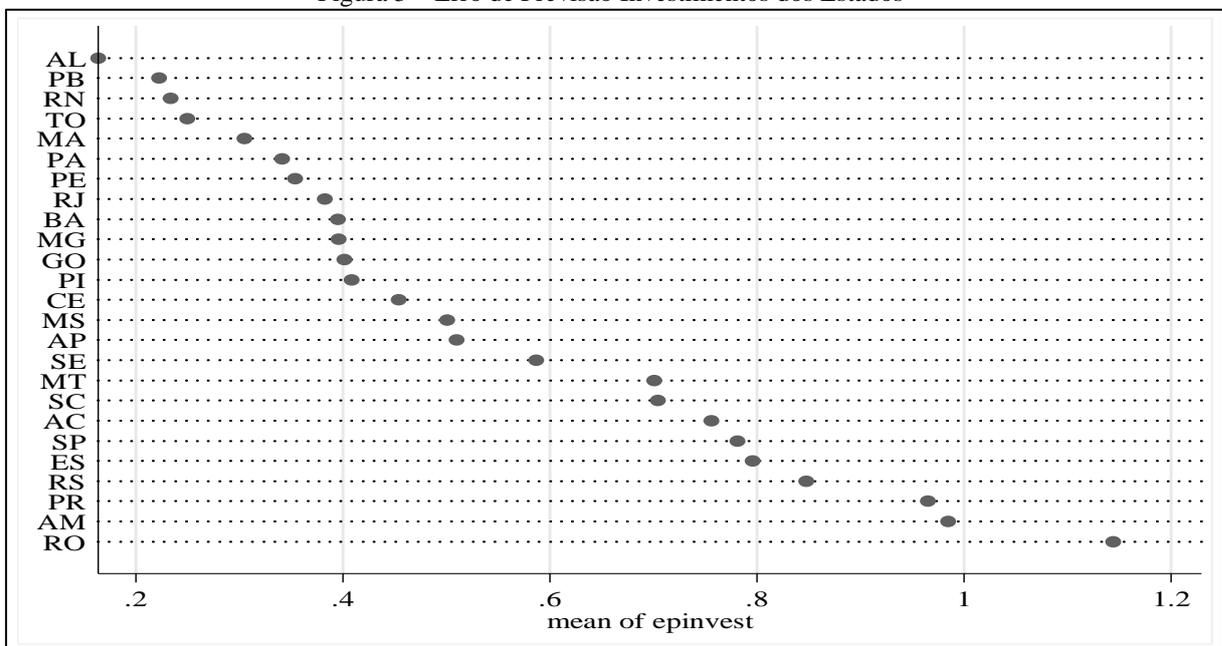
O grupo de Outras Despesas Correntes, em todas as regiões geográficas e portes populacionais, apresentou valores médios inferiores a 1, isto é, o orçamento inicial foi superestimado em média 8,3% em relação às despesas empenhadas. Municípios localizados na região Sul e municípios de porte Grande apresentaram a maior acurácia na previsão da despesa. Por outro lado, municípios pertencentes à região Nordeste e de porte populacional Muito Pequeno apresentaram maiores erros de previsão.

**Figura 2 – Erro de Previsão Outras Despesas Correntes dos Estados**


Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do SICONFI (2019).

No grupo de Investimentos o erro médio da amostra final foi de 52,38% abaixo do valor da dotação inicial (subestimado), com desvio padrão de 1,2263. Municípios localizados na região Sul apresentaram maior grau de acurácia na previsão, com média de 0,846, ao passo que municípios da região Nordeste apresentaram maior disparidade, com valor médio de 0,364. Quanto ao porte populacional, verifica-se que a imprecisão do orçamento aumenta conforme o porte do município, da mesma maneira que decresce o desvio-padrão amostral. Diferentemente dos demais grupos, os Investimentos apresentaram padrão alternado de subestimação e superestimação. Os anos de 2016 (eleições municipais) e de 2018 (segundo ano de mandato) apresentaram viés de superestimação, enquanto os anos de 2015 e 2017 apresentaram subestimação do orçamento inicial.

Figura 3 – Erro de Previsão Investimentos dos Estados



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do SICONFI (2019).

Os coeficientes de correlação de Pearson para as variáveis Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes e Investimentos apresentaram fraca e moderada associação linear entre as variáveis, considerando um nível de significância de 5% (Tabelas 9, 10 e 11 do Apêndice A). Foi aplicado método de análise de regressão com dados em painel e de Regressão Quantílica (RQ) para analisar o EP das despesas nos municípios. Os resultados dos testes de verificação indicaram o modelo de efeitos fixos como mais adequado em todas as equações. Foram realizados testes de hipóteses para verificar a igualdade dos coeficientes de cada regressor. A partir do teste F é possível rejeitar a hipótese de igualdade dos coeficientes estimados para os três quartis de cada regressão. Para se avaliar a significância estatística das diferenças entre quantis utilizou-se o teste de Wald, que testa a hipótese de que todos os

parâmetros estimados são iguais a zero. O resultado da análise do fator de inflação da variância (*variance inflation factor* – VIF) para as variáveis independentes do modelo apresentaram valores considerados baixos, descartando problema de multicolinearidade para o modelo (Fávero e Belfiore, 2017).

Os resultados das estimações por painel de efeitos fixos e por RQ podem ser observados nas Tabelas 4, 5 e 6 a seguir, respectivamente. O Pseudo R<sup>2</sup> representa o coeficiente de determinação do modelo de RQ. Adicionalmente, as Figuras 3, 4 e 5 do Apêndice A ilustram os resultados dos coeficientes da regressão quantílica. A área em cinza corresponde ao intervalo de confiança, enquanto as linhas horizontais representam as estimativas da regressão MQO a partir da média e as linhas pontilhadas identificam a variação das estimativas em cada quantil.

No grupo de Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, por ser considerada uma despesa rígida que não pode ser facilmente gerenciada no curto prazo e dado o controle e limite estabelecidos pela LRF<sup>8</sup>, a imprecisão da despesa com pessoal tende a ser menor em comparação com outros gastos. Os resultados do painel com efeitos fixos para o erro de previsão de despesas com pessoal e encargos apresentou R<sup>2</sup> *within* de 0,1884 com significância de ajuste do modelo. Os coeficientes de determinação Pseudo R<sup>2</sup> da regressão quantílica variaram entre 0,2901 e 0,3270 entre os percentis. Os coeficientes obtidos para a variável EP de receita tributária apresentaram significância estatística no modelo. Isso torna-se relevante em um contexto em que, a partir de 2019, a Lei Complementar nº 164 de 18 de dezembro de 2018, que alterou a LRF, “afrouxou” as restrições previstas para gastos com pessoal em caso de queda superior a 10% na arrecadação municipal. Por outro lado, o EP relativo às transferências correntes foi significativo a 1% com associação positiva em todos os quantis analisados.

---

<sup>8</sup> A LRF torna nulo ato que de aumento de despesa com pessoal expedida nos 180 (centro e oitenta) dias anteriores ao final do mandato dos titulares dos Poderes ou órgãos.

