
REFLEXOS DA IMPRECIÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS NOS GOVERNOS LOCAIS BRASILEIROS

Otávio Gomes Cabello ¹
Ricardo Rocha de Azevedo ²

▪ Artigo recebido em: 08/02/2022 ▪ Artigo aceito em: 13/04/2023 ▪▪ Segunda versão aceita em: 20/07/2023

RESUMO

Esta pesquisa objetivou analisar se municípios que apresentam maior acurácia de previsão orçamentária das receitas possuem menor endividamento e maior liquidez. Para tanto foram utilizados os dados orçamentários e financeiros dos municípios brasileiros de 2015 a 2019, cujos testes foram realizados pela estimação de regressão quantílica com dados em painel. Sendo assim, trata-se de uma pesquisa com finalidade aplicada, profundidade descritiva, caráter transversal e natureza quantitativa. Os resultados indicam que a superestimação da receita sugere um aumento do endividamento e a subestimação sugere uma redução do endividamento e aumento da liquidez nos municípios brasileiros. Os resultados contribuem para preenchimento de uma lacuna na literatura de finanças públicas, uma vez que se observou uma ausência em pesquisas que testassem empiricamente nos municípios brasileiros os reflexos da imprecisão orçamentária no endividamento e liquidez. Os resultados também contribuem para os gestores públicos municipais e aos órgãos de controle, como indicativo de que é necessária uma atenção aos modelos de previsão orçamentária das receitas, pois melhores estimações podem resultar em menor endividamento e maior liquidez.

¹ Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade – FEA-USP. Professor da Faculdade de Ciências Aplicadas, Universidade Estadual de Campinas (FCA/Unicamp). Rua Pedro Zaccaria, 1300, Jardim Santa Luiza, Limeira - SP, CEP 13484-350. E-mail: ocabello@unicamp.br
<https://orcid.org/0000-0003-4933-512X>

² Doutor em Controladoria e Contabilidade pela FEARP-USP, Professor do Departamento de Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia (PPGCC/UFU). Avenida Bandeirantes, 3900, Monte Alegre - Ribeirão Preto – SP. CEP 14040-905. E-mail: ricardo.azevedo@usp.br
<https://orcid.org/0000-0001-6302-0760>

Editor responsável pela aprovação do artigo: Dr. João Estevão Barbosa Neto
Editor responsável pela edição final do artigo: Dr. Ewerton Alex Avelar

Palavras-Chave: Previsão Orçamentária; Endividamento Público; Orçamento Público; Administração Financeira Pública; Imprecisão Orçamentária.

REFLECTIONS OF THE INACCURACY OF BUDGETING REVENUES ON BRAZILIAN LOCAL GOVERNMENTS

ABSTRACT

This study analyzes whether municipalities that present greater precision in budgetary forecasts of income have less indebtedness and greater liquidity. Data from Brazilian municipalities from 2015 to 2019 were tested using a quantile regression model with panel data. Therefore, it is descriptive research with an applied purpose, a transversal period, and quantitative analysis. The results indicate that the overestimation of income suggests an increase in indebtedness and the underestimation suggests a reduction in indebtedness and an increase in liquidity in Brazilian municipalities. The results contribute to fill a gap in the literature on public finance, since there was an absence in previous studies that empirically tested the reflections of budget imprecision in debt and liquidity in Brazilian municipalities. The results also contribute to municipal public managers and control bodies as an indication that it is necessary to pay attention to budgeting revenue forecasting models, as better estimates may result in lower indebtedness and higher liquidity.

Keywords: Budget Forecast; Public indebtedness; Public budget; Public Financial Administration; Budget Inaccuracy.

1 INTRODUÇÃO

Considerando o princípio econômico básico, preconizado por Robbins (2012) na década de 1930, que os recursos são escassos e as necessidades humanas são ilimitadas; e que vivemos em ambiente econômico de restrições no Brasil, torna-se relevante otimizar o uso dos recursos por meio de boas práticas de planejamento.

No contexto do setor privado, a literatura clássica aponta que quanto maior a previsibilidade de um orçamento, melhor será a gestão dos gastos e mais assertiva serão as decisões nas organizações (Anthony & Govindarajan, 2002; Atkinson, 2000). A transposição dessa relação do setor privado para o setor público mostra-se relevante, sobretudo ao considerar que a legislação traz como regra a busca pelo equilíbrio entre receitas previstas e despesas fixadas (Lei Complementar nº 101/2000). Logo, as receitas previstas indicarão o montante de despesas a executar e, conseqüentemente, quais serviços e políticas públicas

poderão ter continuidade ou poderão ser implementadas (Albuquerque et al., 2008).

A legislação brasileira (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 12) traz comandos sobre como as receitas públicas devem ser previstas, cujo processo deve observar, adicionalmente, a metodologia presente no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), emitido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2021). Mesmo assim, os governos possuem autonomia para elaboração das suas estimativas de receitas. Apesar de normatizado, a literatura já vem apontando elevada imprecisão na relação entre as informações previstas no orçamento e as executadas (Azevedo, 2014; Araújo & Paulo, 2019), sobretudo: i) pela baixa atenção do Poder Legislativo na aprovação dos projetos de lei de orçamento (Domingos & Aquino, 2009); e ii) pela baixa expectativa de punição da imprecisão (Azevedo, 2014), o que gera efeitos como o uso oportunista na alocação de créditos em reservas de contingência do orçamento (Souza, Azevedo & Crozatti, 2021) e a aprovação de despesas acima da sua capacidade de arrecadação (Speeden & Perez, 2020).