Tabela 4 - Coeficientes estimados para EP-Pessoal e Encargos Sociais

Variável	FE	P10	P25	P50	P75	P90
EP-pessoal (n-1)	(omitida)	0,486*** (0,055)	0,554*** (0,031)	0,592*** (0,024)	0,650*** (0,040)	0,627*** (0,070)
EP-rectrib	-0,120 (0,167)	-0,173*** (0,029)	-0,083** (0,035)	-0,046** (0,022)	0,116*** (0,040)	0,090** (0,035)
EP-transfcorr	0,741*** (0,096)	0,732*** (0,189)	0,708*** (0,083)	0,683*** (0,054)	0,578*** (0,082)	0,595*** (0,131)
RPNP	0,024** (0,012)	-0,000 (0,014)	0,004 (0,009)	0,011* (0,007)	0,014 (0,011)	0,007 (0,016)
Incrementalism	-0,914*** (0,286)	-3,102*** (0,670)	-3,753*** (0,362)	-4,082*** (0,243)	-4,351*** (0,403)	-3,214*** (0,720)
Var. PIB	0,009 (0,039)	0,105 (0,066)	0,075* (0,040)	-0,001 (0,029)	-0,015 (0,044)	0,040 (0,070)
Adm. Direta	1,045*** (0,308)	0,062 (0,052)	0,008 (0,032)	0,009 (0,024)	0,000 (0,037)	-0,015 (0,054)
IFGF-Autonom	0,076 (0,373)	0,054 (0,148)	-0,008 (0,087)	-0,134** (0,065)	-0,184* (0,101)	-0,395** (0,166)
IFGF-Pessoal	-1,200*** (0,169)	-0,632*** (0,182)	-0,601*** (0,107)	-0,625*** (0,083)	-0,693*** (0,133)	-0,667*** (0,223)
IFGF-Liquid	-0,228* (0,128)	-0,096 (0,139)	-0,031 (0,084)	-0,094 (0,067)	-0,028 (0,104)	-0,034 (0,151)
Comparec	-0,110* (0,058)	0,003 (0,048)	0,001 (0,030)	0,012 (0,023)	0,018 (0,035)	-0,014 (0,052)
Compet	-0,051 (0,035)	-0,038 (0,055)	-0,022 (0,032)	-0,036 (0,025)	-0,071* (0,037)	-0,108* (0,056)
Fragment	(omitida)	0,024 (0,046)	-0,023 (0,029)	-0,032 (0,022)	-0,025 (0,032)	-0,003 (0,051)
MudaPartid	-0,042 (0,065)	-0,201** (0,102)	-0,081 (0,064)	0,063 (0,050)	0,020 (0,076)	0,097 (0,115)
Constante	-5,751*** (2,192)	2,514*** (0,803)	3,840*** (0,448)	4,526*** (0,309)	5,318*** (0,500)	4,800*** (0,829)
Obs.	2228	1162	1162	1162	1162	1162
R <sup>2</sup>   Pseudo-R <sup>2</sup>	0,1884	0,2901	0,3039	0,3268	0,3270	0,3018

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados do SICONFI, IBGE, FIRJAN e TSE.

Nota: \*Significância de 0.10; \*\*Significância de 0.05; \*\*\*Significância de 0.01. Erros-padrão entre parênteses.

Para o modelo foi utilizado como variável de controle a quantidade de Pessoal empregado na Administração Direta. A variável apresentou relação significativa a 1% apenas para o modelo de efeitos fixos, indicando que para os municípios da amostra o grau de imprecisão na definição do orçamento com Pessoal e Encargos apresenta pouca relação com o número de trabalhadores na administração pública. A indicação contraria estudos anteriores de Batista (2015), que averiguou que o quantitativo de funcionários, bem como a qualificação, está associado negativamente com o registro de erros durante a implementação de políticas públicas. Já os indicadores de qualidade da gestão indicaram que o comprometimento com gastos de pessoal e a autonomia financeira relacionam-se de maneira significativa com o EP. O índice IFGF-Pessoal apresentou coeficientes significativos com sinal da relação negativo para todos os quantis das regressões quantílicas e também para o painel de efeitos fixos. O indicador representa também o nível de rigidez orçamentária representada pelos gastos com o funcionalismo municipal, coerente com a relação negativa apresentada em relação ao EP. Por

outro lado, o IFGF-Autonomia identificou apenas os quantis representativos de superestimação do orçamento inicial.

Tabela 5- Coeficientes estimados para EP-Outras Despesas Correntes

Variável	FE	P10	P25	P50	P75	P90
EP-outdesp (n-1)	(omitida)	0,620*** (0,020)	0,640*** (0,012)	0,663*** (0,010)	0,687*** (0,014)	0,645*** (0,018)
EP-rectrib	-0,015** (0,007)	-0,006*** (0,002)	-0,009*** (0,002)	-0,013*** (0,001)	-0,017*** (0,002)	0,017*** (0,003)
EP-transfcorr	0,036*** (0,008)	0,208*** (0,030)	0,397*** (0,012)	0,487*** (0,006)	0,563*** (0,005)	0,666*** (0,005)
RPNP	0,035*** (0,006)	0,020*** (0,007)	0,010** (0,005)	0,018*** (0,004)	0,028*** (0,007)	0,030*** (0,009)
Incrementalism	-0,025*** (0,008)	-2,901*** (0,141)	-3,085*** (0,085)	-3,195*** (0,078)	-3,358*** (0,125)	-3,000*** (0,200)
Var. PIB	-0,015 (0,009)	0,027 (0,022)	-0,001 (0,013)	0,007 (0,012)	-0,008 (0,016)	-0,005 (0,021)
Popul.	-3,474*** (0,931)	-0,064*** (0,016)	-0,036*** (0,011)	-0,039*** (0,010)	-0,034** (0,014)	-0,029* (0,017)
IFGF-Autonom	-0,336*** (0,119)	0,339*** (0,045)	0,211*** (0,028)	0,111*** (0,025)	-0,125*** (0,036)	-0,250*** (0,047)
IFGF-Liquid	-0,350*** (0,046)	-0,024 (0,049)	-0,091*** (0,032)	-0,109*** (0,029)	-0,128*** (0,040)	-0,216*** (0,051)
Comparec	0,030 (0,026)	-0,019 (0,017)	0,003 (0,011)	0,005 (0,010)	0,015 (0,014)	0,023 (0,018)
Compet	0,016 (0,012)	-0,033** (0,015)	-0,010 (0,010)	0,007 (0,009)	0,010 (0,012)	0,035** (0,016)
Fragment	(omitida)	-0,077*** (0,015)	-0,054*** (0,010)	-0,039*** (0,009)	-0,009 (0,013)	0,023 (0,016)
MudaPartid	0,011 (0,025)	-0,232*** (0,033)	-0,151*** (0,022)	-0,117*** (0,020)	-0,092*** (0,028)	-0,049 (0,035)
Constante	33,457*** (8,989)	2,599*** (0,196)	3,091*** (0,129)	3,567*** (0,118)	4,091*** (0,179)	4,098*** (0,259)
Obs.	8417	5662	5662	5662	5662	5662
R <sup>2</sup>   Pseudo-R <sup>2</sup>	0,0331	0,3162	0,3485	0,3452	0,3183	0,2840

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados do SICONFI, IBGE, FIRJAN e TSE.

Nota: \*Significância de 0.10; \*\*Significância de 0.05; \*\*\*Significância de 0.01. Erros-padrão entre parênteses.

O modelo para Outras Despesas Correntes com efeitos fixos apresentou baixo coeficiente de determinação. Já os coeficientes de ajuste da RQ variaram entre 0,2840 e 0,3485. No último modelo para despesas de capital na categoria Investimentos, o coeficiente de determinação para o painel de efeitos fixos foi de 0,03, enquanto o pseudo-R<sup>2</sup> variou entre 0,28 e 0,34.

Nos modelos de Outras Despesas Correntes e Investimentos foi utilizada a variável de Tamanho da População como proxy para demanda por serviços públicos. Em ambos a variável foi significativa e com relação negativa no que se refere à variável explicativa Erro de Previsão.