Estudos anteriores sobre previsibilidade orçamentária de municípios brasileiros, demonstram resultados antagônicos. Por exemplo, a pesquisa de Zonatto (2013), utilizando como amostra municípios gaúchos, concluiu que a maioria dos municípios não obteve previsões eficazes. Já a pesquisa de Fiirst et al. (2017), utilizando como amostra municípios do Estado do Paraná, demonstrou que a maioria dos municípios daquele estado apresentou eficiência na previsibilidade de receitas orçamentárias. Observa-se que o foco desses estudos está descrição da imprecisão, ao invés de observar os efeitos causados por essa imprecisão.

A literatura internacional na temática que utiliza governos locais de países desenvolvidos também já consolidou discussões sobre imprecisão das receitas orçamentárias, porém busca discutir se modelos mais sofisticados são mais indicados em detrimento de outros, ou quais fatores contribuem para uma maior ou menor precisão (Beckett-Camarata, 2004, 2006; Cirincione, Gurierrri & van de Sande, 1999; Bretschneider, Bunch & Gorr, 1992). Ou seja, as pesquisas que analisam a imprecisão orçamentária de governos locais acabam focando mais em buscar explicações para a imprecisão ou em propor melhores modelos de previsão, do que investigar de suas consequências.

A partir da elevada imprecisão do orçamento, com as diferenças da imprecisão existente entre os entes da federação brasileira (Azevedo, 2014), pode-se inferir que (i) inexistente uma metodologia padrão de estimação da previsão das receitas que os governos locais adotem, (ii) algumas metodologias adotadas por governos locais podem ter maior acurácia do que outras.

Apesar da literatura já tratar a questão da imprecisão das receitas no orçamento, os possíveis efeitos gerados, como a sua relação com o

endividamento e a liquidez dos governos não é conhecida. Neste sentido, pesquisas que busquem observar os efeitos da imprecisão orçamentária serão relevantes para fundamentar uma discussão maior sobre os modelos de previsão orçamentária pública e, também, podem contribuir para uma maior atenção do poder público e de órgãos de controle sobre as previsões orçamentárias. Como discutido por Rezende (2013, p.59), “uma boa gestão fiscal não se confunde com uma boa gestão pública”, ao sinalizar a necessidade de uma maior atenção ao orçamento público dos governos. Sendo assim, a questão de pesquisa tratada é: qual é a relação entre a imprecisão da previsão das receitas orçamentárias com o endividamento e a liquidez de governos locais brasileiros?

O objetivo da pesquisa é analisar se municípios que apresentam maior acurácia de previsão orçamentária das receitas possuem menor endividamento e maior liquidez. Em outras palavras, a pesquisa analisa se a variação do endividamento está negativamente e a liquidez positivamente associada com a razão entre arrecadação e a previsão orçamentária das receitas.

Os resultados indicam que a superestimação da receita sugere um aumento do endividamento e a subestimação sugere uma redução do endividamento e aumento da liquidez nos municípios brasileiros. Sendo assim, os gestores públicos municipais e os órgãos de controle, devem observar que é necessária uma atenção aos modelos de previsão orçamentária das receitas, pois melhores estimativas podem resultar em menor endividamento e maior liquidez.

Os resultados desta pesquisa trazem duas contribuições: primeiro, para os gestores públicos municipais, pois a previsibilidade do orçamento público, ao mesmo tempo: (a) deve ser preocupação das administrações públicas para oferecimento dos serviços públicos, condução e implementação de políticas públicas; e (b) existem lacunas a serem preenchidas sobre os efeitos da imprecisão orçamentária na literatura sobre finanças públicas em países emergentes; segundo, para a atividade de controle externo dos governos, dado que a fiscalização da aplicação da legislação é competência dos órgãos de controle externo.

Contribui, ainda, para apresentar efeitos gerados pela imprecisão do orçamento, auxiliando na resposta ao questionamento de Rubin (2014) sobre “equilíbrio real” do orçamento e “equilíbrio fingido”, cujos efeitos práticos têm sido pouco discutidos, e também procura responder o questionamento de Jorge, Cerqueira e Furtado (2022) que apresentaram a existência de uma lacuna para uma melhor compreensão dos impactos causados pelas estratégias de superestimação do orçamento.

2. REFERENCIAL TEÓRICO E FORMULAÇÃO DAS HIPÓTESES

A estimação das receitas e despesas no orçamento não pode ser visto apenas como um exercício de previsão de valores por analistas financeiros, baseados em pressupostos e parâmetros econômicos (Jorge, Cerqueira & Furtado, 2022). Isso porque a imprecisão do orçamento pode trazer efeitos diretos no financiamento das políticas públicas, podendo deixar efeitos duradouros por gerações, que deverão suportar o endividamento causado (Jorge, Cerqueira & Furtado, 2022).

Pesquisas anteriores sobre a imprecisão orçamentária, em geral, buscam possíveis razões desta imprecisão e estão relacionadas à qualidade da informação e não sobre os possíveis reflexos causados pela imprecisão (Sun, 2005; Ffirst et al., 2017; Azevedo, 2014; Zonatto et al., 2013; Aquino & Azevedo, 2015), ou procurando analisar despesas com maior imprecisão e dispersão (Carneiro & Costa, 2021). A imprecisão do orçamento tem sido investigada de diversas formas. Um dos mecanismos analisados é a análise das despesas, como a abertura de créditos adicionais pelos governos (Lanis & Bueno, 2020; Baldissera et al., 2020), ou dispersão entre diferentes tipos de naturezas das despesas (Carneiro & Costa, 2021). Geralmente são realizadas análises comparativas entre a receita prevista e executada ou a relação entre a despesa fixada e a executada. Outra corrente de literatura tem buscado discutir a imprecisão das receitas, por meio da estimação de modelos econométricos de projeção com o uso de séries temporais, em geral, buscando analisar se esses modelos seriam mais precisos na estimação do que aqueles utilizados pelos governos (Azevedo, Silva & Gatsios, 2017; Mendonça & Medrano, 2016).