Tabela 6- Coeficientes estimados para EP-Investimentos

Variável	FE	P10	P25	P50	P75	P90
EP-invest (n-1)	(omitida)	0,238*** (0,010)	0,359*** (0,009)	0,484*** (0,010)	0,669*** (0,015)	0,764*** (0,037)
EP-rectrib	-0,005 (0,006)	0,003** (0,001)	0,002* (0,001)	0,000 (0,001)	-0,004** (0,001)	-0,010*** (0,002)
EP-transfcap	-0,005 (0,029)	0,046*** (0,001)	0,037*** (0,002)	0,044** (0,006)	0,021*** (0,006)	0,006 (0,011)
RPNP	0,087*** (0,006)	0,034*** (0,003)	0,042*** (0,003)	0,052*** (0,004)	0,066*** (0,008)	0,076*** (0,022)
Incrementalism	-0,156*** (0,013)	-0,223*** (0,007)	-0,296*** (0,008)	-0,376*** (0,013)	-0,400*** (0,031)	-0,325*** (0,107)
Var. PIB	-0,012 (0,010)	-0,002 (0,008)	-0,003 (0,010)	0,007 (0,011)	0,020 (0,016)	0,004 (0,037)
Popul.	6,325*** (0,946)	-0,035*** (0,007)	-0,041*** (0,007)	-0,075*** (0,008)	-0,126*** (0,013)	-0,198*** (0,035)
IFGF-Autonom	0,142 (0,125)	0,091*** (0,020)	0,068*** (0,021)	0,113*** (0,025)	0,118*** (0,039)	0,331*** (0,097)
IFGF-Liquid	0,042 (0,045)	-0,001 (0,023)	-0,018 (0,023)	-0,052** (0,027)	-0,092** (0,040)	-0,085 (0,099)
IFGF-Invest	1,800*** (0,048)	0,770*** (0,030)	0,917*** (0,029)	1,133*** (0,033)	1,340*** (0,050)	1,731*** (0,124)
Comparec	-0,746* (0,431)	-0,291** (0,136)	-0,065 (0,139)	-0,200 (0,162)	-0,245 (0,245)	0,271 (0,615)
Compet	-0,067 (0,056)	-0,023 (0,032)	-0,005 (0,033)	-0,048 (0,039)	-0,047 (0,061)	-0,118 (0,151)
Fragment	(omitida)	0,067 (0,047)	0,053 (0,047)	-0,014 (0,055)	0,016 (0,086)	0,055 (0,210)
MudaPartid	0,026 (0,025)	0,001 (0,016)	-0,005 (0,016)	0,000 (0,019)	0,023 (0,030)	0,054 (0,074)
Constante	-63,791*** (9,420)	-0,692*** (0,155)	-0,680*** (0,163)	-0,021 (0,193)	0,689** (0,293)	1,085 (0,723)
Obs.	5622	3653	3653	3653	3653	3653
R <sup>2</sup>   Pseudo-R <sup>2</sup>	0,3737	0,2360	0,2818	0,3147	0,3354	0,3317

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados do SICONFI, IBGE, FIRJAN e TSE.

Nota: \*Significância de 0.10; \*\*Significância de 0.05; \*\*\*Significância de 0.01. Erros-padrão entre parênteses.

Os resultados gerais obtidos para os erros de previsão do orçamento indicam um cenário de deficiência no planejamento na maior parte dos municípios brasileiros. Nos três modelos obtidos é possível constatar relação entre a acurácia do planejamento de despesa com a previsão de receitas, sendo esta relação negativa com as receitas próprias e positiva com a previsão de transferências intergovernamentais. A maior parcela de transferências correntes é determinada por legislação, tornando o estimado mais consistente em relação à previsão de receitas próprias. Os resultados alinham-se com estudos anteriores de Martins e Correia (2015), para EP receita tributária, e de Queiroz et al. (2015), para EP de transferências correntes que identificou relação positiva das despesas com pessoal frente às transferências específicas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e do Sistema Único de Saúde (SUS).

Além do mais, esses resultados permitem identificar uma relação com os erros de previsão do exercício anterior e o com o grau de incrementalismo orçamentário do ente. A

medida defasada dos erros indica uma situação de “inércia” dos desvios orçamentários, coerente com Benito et al. (2015), Martins e Correia (2015) e Piza (2016). O erro do exercício anterior explica, no mínimo, 48% do erro com gastos com pessoal, 62% das outras despesas correntes e 23% dos investimentos públicos. O resultado é coerente com a medida de conservadorismo orçamentário proposta por Anessi-Pessina et al. (2015), que, segundo Giacomoni (2010, p.215), corresponde à negação da desejada integração entre planejamento e orçamento.

Restos a Pagar não Processados (RPNP) da rubrica apresentaram relação positiva e significativa com os desvios para aos grupos de Outras Despesas Correntes e Investimentos. Assim, pode-se inferir que o instrumento de RPNP está associado a um maior descolamento da execução em relação à dotação inicial aprovada. Pode-se dizer, portanto, que para a amostra analisada existe relação entre as inscrições em RPNP e a imprecisão do planejamento governamental. Neste sentido, a literatura empírica indica que gestores possuem incentivos em impulsionar os gastos em períodos eleitorais. No caso do grupo de investimentos, estes produzem efeito positivo para recondução do gestor (Dias, Nossa, & Monte-Mor, 2018).

Nos três modelos propostos a variável de erro de previsão apresentou associação significativa com o grau de autonomia financeira, que diz respeito à exploração da base tributária do município. O resultado corrobora hipóteses formuladas por Giambiagi e Além (2011) e Boukari e Veiga (2018), de que governos subnacionais que dependem da geração de receitas próprias tendem a ter maior responsabilidade fiscal, e é coerente com estudo anterior de Neduziak e Correia (2019), em que a maior autonomia tributária, no caso dos Estados, produz reações fiscais adversas como o aumento dos gastos com pessoal. Verifica-se associação moderada e fraca com o índice de liquidez dos municípios, levando à interpretação de que a prática recorrente de orçamentos iniciais superestimados podem impactar a sustentabilidade financeira dos municípios.

Investimentos representam a natureza de despesa mais facilmente contingenciável e manipulável, de acordo com a teoria dos ciclos políticos. Ressalta-se que no período em análise os gastos com investimento decresceram, fenômeno observado desde a promulgação da LRF, possivelmente em decorrência de regras de endividamento e em detrimento do aumento de gastos com pessoal. Pode-se entender que a ausência de regras fiscais se traduz em maior dispersão dos valores de erro de previsão. Além do mais, parte de tais despesas é realizada por meio de superávits correntes e de operações de crédito.

Por fim, no que tange as variáveis políticas, e restrito à amostra e período analisados, a influência do gestor do orçamento foi baixa ou inexistente. As variáveis para mudança de partido político nas eleições e para fragmentação do Legislativo apresentaram significância

estatística e sinal negativo do coeficiente apenas para o modelo de Outras Despesas Correntes. A variável mostrou-se significativa apenas nos grupos de maior acurácia (P50) e que superestimara o orçamento inicial (P10 e P25), tendo relação negativa com a fragmentação, exercendo maior controle sobre a execução do orçamento. Quanto à fragmentação do Legislativo, o resultado mostrou-se coerente com estudo de Sjahrir, Kis-Katos e Schulze (2014) para despesas administrativas em distritos indonésios. Os resultados alinham-se, ainda, com o estudo de Meneguín et al. (2005) para os gastos municipais em governos reeleitos e com Cavalcante (2013) sobre competição eleitoral. Do mesmo modo que no estudo de Benito et al. (2015), variáveis de Comparecimento e de Competição eleitoral também se mostraram inconclusivas para os modelos desenvolvidos. Com relação à participação do eleitorado, regras de voto obrigatório e de calendário eleitoral fixo incentivam o comparecimento. Por outro lado, os cidadãos não possuem capacidade de observar diretamente a competência dos políticos.

Adicionalmente, foram realizados testes de diferença de médias para variáveis binárias que identificam ano de eleições municipais e a ocorrência de mudança de gestor público. Em relação ao ano de 2016, verificou-se por meio do teste U de Mann-Whitney a ocorrência de diferenças estatisticamente significativas para os EP ao nível de 1%. Em média, o EP de despesas com pessoal e de investimentos foram maiores em ano eleitoral. Para a mudança de gestão, os resultados para o ano de 2017, representativo da execução orçamentária do gestor anterior, indicaram que diferença significativa ao nível de 1% entre os dois grupos para as naturezas de despesa de Outras Despesas Correntes e Investimentos.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme mencionado inicialmente, a estruturação do ciclo orçamentário compreende as fases básicas de: (i) elaboração e apresentação; (ii) autorização legislativa; (iii) programação e execução; (iv) avaliação e controle. A execução orçamentária constitui etapa principal desse processo e representa o somatório de ações destinadas à realização dos programas estabelecidos, que visa alcançar os objetivos quando da elaboração do orçamento. Neste sentido, a acurácia no planejamento governamental constitui importante pilar para a gestão fiscal.