Prefeitos que não possuem maioria no legislativo municipal buscam minimizar a imprecisão na receita pública (Lanis & Bueno, 2020) e municípios com menor porte populacional tendem a possuir maior nota na dimensão de planejamento do ranking do Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEGM) medido pelos Tribunais de Contas (Speeden & Perez, 2020), resultado que indicaria que a estrutura não está associada com um melhor planejamento. Muitas vezes o Poder Executivo acaba desenvolvendo um jogo de “faz de contas” com o Poder Legislativo, superestimando as receitas, o que causa sérios danos à gestão pública (Rezende, 2011). A imprecisão do orçamento pode ainda ser causada por reduções na eficiência técnica dos governos, como no caso da Austrália (McQuestin, Noguchi & Drew, 2021).

A imprecisão do orçamento traz como consequência a perda da credibilidade desse instrumento (Rezende & Cunha, 2013). A perda da credibilidade do orçamento pela sua imprecisão pode levar à diminuição na confiança da sociedade nos governos, além de comprometer os serviços essenciais, dada a dificuldade em balancear as receitas e despesas (IBP, 2018). A preocupação com a imprecisão tem gerado o desenvolvimento de frameworks para monitoramento, como é o caso do modelo PEFA (Public Expenditure and

Financial Accountability), amplamente utilizado pelos organismos internacionais como Banco Mundial para avaliar as finanças públicas dos países (PEFA, 2021). Como discutido em IBP (2018) "a falta de credibilidade orçamentária tem custos humanos reais e pode ameaçar o progresso em direção ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis - ODS". Problemas na estimação orçamentária afetam também o atingimento de metas fiscais (Cruz & Afonso, 2018), e aumentam a vulnerabilidade fiscal dos governos (McQuestin, Noguchi & Drew, 2021).

Uma das discussões tratadas pela literatura é se a imprecisão seria apenas um erro informacional, como a ausência de informação tempestiva no momento da elaboração do orçamento, ou trata-se de estratégias deliberadas (Azevedo, 2014; Aquino & Azevedo, 2015; Almeida-Santos, Pires, & Matias-Pereira, 2018; Anessi-Pessina & Sicilia, 2020). O 'viesamento' do orçamento, ou seja, a alocação intencional de super ou subestimação tem sido discutida pela literatura. Boukari e Veiga (2018) comparando governos locais de Portugal e França encontraram que essas estratégias (sub ou superestimação) são mais comuns quando o governo possui grande margem de manobra (maioria no legislativo), e ocorrem sobretudo nos períodos pré-eleitorais. Almeida-Santos et al. (2018) discutiram que existem comportamentos oportunistas, em que o orçamento é manipulado intencionalmente, sobretudo em decorrência de ciclos políticos. Goeminne, Geys e Smolders (2008) encontraram no caso de governos locais da Bélgica, que na presença de maior fragmentação política (maior quantidade de partidos na coalisão), a precisão das receitas é maior. Anessi-Pessina e Sicilia (2020) demonstraram em governos locais da Itália que características pessoais dos gestores como sua personalidade afetam a precisão do orçamento.

A subestimação das receitas no orçamento pode produzir superávits orçamentários posteriores que favorecem os "interesses paroquiais" no aumento posterior do orçamento, como verificado por Anessi-Pessina et al. (2012, p.876), no caso de governos locais da Itália. Por outro lado, em uma visão positiva, a subestimação da receita pode fornecer uma proteção contra despesas imprevistas ou escassez de receita, permitindo a criação de um buffer para financiar despesas discricionárias e, também, pode ser usado para dar a impressão, no final do ano, de que uma gestão prudente resultou em economia operacional (Anessi-Pessina & Sicilia, 2015). Rubin (2014) discute que a subestimação pode levar a ineficiência nos programas e contribuir para sua falha na execução.

Já a superestimação das receitas no orçamento gera um excesso de previsão, em que durante a execução, as receitas reais ficarão aquém das orçadas, obrigando a um contingenciamento ou causando um déficit a ser coberto nos anos seguintes (Anessi-Pessina & Sicilia, 2015, 2020), autorizando realização de despesas mesmo sem a perspectiva de recursos financeiros para suportá-las (Ríos et al., 2018). Isso reduz a capacidade de funcionamento dos

municípios no futuro, além de constituir um fardo para as gerações futuras (Jorge, Cerqueira & Furtado, 2022). Boukari e Veiga (2018) discutem que o bem-estar social dos cidadãos pode ser afetado em decorrência da estratégia de superestimação das receitas.

As alterações posteriores do orçamento possuem menor transparência e recebem menos atenção do que o orçamento inicial, sendo assim, os governos possuem incentivos para operar de forma estratégica nos projetos de lei orçamentária (Anessi-Pessina, Sicília & Steccolini, 2012).

Em relação aos determinantes da ocorrência de superestimação, Jorge, Cerqueira e Furtado (2022) discutem que em municípios portugueses a maioria do Prefeito no Legislativo diminui o controle sobre o executivo, abrindo espaço para superestimação de receitas. Já Rios et al., (2018) mostraram que municípios espanhóis com menor transparência apresentam maior propensão à superestimação. Ambos os autores encontraram a relação de efeitos do ciclo político, sobretudo no ano eleitoral.

Em outra dimensão de análise, a literatura que trata sobre o endividamento público busca analisar determinantes do endividamento, como a influência das despesas com pessoal, as operações de crédito, os restos a pagar, a liquidez (Cassimiro et al., 2021; Oliveira, 2014; Aquino & Azevedo, 2017), bem como o Produto Interno Bruto (PIB) e a população (Queiroz et al., 2018). Porém, não foi observada literatura nacional que tenha observado os efeitos da imprecisão orçamentária no endividamento e liquidez das organizações públicas.