A execução de despesas constitui uma das formas da administração pública de interferir na economia. O objetivo da pesquisa consistiu em avaliar a acurácia na previsão de despesas orçamentárias nos municípios brasileiros e a influência de variáveis contábeis, econômicas e de gestão no período compreendido de 2015 a 2018. O estudo contribui para a

compreensão acerca das manipulações orçamentárias dos entes subnacionais brasileiros. Dessa forma, buscou-se uma reflexão sobre a racionalidade do processo orçamentário e a coerência entre as suas partes integrantes.

A utilização de regressão quantílica mostrou-se particularmente interessante para o objetivo da pesquisa, tendo em vista a heterogeneidade dos dados e o objetivo de verificar o grau de realismo do planejamento governamental em diferentes parcelas da distribuição.

Os resultados obtidos permitem não rejeitar plenamente as hipóteses enunciadas. A análise das despesas evidenciou padrão de subestimação ou superestimação dependendo da natureza do item. Os resultados estimados permitem apontar para padrão aparentemente não linear dos coeficientes, o que pode ser explorado em estudos futuros. Em função da decomposição em quantis, é possível ainda observar diferenças de magnitude dos coeficientes, evidenciando uma heterogeneidade da distribuição. Desta forma, evidenciou-se a baixa eficiência da atividade de planejamento nos governos municipais brasileiros.

Fato é que valores orçamentários baseados em previsões realizadas no ano anterior inevitavelmente possuem algum grau de imprecisão, tanto nas suas receitas quanto nas despesas. Contudo, o que se observa é que esta magnitude pode identificar baixa capacidade de planejamento estatal característica do modelo *soft budget constraint*, acrescido de incertezas conjunturais, ao invés de oportunismo político ocorrido no contexto local.

O planejamento de gestão inadequado, bem como sistemas ineficientes de controle, pode ocasionar maior número de alterações, traduzido em aumento de suplementações no orçamento. Conclui-se, portanto, que os erros de previsão orçamentária são decorrentes principalmente de ineficiências administrativas, sem isentar possíveis efeitos de manobras políticas ou sinalização de competência do gestor. Erros de previsão podem identificar problemas na implementação de políticas anunciadas anteriormente. Desta maneira, percebe-se que tais desvios provêm da baixa capacidade de planejamento do ente público, aliado ao erro involuntário por incerteza sistêmica.

Por outro lado, a evidência de baixos erros de previsão para despesas com pessoal, bem como a associação com o grau de incrementalismo orçamentário, reforçam o argumento de que um conjunto de limitações legais e constitucionais reduzem o grau de discricionariedade do gestor, evidenciando um quadro de rigidez orçamentária.

Os resultados limitam-se, principalmente, à amostra selecionada e às técnicas de análise empregadas. Ressalta-se que a análise cobriu período de grande instabilidade política e econômica, o que pode ter agravado a situação fiscal dos municípios e contribuído para a heterogeneidade entre as observações. Outro aspecto relevante foi o cálculo do erro a partir das

Despesas Empenhadas, sem considerar possíveis práticas de cancelamentos de empenho dos municípios.

Para estudos futuros, além da verificação das limitações já mencionadas, sugere-se o aprofundamento da análise do EP das despesas, bem como a investigação da relação com limites de despesa da LRF, existência de decretos municipais de contingenciamento de gastos estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e de métodos de previsão de receitas utilizados pelos municípios. Uma vez que as despesas com Juros e Encargos da Dívida não foram objeto de análise (diante da grande heterogeneidade), sugere-se a sua análise individualizada, considerando a sua evolução no período, bem como sua relação com o limite para operações de crédito nos municípios e do endividamento. Por fim, por conta da disponibilidade de dados, foram obtidos valores de dotação inicial aprovado pelo Legislativo municipal sendo salutar também verificar erros de previsão em relação ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

**REFERÊNCIAS**

- Abrucio, Fernando Luiz, e Maria Rita Loureiro. 2004. “Finanças Públicas, Democracia e Accountability.” In *Economia Do Setor Público*, edited by Ciro Biderman e Paulo Roberto Arvate. Rio de Janeiro: ’.
- Afonso, António, Ludger Schuknecht, e Vito Tanzi. 2010. “Income Distribution Determinants and Public Spending Efficiency.” *The Journal of Economic Inequality* 8 (3): 367–89. <https://doi.org/10.1007/s10888-010-9138-z>.
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes, e Ernesto Stein. 1999. “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America.” *Journal of Development Economics* 59: 253–73.
- Alves, Gustavo Henrique Tardelli. 2015. “O Orçamento Federal Entre a Realidade e a Ficção: Um Desafio à Transparência Da Despesa Pública No Brasil.” *Revista Da CGU* 7 (11): 128–54.
- Anessi-Pessina, Eugenio, e Mariafrancesca Sicilia. 2015. “Biased Budgeting in the Public Sector: Evidence from Italian Local Governments.” *Local Government Studies* 41 (6): 819–40. <https://doi.org/10.1080/03003930.2015.1012194>.
- Anessi-Pessina, Eugenio, Mariafrancesca Sicilia, e Ileana Steccolini. 2012. “Budgeting and Rebudgeting in Local Governments: Siamese Twins.” *Public Administration Review* 72 (6): 875–84. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02590.x>. Budgeting.
- Aquino, André Carlos Busanelli De, e Ricardo Rocha De Azevedo. 2015. “O ‘Ir’ Realismo Orçamentário Nos Municípios Brasileiros.” *Business and Management Review* 5 (1): 210–24.
- . 2017. “Restos a Pagar e a Perda Da Credibilidade Orçamentária.” *Revista de Administração Pública* 51 (4): 580–95.
- Arretche, Marta, e Jonathan Rodden. 2004. “Política Distributiva Na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo.” *Dados* 47 (3): 549–76. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000300004>.
- Arvate, Paulo Roberto, George Avelino, e Claudio Ribeiro Lucinda. 2008. “Existe Influência Da Ideologia Sobre o Resultado Fiscal Dos Estados Brasileiros.” *Estudos Econômicos. Instituto de Pesquisas Econômicas* 38 (4): 789–814. <https://doi.org/10.1590/S0101-41612008000400004>.
- Augustinho, Sonia Maria, Antonio Gonçalves de Oliveira, e Isaura Alberton de Lima. 2013. “A ‘Contabilidade Criativa’ e a Inscrição de Restos a Pagar Como ‘Expediente’ Para Alcançar o Superavit Primário.” *REUNIR: Revista de Administração, Contabilidade e*

Sustentabilidade 3 (4): 127. <https://doi.org/10.18696/reunir.v3i4.167>.

Azevedo, Ricardo Rocha De. 2013. “Imprecisão Na Estimação Orçamentária Dos Municípios Brasileiros.” Universidade de São Paulo.

Azevedo, Ricardo Rocha de, e André Carlos Busanelli De Aquino. 2016. “O Planejamento Em Municípios de Pequeno Porte Em São Paulo.” *Revista de Contabilidade e Organizações* 26: 63–76.

Baldissera, Juliano Francisco, Ruy Fernander da Silva Costa, Denis Dall’Asta, e Clóvis Fiirst. 2019. “Influência Das Características Políticas e Eleitorais Sobre a Abertura de Créditos Adicionais.” *Contabilidade, Gestão e Governança* 22 (1): 101–17.

Batista, Cristiane, e Ximena Simpson. 2010. “Determinantes Políticos Do Déficit Fiscal Nos Estados Brasileiros (1987-1997).” *Revista de Sociologia e Política* 18 (35): 131–49. <https://doi.org/10.1590/s0104-44782010000100009>.

Benito, Bernardino, Francisco Bastida, e Cristina Vicente. 2013. “Creating Room for Manoeuvre: A Strategy to Generate Political Budget Cycles under Fiscal Rules.” *Kyklos* 66 (4): 467–96.

Benito, Bernardino, Maria-Dolores Guillamón, e Francisco Bastida. 2015. “Budget Forecast Deviations in Municipal Governments :” *Australian Accounting Review* 25 (72): 45–70. <https://doi.org/10.1111/auar.12071>.

Boukari, Mamadou, e Francisco José Veiga. 2018. “Disentangling Political and Institutional Determinants of Budget Forecast Errors: A Comparative Approach.” *Journal of Comparative Economics* 46 (4): 1030–45. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2018.03.002>.

Brender, Adi, e Allan Drazen. 2013. “Elections, Leaders, and the Composition of Government Spending.” *Journal of Public Economics* 97 (1): 18–31. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.08.011>.

Bretschneider, Stuart I., Wilpen L. Gorr, Gloria Grizzle, e Earle Klay. 1989. “Political and Organizational Influences on the Accuracy of Forecasting State Government Revenues.” *International Journal of Forecasting* 5 (3): 307–19. [https://doi.org/10.1016/0169-2070\(89\)90035-6](https://doi.org/10.1016/0169-2070(89)90035-6).

Cavalcante, Pedro. 2016. “Desempenho Fiscal e Eleições No Brasil: Uma Análise Comparada.” *RAE-Eletrônica* 50 (2): 307–30. <https://doi.org/10.1590/0034-7612146623>.

Dantas Junior, Amarando Francisco, Josedilton Alves Diniz, e Severino Cesário de Lima. 2019. “A Influência Do Federalismo Fiscal Sobre o Estresse Fiscal Dos Municípios Brasileiros.” *Advances in Scientific and Applied Accounting* 12 (3): 062–078. <https://doi.org/10.14392/asaa.2019120304>.

Degenhart, Larissa, Mara Vogt, e Vinícius Costa da Silva Zonatto. 2016. “Influência Dos

Gastos Públicos No Crescimento Econômico Dos Municípios Da Região Sudeste Do Brasil.” REGE - Revista de Gestão 23 (3): 233–45.  
<https://doi.org/10.1016/j.rege.2016.06.005>.

Dietrichson, Jens, e Lina Maria Ellegård. 2015. “Institutions Improving Fiscal Performance : Evidence from Swedish Municipalities.” *International Tax and Public Finance*, 861–86.  
<https://doi.org/10.1007/s10797-014-9334-z>.

Duarte, Filipe Coelho de Lima, Luiz Felipe de Araújo Pontes Girão, e Edilson Paulo. 2017. “Avaliando Modelos Lineares de Value Relevance: Eles Captam o Que Deveriam Captar?” *Revista de Administração Contemporânea* 21 (spe): 110–34.  
<https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2017160202>.

Fajardo, Bernardo de Abreu Guelber. 2016. “Vieses Orçamentários Em Entes Subnacionais: Uma Análise Sob a Ótica Da Estimativa Das Receitas Estaduais.” *Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas*.

Fávero, Luiz Paulo, e Patrícia Belfiore. *Manual de análise de dados: estatística e modelagem multivariada com Excel®, SPSS® e Stata®*. Elsevier Brasil, 2017.

Fiirst, Clóvis, Edgar Pamplona, Nelson Hein, e Vinícius Costa da Silva Zonato. 2017. “Eficiência de Previsibilidade Orçamentária Da Receita Pública: Um Estudo Em Municípios Do Estado Do Paraná Entre Os Exercícios de 2002 a 2013.” *Revista de Administração, Contabilidade e Economia* 16 (3): 983–1008.

Filgueiras, Fernando. 2011. “Além Da Transparência: Accountability e Política Da Publicidade.” *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* 84 (84): 65–94.  
<https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004>.

Giacomoni, James. 2010. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas.

Giambiagi, Fabio, e Ana Cláudia Além. 2011. *Finanças Públicas: Teoria e Prática No Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Gollwitzer, Sophia. 2011. “Budget Institutions and Fiscal Performance in Africa.” *Journal of African Economies* 20 (1): 111–52. <https://doi.org/10.1093/jae/ejq035>.

Guerra, Daniel, Adriano Nascimento da Paixão, e Paulo Amilton Maia Leite Filho. 2018. “Os Ciclos Político-Econômicos e Os Gastos Dos Estados No Brasil: 1995-2013.” *Dados* 61 (3): 695–734. <https://doi.org/10.1590/001152582018171>.

Hendrick, Rebecca. 2006. “The Role of Slack in Local Government Finances.” *Public Budgeting & Finance* 26 (1): 14–46. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2006.00837.x>.

Kohama, Heilio. 2016. *Contabilidade Pública: Teoria e Prática*. São Paulo: Atlas.

- Martins, Patrícia, e Leonida Correia. 2015. “Determinantes Dos Desvios Orçamentais Nos Municípios Portugueses.” *Revista Portuguesa de Estudos Regionais* 39 (1): 42–64.
- Melo, Clovis Alberto Vieira De, Saulo Santos De Souza, e Washington Luís de Sousa Bonfim. 2015. “Federalismo e Bons Governos: Uma Análise Política Da Gestão Fiscal Dos Municípios.” *Opinio Publica* 21 (3): 673–92. <https://doi.org/10.1590/1807-01912015213673>.
- Nakaguma, Marcos Yamada, e Siegfried Bender. 2006. “A Emenda Da Reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: Impactos Sobre Ciclos Políticos e Performance Fiscal Dos Estados (1986-2002).” *Economia Aplicada* 10: 377–97. <https://doi.org/10.1590/S1413-80502006000300005>.
- Neduziak, Luiz Carlos Ribeiro, e Fernando Motta Correia. 2017. “Alocação Dos Gastos Públicos e Crescimento Econômico: Um Estudo Em Painel Para Os Estados Brasileiros.” *Revista de Administracao Publica* 51 (4): 616–23. <https://doi.org/10.1590/0034-7612155177>.
- Piscitelli, Roberto Bocaccio. "Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade." Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Out./2007. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1549/orcamento\\_impositivo\\_piscitelli.pdf](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1549/orcamento_impositivo_piscitelli.pdf).
- Piza, Elaine Cristina de. "Política fiscal, previsões orçamentárias e os determinantes dos desvios de execução no Brasil". Diss. Universidade de São Paulo, 2016.
- Procópio, Thaís Salzer. "Existe otimismo nas expectativas econômicas do governo? Uma análise para o cenário fiscal brasileiro." *Cadernos de Finanças Públicas* 16 (2016): 291-309.
- Ríos, Ana María, María Dolores Guillamón, Bernardino Benito, e Francisco Bastida. 2018. “The Influence of Transparency on Budget Forecast Deviations in Municipal Governments.” *Journal of Forecasting* 37 (4): 457–74. <https://doi.org/10.1002/for.2513>.
- Rodrigues, Miguel Ângelo Vilela. 2017. “Democracia vs . Eficiência : Como Alcançar Equilíbrio Em Tempo de Crise Financeira” 51 (1): 88–104.
- Rubin, Irene. 2014. “Past and Future Budget Classics: A Research Agenda.” *Public Administration Review* 75 (1): 25–35. <https://doi.org/10.1111/puar.12289.Past>.
- Sakurai, Sergio Naruhiko. 2009. “Ciclos Políticos Nas Funções Orçamentárias Dos Municípios Brasileiros: Uma Análise Para o Período 1990 - 2005 via Dados Em Painel.” *Estudos Econômicos* 39 (1): 39–58.
- . 2013. “Efeitos Assimétricos Das Transferências Governamentais Sobre Os Gastos Públicos Locais: Evidências Em Painel Para Os Municípios Brasileiros.” *Pesquisa e Planejamento Econômico* 43 (2): 309–32.