Por outro lado, na literatura internacional discussões têm sido tratadas, como na pesquisa de Chatagny e Soguel (2012), que evidenciaram que a subestimação da receita reduz significativamente os déficits. O estudo também demonstra que esse efeito é canalizado por meio da redução das despesas e que os efeitos da super e subestimação acabam sendo simétricos. Jonung e Larch (2006), por sua vez, mostraram que erros de previsão orçamentária têm contribuído para o aumento dos déficits estruturais nos países da União Européia. Por fim, McQuestin, Noguchi e Drew (2021) encontraram que a imprecisão dos orçamentos dos governos locais da Austrália levou a um aumento da vulnerabilidade financeira, enfraquecendo sua capacidade de recuperação de choques financeiros inesperados, por gerar aumento persistente dos gastos. Com base nestes estudos, foram formuladas as seguintes hipóteses:

H1: A superestimação da receita orçamentária aumenta o endividamento, por ampliar a margem de gastos autorizados sem suporte orçamentário

H2: A subestimação da receita orçamentária reduz o endividamento

A imprecisão orçamentária pode ser observada por meio do Balanço Orçamentário, pois de acordo com Lei nº 4.320 de 1964, o Balanço Orçamentário deverá apresentar as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas. Já a Lei Complementar nº 101, de 2000, determina que deve haver um equilíbrio orçamentário, ou seja, as despesas fixadas devem estar equilibradas com as receitas previstas. Considerando, portanto, que as receitas e despesas podem ser super ou subestimadas e que o gasto estaria condicionado à receita e que a sobra de recursos pode ser usada para maior gasto, se pode inferir que: (a) a superestimação na previsão das receitas aumentaria o endividamento e diminuiria a liquidez, pois autoriza gastos acima da capacidade de receitas; e (b) a subestimação na previsão das receitas tende a diminuir o endividamento e aumentar a liquidez, pois gera maior capacidade de pagamento e permite uma maior amortização da dívida. Sendo assim, considerando as regras fiscais e os possíveis efeitos da imprecisão orçamentária, foram formuladas as seguintes hipóteses:

H3: A superestimação da receita orçamentária reduz a liquidez H4: A subestimação da receita orçamentária aumenta a liquidez

Cabe destacar que o termo liquidez utilizado nesta pesquisa está relacionado ao grau de solvência da organização em decorrência da existência ou não de solidez financeira que garanta o pagamento dos compromissos assumidos com terceiros, ou seja, observar a capacidade de pagamento da organização. O indicador de liquidez corrente revela a capacidade financeira da empresa para cumprir seus compromissos de curto prazo. No que tange o indicador de liquidez geral, ocorre a evidência de recursos financeiros aplicados no ativo circulante e ativo realizável a longo prazo para o pagamento das obrigações totais da empresa com terceiros. A liquidez geral é, normalmente, utilizada como medida de segurança financeira da empresa a longo prazo, revelando sua capacidade de saldar todos seus compromissos. (Assaf Neto, 2020)

Apesar de próximas, as hipóteses se justificam porque as estratégias orçamentárias (superestimação e subestimação), podem levar a diferentes efeitos (aumento no endividamento e diminuição na liquidez).

3 METODOLOGIA

O presente estudo possui: i) finalidade aplicada, uma vez que busca observar os efeitos da imprecisão orçamentária nos governos locais brasileiro; ii) profundidade descritiva, pois busca evidenciar e interpretar essa imprecisão no endividamento e liquidez dos referidos governos; iii) dados de origem documental, em função da extração dos dados nas plataformas do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e Ipeadata; iv) caráter transversal, uma vez se analisa os governos locais no período de 2015 a

2019 para o estudo; e v) natureza quantitativa, pois emprega modelagem de estatística de dados para o teste de hipóteses.

Como meio de observar as relações propostas nas hipóteses do trabalho, foram coletados os dados dos anos de 2015 a 2019 de todos os municípios brasileiros cujos dados estavam disponíveis, das seguintes fontes: (i) Siconfi e (ii) Ipeadata. Foram extraídas as informações do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e Demonstração de Contas Anual (DCA). Os dados coletados foram: (a) relação das receitas (total, corrente e capital) arrecadadas com as previstas; (b) dívida consolidada; (c) Ativo Circulante; (d) Realizável de Longo Prazo; (e) Passivo Circulante; (f) Passivo não-circulante; e (g) Receitas com Operações de Crédito; (h) Despesas totais empenhadas; (i) Despesas totais pagas; (j) Previsão inicial de despesas com Pessoal e Encargos; (k) Despesas Empenhadas com Pessoal e Encargos; (l) PIB municipal e (m) População.

Os dados foram coletados de 5.570 municípios entre 2015 a 2019, devido à disponibilidade de dados, e optou-se por não considerar os anos de 2020 e 2021 por serem os anos da pandemia Covid-19 que gerou incertezas na estimação das receitas. Destacamos que os dados destes anos foram coletados e testados no modelo, bem como se testou a opção de inserir uma variável *dummy* para os anos de pandemia, no entanto, o modelo não se sustentou. Entendemos que tanto a previsibilidade orçamentária, quanto os aspectos de endividamento e liquidez foram afetados no período pandêmico, justificando assim os resultados encontrados. A incerteza da previsão das receitas para 2021 pode ser verificada, por exemplo, expressa na Nota Técnica 4/2020, emitida pelas Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que analisou o projeto de lei do orçamento federal para 2021 (CONOF/CONORF, 2021).

Para o teste das hipóteses foi utilizado o modelo de regressão quantílica para dados em painel (desbalanceado), cujas variáveis estão apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1
Variáveis utilizadas no modelo

	Variáveis	Tipo de variável		Fórmula
DC_var	Varição da Dívida Consolidada (A)	Dependente	Proxy Endividamento	Valor nominal da Dívida Consolidada (t) / Valor nominal da Dívida Consolidada (t-1)
LC	Liquidez Corrente (A)	Dependente	Proxy Liquidez	Ativo Circulante / Passivo Circulante
LG	Liquidez Geral (A)	Dependente	Proxy Liquidez	(Ativo Circulante + RLP) / (Passivo Circulante + Passivo não Circulante)
IPRC	Imprecisão da Previsão das Receitas Correntes (A)	Independente	Proxy imprecisão orçamentária	Receita corrente arrecadada / Receita corrente prevista
RestPgr	Restos a pagar (A)	Controle	Controle da margem fiscal	Despesas totais empenhadas – despesas totais pagas

PDP	Previsão de Despesas com Pessoal e Encargos (A)	Controle	Controle da margem fiscal	Previsão atualizada de despesas com pessoal e encargos – despesas empenhadas com pessoal e encargos
OPC	Operações de Crédito (B)	Controle	Controle da margem fiscal	Valor nominal das receitas de operações de crédito
Pib_capit	PIB per capita (B)	Controle	Controle dos efeitos exógenos	PIB / População
Pop_In	População (B)	Controle	Controle – efeitos de escala	Logaritmo natural do número de habitantes

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados: (A) SICONFI; (B) Ipeadata.

Para o tratamento dos outliers e inclinações significativas, uma vez que os municípios possuem diferenças na divulgação dos dados no Siconfi, as variáveis foram tratadas pelo processo de *winsorizing*. Esse é um procedimento que modera a influência de outliers na média e variância e, portanto, cria estimadores mais robustos de localização e variabilidade (Blaine, 2018).

A divisão por quantis se deu pela superestimação da receita dos municípios (menor do que 1) e pela subestimação da receita dos municípios (maior do que 1). Optou-se por essa modelagem, pois na análise dos dados brutos observou-se uma forte desigualdade entre os municípios brasileiros. Deste modo, o uso de tal modelo torna os resultados mais robustos ao observar a resposta de cada quantil e utiliza a mediana condicional como medida de tendência central, o que torna a regressão mais robusta em resposta aos outliers (Marioni et al., 2016). De modo a tornar mais claro o que foi utilizado nos quantis de superestimação e subestimação, apresentamos o critério utilizado para divisão por quantis: de forma hipotética, caso o município tenha previsto arrecadar \$ 500 e arrecadou \$ 400, ele estará no quantil de superestimação; por outro lado, caso tenha previsto arrecadar \$ 500 e arrecadou \$ 600 ele estará no quantil de subestimação. Deste modo, foi possível observar o comportamento do endividamento e liquidez para municípios que adotam estratégias diferentes de super e subestimação de suas receitas.

O endividamento público dos governos locais pode ser observado por meio do Demonstrativo da Dívida Consolidada, contido no Relatório de Gestão Fiscal, com publicação quadrimestral. Neste demonstrativo são apresentadas as informações sobre a dívida consolidada, bem como a dívida consolidada líquida, demonstrando se os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estão sendo cumpridos. Como um dos objetivos desta pesquisa é analisar o efeito da imprecisão orçamentária das receitas no endividamento, foi utilizada a dívida consolidada, pois a dívida consolidada líquida poderia não representar adequadamente os resultados esperados, uma vez que a dívida líquida deduz a disponibilidade de recursos atuais e expectativas de créditos futuros da dívida consolidada. Ressalta-se, porém, que a pesquisa adotou como variável dependente a variação da dívida consolidada, ao invés de utilizar o saldo da dívida consolidada anual, com o objetivo de captar o efeito da imprecisão do orçamento do ano *i* na variação do endividamento daquele ano.

A escolha pela receita corrente em detrimento das receitas totais foi realizada em função da variação das receitas de capital arrecadadas em relação ao previsto ser elevada devido à dinâmica de estimação desse tipo de receita no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA,) que impactavam na imprecisão das receitas totais (Azevedo, 2014).

A Tabela 2 demonstra as estatísticas descritivas com a relação entre as variáveis de previsão e execução de receita. Ressalta-se que as transferências estão computadas.

Tabela 2

Estatística Descritiva da Previsão de Receitas

Variável	N	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
Receita Total	23.005	90,22669	16,11172	47,55	131,56
Receita Corrente	23.280	95,04669	12,83822	60,05	131,23
Receita de Capital	22.087	422,2784	2201,621	0,4	19.538,84

Nota. Período: 2015 a 2019

A análise de regressão objetiva analisar o poder de explicação da variável independente previsão de receitas correntes (PRT) nas variáveis dependentes de variação da dívida consolidada (DC_var) e liquidez (LC e LG). Como variáveis de controle foram utilizadas as Operações de crédito (OPC), os Restos a pagar (RestPgr), as Previsão de Despesas com Pessoal e Encargos (PDP), PIB per capita (Pib_capita), e a População (Pop_In). Essas variáveis foram selecionadas com base em estudos anteriores sobre determinantes do endividamento público e finanças públicas (Casemiro et. al. 2021; Aquino & Azevedo, 2017; Ribeiro & Jorge, 2014; Gerigk et al. 2014). Cabe destacar que os Tribunais de Contas dos referidos municípios foram testados como *dummy* para controle do modelo, no entanto, essa variável não foi mantida, pois não se observou diferença no comportamento das variáveis.