- . 2014. “Superávit e Déficit Fiscal Dos Municípios Brasileiros: Uma Aplicação Do Modelo de Viés de Seleção Em Painel.” *Nova Economia* 24 (3): 517–40.  
<https://doi.org/10.1590/0103-6351/1505>.
- Sakurai, Sergio Naruhiko, e Amaury Patrick Gremaud. 2007. “Political Business Cycles: Evidências Empíricas Para Os Municípios Paulistas (1989 – 2001).” *Economia Aplicada* V (11): 27–54.
- Sakurai, Sergio Naruhiko, e Naercio Aquino Menezes-Filho. 2008. “Fiscal Policy and Reelection in Brazilian Municipalities.” *Public Choice*, 301–14.  
<https://doi.org/10.1007/s11127-008-9329-3>.
- Scarpin, Jorge Eduardo, e Valmor Slomski. 2005. “A Precisão Na Previsão Das Receitas Orçamentárias Antes e Após a Lei de Responsabilidade Fiscal.” *Revista Universo Contábil* 1 (2): 23–39.  
<http://gorila.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/84/45>.
- Schneider, Aaron. 2005. “Conflito Político e Instituições Orçamentárias: Aprofundando a Democracia No Brasil.” *Revista de Sociologia e Política*, no. 24: 87–103.  
<https://doi.org/10.1590/s0104-44782005000100007>.
- Tavares, José. 2004. “Does Right or Left Matter ? Cabinets , Credibility and Fiscal Adjustments.” *Journal of Public Economics* 88: 2447–68.  
<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2003.11.001>.
- Vasconcelos de Deus, Joseph David Barroso, e Helder Ferreira de Mendonça. 2017. “Fiscal Forecasting Performance in an Emerging Economy: An Empirical Assessment of Brazil.” *Economic Systems* 41 (3): 408–19.  
<https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2016.10.004>.
- Vecchia, Eloi Dalla, e Marco Antonio Montoya. 2002. “Orçamento e Planejamento Municipal: Um Estudo de Caso.” *Revista de Economia Política* 22 (2): 136–55.
- Vignoli, Francisco Humberto. 2004. “Legislação e Execução Orçamentária.” In *Economia Do Setor Público*, edited by Paulo Roberto Arvate e Ciro Biderman. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Wildavsky, A. (1984). *The Politics of the Budgetary Process*.

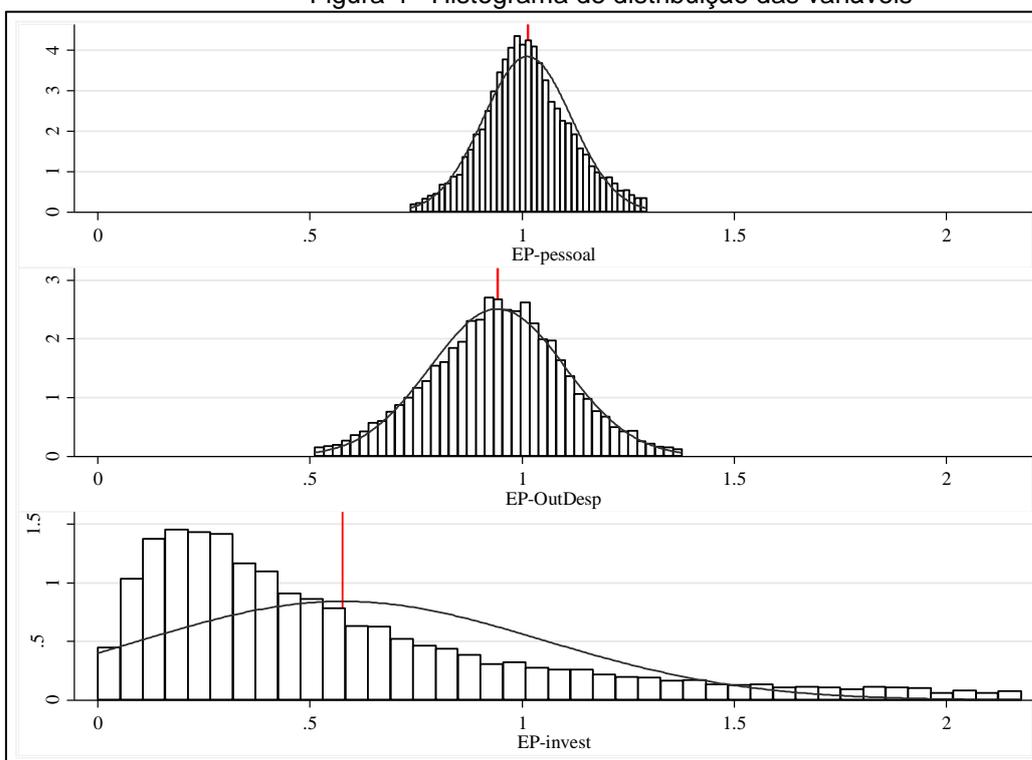
**APÊNDICE A**

Tabela 7 - Estatísticas descritivas das variáveis independentes

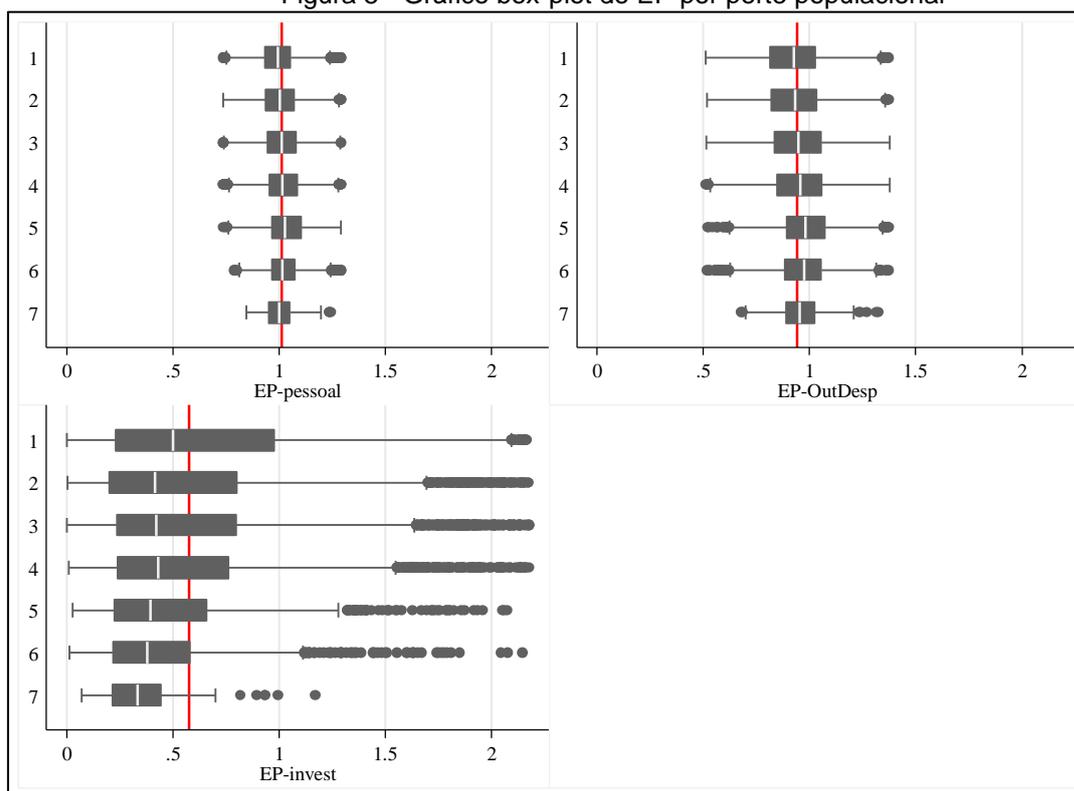
Variável	N	Média	DP	min	p50	max
eprectrib	14,070	1,198	10,838	0,002	0,979	1,225,223
eptranscorr	14,070	0,960	0,268	0,001	0,965	28,080
eptranscap	11,239	683,429	28,271,286	0,000	0,348	2,90e+06
rpnppessoal	4,909	6,62e+05	4,49e+06	-4,69e+07	25,984,061	1,31e+08
rnpnoutdesp	12,122	3,23e+06	2,91e+07	-4,77e+07	1,94e+05	1,69e+09
rnpinvest	10,675	2,44e+06	1,90e+07	-5,17e+06	4,58e+05	1,56e+09
incr_pess	13,862	1,078	0,146	0,000	1,071	7,819
incr_out	13,850	1,069	1,038	-0,054	1,051	110,562
incr_invest	13,846	1,132	2,409	-0,157	0,946	227,834
varpib	10,569	0,074	0,181	-0,785	0,064	8,167
admdiret	10,523	1,245,797	3,579,322	69,000	530,000	1,38e+05
Popul.	14,090	46,982,230	2,68e+05	931,000	12,431,000	1,22e+07
ifgfauton	13,932	0,459	0,399	0,000	0,418	1,000
ifgfess	13,932	0,440	0,310	0,000	0,419	1,000
ifgfliq	13,932	0,518	0,321	0,000	0,549	1,000
ifgfins	13,932	0,455	0,267	0,001	0,401	1,000
comparec	14,090	0,858	0,058	0,625	0,855	0,988
compet	14,090	0,808	0,220	0,000	0,878	1,000
fragment	14,090	0,619	0,158	0,182	0,636	1,000

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados do SICONFI (2019).