Foram propostos 3 modelos regressivos, testados com as condicionantes quantílicas de super e subestimação, onde τ representa um quantil, y_{it} representa o município i no período t :

Modelo I – Efeitos da Super e Subestimação da Receita Orçamentária no Endividamento

$$DC_{var} y_{it}(\tau | x_{it}) = c_0 + \beta_1 PRC + \sum_{k=2}^5 \beta_k \text{variáveis de controle}_{kit} + e_{it}$$

Modelo II – Efeitos da Super e Subestimação da Receita Orçamentária na Liquidez Corrente

5

$$LG_{y_{it}}(\tau | x_{it}) = c_0 + \beta_1 PRC + \sum_{k=2} \beta_k \text{variáveis de controle}_{it} + e_{it}$$

Modelo III – Efeitos da Super e Subestimação da Receita Orçamentária na Liquidez Geral

$$LG_{y_{it}}(\tau | x_{it}) = c_0 + \beta_1 PRC + \sum_{k=2} \beta_k \text{variáveis de controle}_{it} + e_{it}$$

4 RESULTADOS: EFEITOS DA IMPRECISÃO DO ORÇAMENTO NO ENDIVIDAMENTO

A Figura 1 apresenta a imprecisão da receita corrente entre 2015 e 2019 para os municípios, mensurada pela relação entre a receita arrecadada e a estimada para cada exercício. Apesar de grande dispersão nos dados, pode-se observar uma tendência à subestimação das receitas no período em praticamente todos os exercícios.

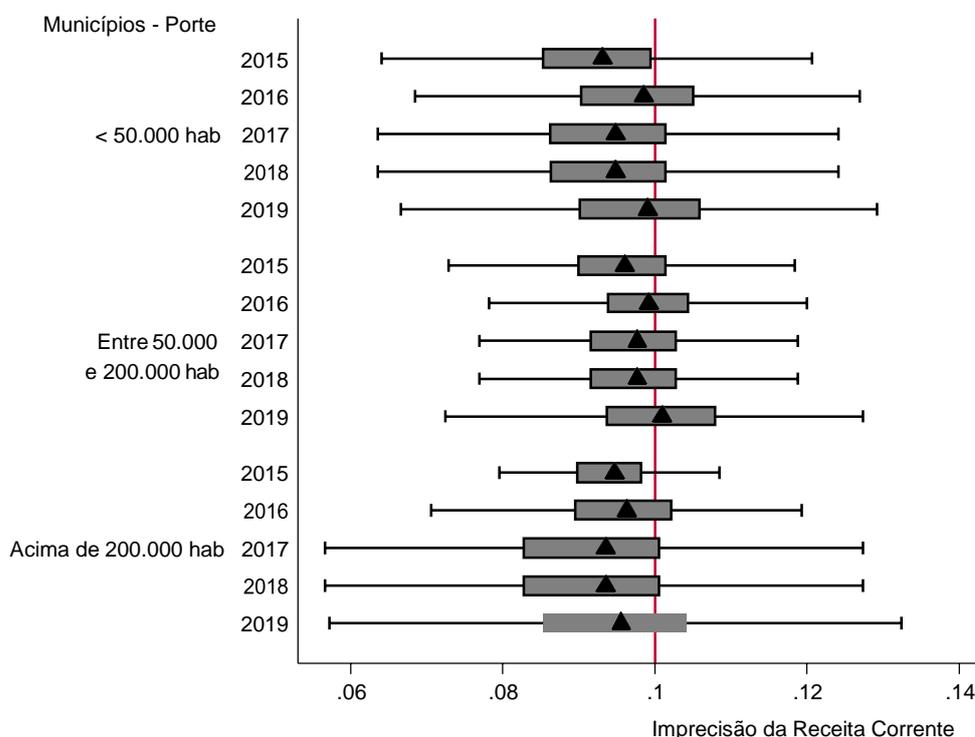


Figura 1 - Imprecisão da receita corrente entre 2015 e 2019, por porte de municípios
 Nota. A imprecisão é uma relação entre a receita corrente arrecadada e a prevista.

A Tabela 3 apresenta a estatística descritiva da série utilizada. Algumas informações chamam a atenção para a elevada dispersão entre os municípios.

As informações indicam haver grande dispersão entre os municípios na variação da dívida consolidada (DC_var), o que sugere que alguns municípios têm realizado a gestão do endividamento, porém, com um grande aumento geral no período de 2015 a 2019. Os municípios apresentam dispersão elevada na imprecisão orçamentária das receitas correntes (IPRC), ocorrendo arrecadação com mais de 200% de diferença em relação à previsão inicial, resultado alinhado com pesquisas anteriores (Araújo & Paulo, 2019; Azevedo, 2014). A liquidez também apresenta grande dispersão, com grande variação na liquidez corrente (LC) e liquidez geral (LG).

Tabela 3

Estatística descritiva das variáveis

Variável	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
DC_var	2,095839	5,399277	0,0323608	44,73998
IPRC	0,095323	0,026843	1,00e-05	2,53563
Pib_capita	19,36833	19,25587	3,360541	513,1342
OPC	429613,7	1995938	0	1,62e+07
PDP	1,022042	,1369843	0,6864652	1,486709
RestPar	5657931	1,63e+07	-3299575	1,19e+08
Pop_In	9,471155	1,173428	6,660575	16,3212
LC	13,53271	39,93798	,0816493	314,3389
LG	4,796731	19,66525	0	168,3441

Notas. (1) Siglas: DC_var – Variação da Dívida Consolidada; IPRC – Imprecisão da Previsão das Receitas Correntes; Pib_capita – PIB per capita; OPC – Operações de Crédito; PDP – Previsão das Despesas com Pessoal e Encargos; RestPar – Restos a Pagar; Pop_In – População; LC – Liquidez Corrente; LG – Liquidez Geral. (2) período: 2015 a 2019.

A Tabela 4 apresenta a matriz de correlação entre as variáveis analisadas. De acordo com os valores apresentados, as variáveis que possuem uma correlação significativa (maior que 0,3) são Restos a Pagar e População com Operações de Crédito; População com Restos a Pagar; e Liquidez Geral com Liquidez Corrente. Esses resultados sugerem que o porte dos municípios (representado pela população na modelagem estatística) gera um efeito positivo nas contratações de Operações de Crédito e Restos a pagar, bem como existe associação entre Operações de Crédito e Restos a Pagar. Já a alta correlação entre LC e LG era esperada pela própria composição dos índices.