Figura 4 - Histograma de distribuição das variáveis



Fonte: Elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados do SICONFI (2019).

**Figura 5 - Gráfico box-plot do EP por porte populacional**


Fonte: Elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados do SICONFI (2019).

Nota: A linha vertical em vermelho identifica a média. Porte segundo critério do IBGE: (1) Muito Pequeno; (2) Pequeno (3) Médio 1 (4) Médio 2; (5) Grande; (6) Muito Grande; (7) Metr pole.

**Tabela 8 - Fator de Infla o da Varia o (VIF)**

	EP-Pessoal (Equa�o 2)	EP-Out. Desp. (Equa�o 3)	EP-Invest (Equa�o 4)
EPdefasad	1.37	1.25	1.16
zEPtrib	1.01	1.00	1.00
zEPtransf	1.33	1.03	1.01
increment	1.22	1.15	1.05
lnRPNP	1.19	1.71	1.38
ifgfauton	1.68	1.35	1.44
ifgfliqu	1.14	1.04	1.06
ifgfpress	1.44		
IFGF-Invest			1.08
Var. PIB	1.02	1.00	1.00
Adm Direta	1.69		
Popula�o		2.17	1.87
Comparec.	1.21	1.38	1.30
Fragment.	1.06	1.06	1.06
mudapartid	1.03	1.03	1.05
Compet.	1.03	1.02	1.03
M�dia VIF	1.24	1.24	1.18

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Tabela 9 - Matriz de Correlação EP-Pessoal e Encargos Sociais

	EPpessoal	EPdefas	EPretrib	EPtransf	RPNP	increment	VarPIB	admdiret	ifgfaun	ifgfpass	ifgfliqu	comparec	compet	fragm
EPpessoal	1.000													
EPdefas	0.534*	1.000												
Epretrib	0.007*	0.026*	1.000											
EPtransf	0.199*	0.113*	0.002	1.000										
RPNP	0.018*	0.034*	-0.002	-0.012*	1.000									
Incremente	-0.066*	0.338*	0.003	-0.014*	-0.001	1.000								
VarPIB	0.030*	-0.007	-0.004	0.007	-0.029*	0.018*	1.000							
Admdiret	0.027*	0.007	-0.005	0.008*	0.495*	-0.030*	-0.012*	1.000						
Ifgfaun	0.042*	0.040*	-0.005	0.080*	0.068*	0.005	-0.008*	0.197*	1.000					
Ifgfpass	-0.146*	-0.111*	-0.001	0.112*	0.015*	-0.016*	0.035*	0.084*	0.334*	1.000				
Ifgfliqu	0.011*	0.041*	0.020*	0.092*	-0.028*	0.037*	0.012*	-0.020*	0.119*	0.224*	1.000			
Comparec	-0.040*	-0.034*	-0.002	0.012*	-0.055*	0.008*	0.002	-0.151*	-0.106*	0.087*	0.095*	1.000		
Compet	0.010*	0.003	0.002	-0.004	-0.012*	-0.018*	0.009*	-0.012*	-0.053*	-0.084*	-0.014*	0.067*	1.000	
Fragm	0.004	0.009*	0.004	-0.010*	-0.028*	0.007*	0.001	-0.062*	-0.049*	-0.151*	-0.054*	-0.199*	0.013(	1.000

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados do SICONFI, IBGE, FIRJAN e TSE.

Nota: \*Significância de 0.05.

Tabela 10 - Matriz de Correlação EP-Outras Despesas Correntes

	EPoutdesp	EPdefas	EPretrib	EPtransf	RPNP	Increment	VarPIB	Pop	Ifgfaun	Ifgfliqu	comparec	compet	Fragm
EPoutdesp	1.000												
EPdefas	0.556*	1.000											
EPretrib	-0.007*	0.014*	1.000										
EPtransf	0.244*	0.173*	0.004	1.000									
RPNP	0.024*	0.023*	-0.002	-0.002	1.000								
Increment	-0.023*	0.322*	0.001	-0.003	-0.002	1.000							
VarPIB	-0.006	-0.011*	-0.006	0.008*	-0.018*	0.001	1.000						
pop	0.029*	0.031*	-0.003	-0.001	0.891*	-0.002	-0.021*	1.000					
Ifgfaun	0.228*	0.249*	-0.007*	0.078*	0.110*	0.007*	-0.007	0.144*	1.000				
ifgfliqu	0.023*	0.031*	0.021*	0.064*	-0.024*	0.005	0.016*	-0.023*	0.079*	1.000			
Comparec	-0.013*	-0.018*	-0.002	0.010*	-0.070*	-0.004	-0.001	-0.098*	-0.106*	0.110*	1.000		
compet	-0.009*	-0.017*	0.003	-0.006*	-0.010*	0.006	0.008*	-0.009*	-0.055*	-0.027*	0.070*	1.000	
Fragmt	-0.033*	-0.032*	0.006	-0.009*	-0.057*	-0.007*	0.003	-0.068*	-0.051*	-0.045*	-0.202*	0.012*	1.000

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados do SICONFI, IBGE, FIRJAN e TSE.

Nota: \*Significância de 0.05.

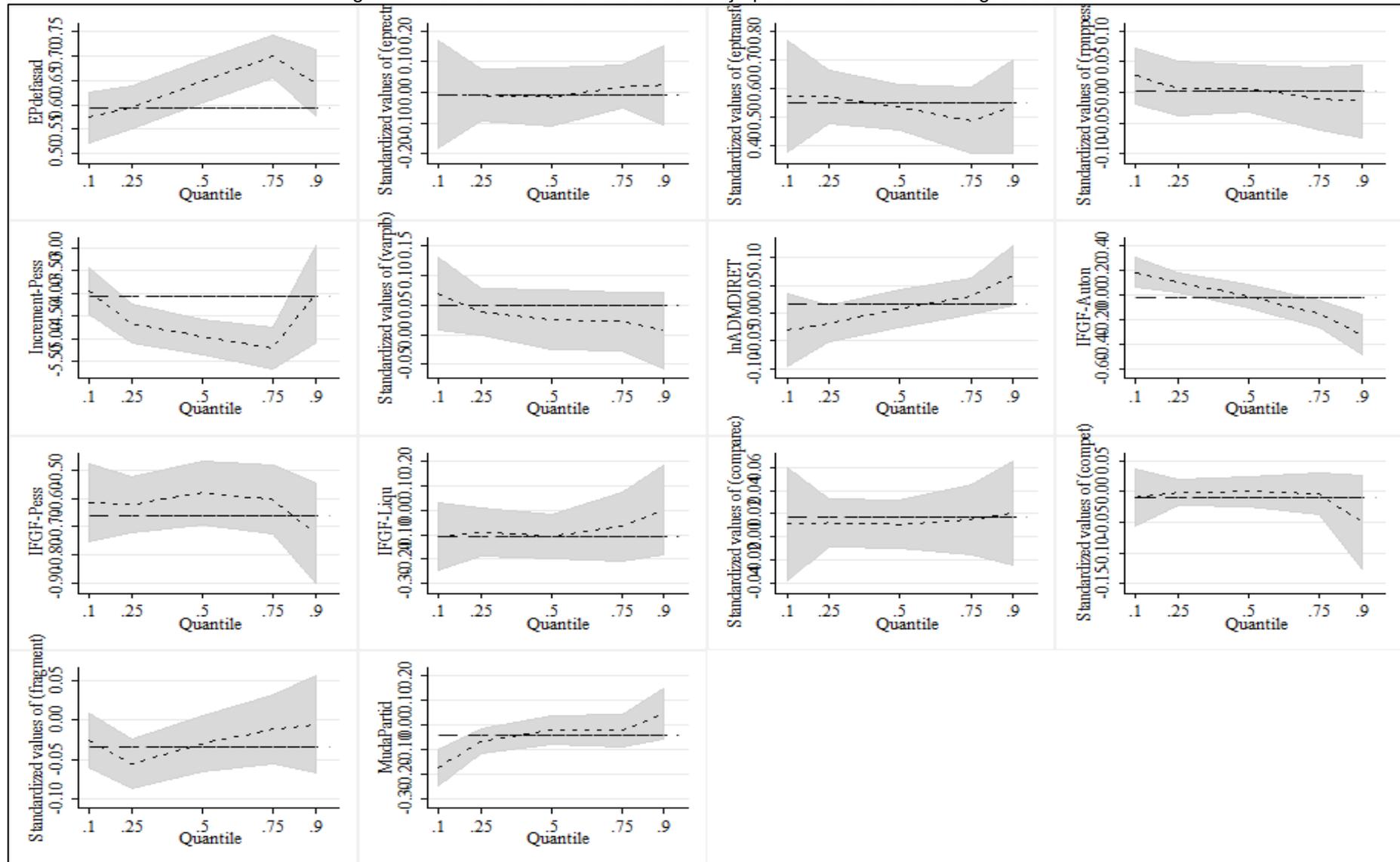
Tabela 11 - Matriz de correlação EP-Investimentos

	EPinvest	EPdefas	EPretrib	EPtransf	RPNP	increment	VarPIB	POPUL	lfgfauton	ifgfliqu	ifgfinvs	comparec	compet	Fragmt
EPinvest	1.000													
EPdefas	0.5308	1.000												
EPretri	-0.005	-0.005	1.000											
EPtransf	0.078*	0.070*	-0.001	1.000										
RPNP	0.003	-0.015*	-0.002	-0.002	1.000									
increment	-0.007*	0.086*	0.000	-0.001	0.000	1.000								
VarPIB	0.012*	-0.001	-0.006	-0.010*	-0.015*	-0.011*	1.000							
Pop	-0.044*	-0.038*	-0.003	-0.004	0.767*	-0.009*	-0.022*	1.000						
ifgfauton	0.248*	0.253*	-0.008*	0.025*	0.108*	0.007*	-0.013*	0.154*	1.000					
ifgfliqu	0.141*	0.146*	0.023*	0.017*	-0.005	0.012*	0.008*	-0.007*	0.131*	1.000				
ifgfinvs	0.350*	0.113*	0.000	-0.006	-0.002	0.053*	0.023*	-0.028*	0.016*	0.105*	1.000			
Comparec	0.095*	0.082*	0.000	0.014*	-0.054*	0.012*	-0.002	-0.095*	-0.103*	0.087*	0.127*	1.000		
compet	-0.073*	-0.049*	0.003	0.011*	-0.010*	-0.002	0.007*	-0.012*	-0.061*	-0.004	-0.059*	0.074*	1.000	
Fragmt	-0.053*	-0.060*	0.007*	-0.015*	-0.051*	-0.012*	-0.003	-0.072*	-0.0588	-0.058*	-0.058*	-0.184*	0.015*	1.000

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados do SICONFI, IBGE, FIRJAN e TSE.

Nota: \*Significância de 0.05.

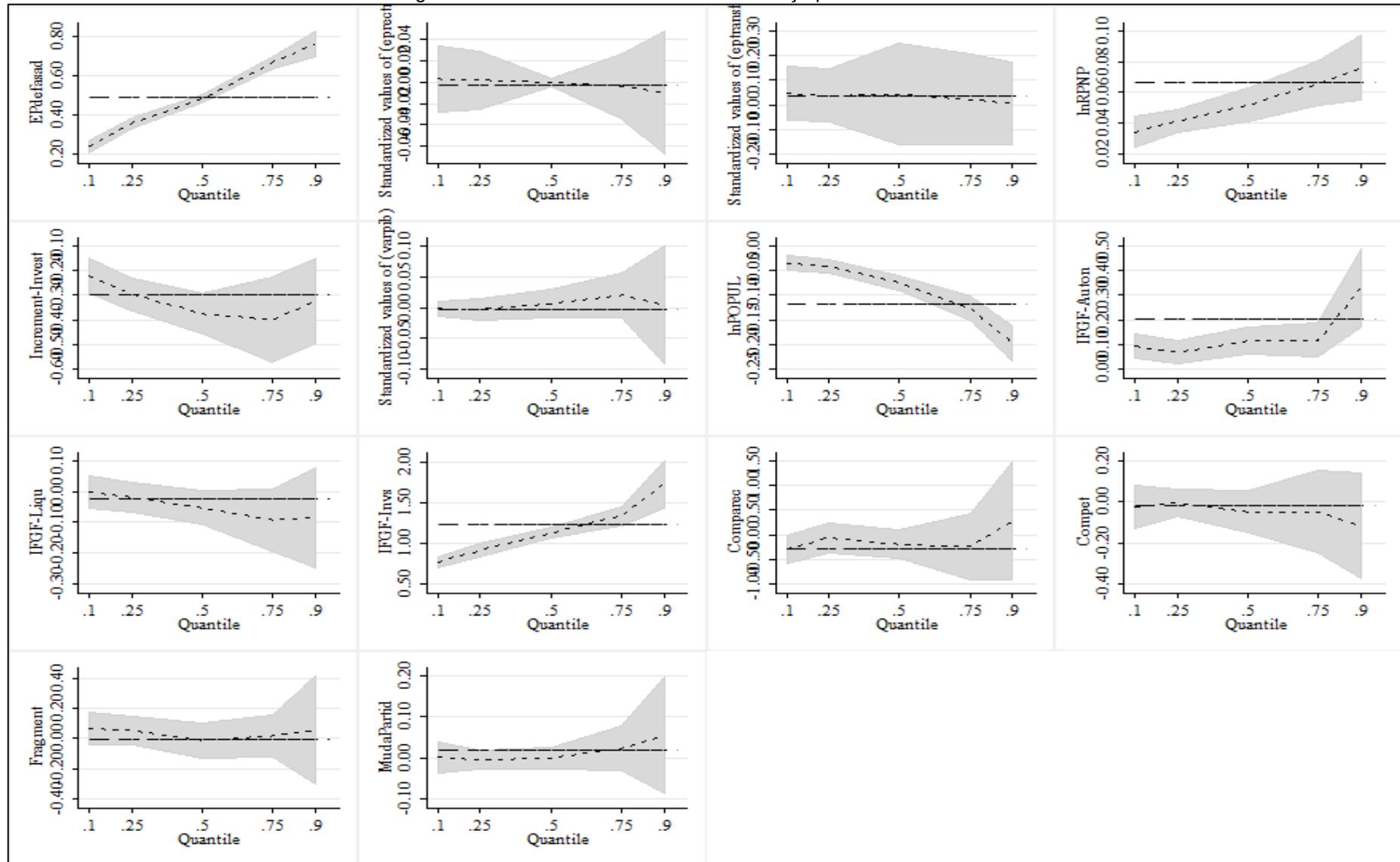
Figura 6 - Estimativas e intervalo de confiança para EP-Pessoal e Encargos Sociais



Fonte: Dados da pesquisa (2020).



Figura 8 - Estimativas e intervalo de confiança para EP-Investimentos



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