Tabela 4

Resultados da Correlação de Pearson

	DC_var	PRC	Pib_capita	OPC	PDP	RestPar	Pop_In	LC	LG
DC_var	1								
PRC	0,0049	1							
Pib_capita	-0,0283*	0,0692*	1						
OPC	-0,0173*	0,0217*	0,1652*	1					
PDP	0,0278*	0,2621*	0,0397*	-0,0116*	1				
RestPar	-0,0226*	0,0014	0,2162*	0,4887*	0,0354*	1			
Pop_In	-0,0305*	0,0416*	0,0908*	0,4304*	0,1246*	0,5584*	1		

LC	-0,0027	0,0461*	0,1414*	0,0167	-0,0152	-0,0459*	-0,0814*	1
LG	-0,0076	0,0265*	0,0673*	0,0078	-0,0109	-0,0118	-0,0167*	0,5279* 1

Notas. Siglas das variáveis: DC_var – Variação da Dívida Consolidada; IPRC – Imprecisão da Previsão das Receitas Correntes; Pib_capita – PIB per capita; OPC – Operações de Crédito; PDP – Previsão das Despesas com Pessoal e Encargos; RestPar – Restos a Pagar; Pop_In – População; LC – Liquidez Corrente; LG – Liquidez Geral; *: significância estatística de 5%.

As demais variáveis apresentam baixa correlação, o que sugere que não existe o efeito da multicolinearidade entre as variáveis. A ausência de multicolinearidade é uma das premissas para o bom ajuste das variáveis na regressão. Desde que não haja evidências de multicolinearidade na série, não é necessário o uso de testes que provem sua presença, como o teste de Farrar e Glauber (1967).

A Tabela 5 apresenta o resultado da regressão do Modelo I, que analisa o efeito da imprecisão das receitas correntes na variação do endividamento. Observa-se pelo sinal dos coeficientes da variável IPRC (imprecisão das receitas correntes) que as hipóteses 1 e 2 foram confirmadas para o período de 2015 a 2019, indicando que a superestimação da receita resulta em um aumento do endividamento e a subestimação resultada em uma redução do endividamento. A quantidade de observações dos dois testes sugere que existem mais estratégias de subestimação das receitas correntes nos municípios brasileiros do que superestimação.

Os resultados são relevantes, pois indicam que a imprecisão presente no orçamento inicial, que é elevada nos municípios (Azevedo, 2014; Aquino & Azevedo, 2015), pode estar contribuindo para o aumento do endividamento no caso da ocorrência de superestimação de receitas. Isso ocorreria, pois o orçamento inicial aprovado equilibra as receitas previstas com as despesas fixadas. Assim, se um governo tem uma capacidade de arrecadar \$500,00, mas informa no orçamento o valor de \$700,00, essa diferença é utilizada para aprovar o limite das despesas nesse montante, que está acima da capacidade real de arrecadação. Como consequência, um espaço fiscal fictício é criado, pois a arrecadação tende a não se realizar.

Tabela 5

Resultado Modelo I – efeitos da imprecisão na variação do endividamento

DC_var	Superestimação			Subestimação		
	Coef	t-stat	P> t	Coef	t-stat	P> t
IPRC	0,4672662	4,61	0,000	-0,609761	-2,58	0,010
Pib_capita	-0,000683	-3,63	0,000	0,000226	1,61	0,107
OPC	2,80e-08	16,73	0,000	1,37e-08	12,38	0,000
PDP	0,061195	2,14	0,033	0,069074	3,53	0,000
RestPar	-8,63e-10	-3,27	0,001	-6,40e-10	-4,01	0,000
Pop_In	0,013696	3,84	0,000	0,01421	6,05	0,000
Constante	0,735997	16,79	0,000	0,8275	28,37	0,000
Observações		5.314			9.276	
Pseudo R2		0,0045			0,0022	

<i>Median Regression</i>		
<i>Raw sum of deviation</i>	3593.913 (about 0.985108)	5964.169 (about .984035)
<i>Min sum of deviation</i>	3577.758	5951.234

Notas. Os modelos foram estimados por meio de regressão quantílica. Siglas das variáveis: DC_var – Variação da Dívida Consolidada (variável dependente); IPRC – Imprecisão da Previsão das Receitas Correntes; Pib_capita – PIB per capita; OPC – Operações de Crédito; PDP – Previsão das Despesas com Pessoal e Encargos; RestPar – Restos a Pagar; Pop_In – População; LC – Liquidez Corrente; LG – Liquidez Geral

Como um “remédio” para a ocorrência desse cenário, como tratado por Speeden e Andrade (2020), a LRF determina o contingenciamento das despesas a cada bimestre, caso as receitas não se realizem (LRF, art. 8º). Porém esses resultados permitem inferir que os mecanismos presentes na LRF não têm sido suficientes para minimizar o aumento do endividamento ocorrido a partir da aprovação de créditos no orçamento.

Além disso, as alterações posteriores do orçamento (como créditos adicionais e/ou contingenciamentos) apresentam vários problemas: primeiro: as alterações posteriores no orçamento não possuem a mesma transparência do orçamento inicial, como já discutido por Anessi-Pessina, Sicília e Steccolini (2012); segundo, os cortes e contingenciamentos no orçamento em geral são realizados de forma top-down pelos governos e com baixa reflexividade, gerando perda de eficiência em programas que deixam de ser executados (Aquino & Azevedo, 2015); terceiro, nem todas as despesas aprovadas no orçamento podem ser contingenciadas como é o caso das despesas associadas a vinculações (Azevedo, Leroy & Pigatto, 2020), o que pode ser uma explicação para os efeitos verificados no endividamento, pois os gastos acabam sendo realizados. Por fim, os governos possuem incentivos a proteger os gastos que são de seus interesses em detrimento dos demais, o que os leva a gastar primeiro as despesas de interesse, que em geral são discricionárias (Alston et al., 2005), deixando um espaço reduzido para contingenciamento posterior.

Adicionalmente, os resultados da Tabela 5 evidenciam que as operações de créditos e imprecisão das despesas com pessoal e encargos contribuem para o aumento do endividamento. Por outro lado, um resultado inesperado foi a indicação que os restos a pagar representaram um efeito negativo com o endividamento. Os restos a pagar, inicialmente, são consideradas dívidas de curto prazo e, portanto, não estariam incluídos no cálculo da dívida consolidada. Esses itens são de fácil manuseio, pois permitem que o governo não reconheça a dívida ou cancele valores atualmente inscritos em restos a pagar (Aquino & Azevedo, 2017).

As Tabelas 6 e 7 apresentam o resultado da regressão dos Modelo II e III que analisam o reflexo da imprecisão das receitas na liquidez corrente e geral, respectivamente. Nota-se que H3 não foi confirmada por falta de significância estatística, o que significa dizer que a superestimação das receitas correntes não

se converte em menor liquidez, apesar de estar associada com o endividamento de longo prazo (dívida consolidada). Por outro lado, observa-se que H4 foi confirmada em ambos os modelos, sugerindo que a subestimação das receitas correntes nos municípios testados reflete positivamente na liquidez corrente e geral, ou seja, as receitas arrecadas de forma superior ao previsto se convertem em maior disponibilidade de recursos para as obrigações de curto e longo prazo.

Tabela 6

Resultado Modelo II - efeitos da imprecisão na liquidez corrente

LC	Superestimação			Subestimação		
	Coef	t-stat	P> t	Coef	t-stat	P> t
IPRC	-0,139850	-0,03	0,977	48,06471	5,68	0,000
Pib_capita	0,233997	20,31	0,000	0,096343	25,33	0,000
OPC	1,88e-07	1,44	0,151	2,51e-07	6,27	0,000
PDP	-5,879514	-3,16	0,002	-2,586856	-3,78	0,000
RestPar	-1,75e-08	-0,89	0,371	-1,62e-08	-2,94	0,003
Pop_In	-0,6756426	-2,78	0,006	-,1698257	-2,14	0,032
Constante	14,14814	4,83	0,000	0,927322	0,91	0,361
Observações		2.944			5.734	
Pseudo R2		0,0318			0,0219	
<i>Median Regression</i>						
<i>Raw sum of deviation</i>	27646,89 (about 5,68905)			29805,23 (about 2,39168)		
<i>Min sum of deviation</i>	26768,32			29152,11		

Notas. Os modelos foram estimados por meio de regressão quantílica. Siglas das variáveis: LC (liquidez corrente – variável dependente); IPRC – Imprecisão da Previsão das Receitas Correntes; Pib_capita – PIB per capita; OPC – Operações de Crédito; PDP – Previsão das Despesas com Pessoal e Encargos; RestPar – Restos a Pagar; Pop_In – População.

A Tabela 7 apresenta o resultado do modelo III, que utilizou a liquidez geral como variável dependente. Os resultados indicam a confirmação da hipótese 4 (a subestimação da receita orçamentária aumenta a liquidez) e a rejeição da hipótese 3 (a superestimação da receita orçamentária reduz a liquidez).

Tabela 7

Resultado Modelo III- efeitos da imprecisão na liquidez geral

LG	Superestimação			Subestimação		
	Coef	t-stat	P> t	Coef	t-stat	P> t
IPRC	-0,019006	-0,03	0,977	15,9612	8,58	0,000
Pib_capita	0,0119538	10,44	0,000	0,0150041	16,71	0,000
OPC	1,34e-08	0,97	0,330	6,62e-09	0,72	0,474
PDP	-1,21833	-6,03	0,000	-,6488825	-4,26	0,000
RestPar	6,45e-09	3,20	0,001	2,98e-09	2,36	0,018
Pop_In	-0,112385	-4,39	0,000	-0,0516693	-2,86	0,004
Constante	3,055429	9,75	0,000	0,0836451	0,37	0,713
Observações		2.944			8.525	
Pseudo R2		0,0318			0,0079	

Median Regression

<i>Raw sum of deviation</i>	27646,89 (about 5,689051)	18363.08 (about 0,618438)
<i>Min sum of deviation</i>	26768,32	18218,39

Notas. Os modelos foram estimados por meio de regressão quantílica. Siglas das variáveis: LG – Liquidez Geral (variável dependente); IPRC – Imprecisão da Previsão das Receitas Correntes; Pib_capita – PIB per capita; OPC – Operações de Crédito; PDP – Previsão das Despesas com Pessoal e Encargos; RestPar – Restos a Pagar; Pop_In – População.

Nota-se que as operações de crédito refletiram positivamente na liquidez corrente dos municípios de subestimação das receitas, sugerindo que essas operações geraram um aumento da disponibilidade de curto de prazo. Por outro lado, e as obrigações foram contraídas para serem pagas a longo prazo.

Já a imprecisão das despesas de pessoal e encargos tiveram o mesmo comportamento em municípios que super e subestimaram suas receitas, ou seja, a imprecisão das despesas de pessoal e encargos reflete negativamente na liquidez, tanto corrente como geral.

Os resultados da variável restos a pagar nos modelos II e III referenda o que foi mencionado nos resultados do modelo I, pois os restos a pagar refletiram negativamente na liquidez corrente e positivamente na liquidez geral, indicando sua característica e efeitos de curto prazo. A Tabela 8 apresenta um resumo das hipóteses e seus resultados.

Tabela 8

Resultados das hipóteses testadas

Hipótese	Resultado
H1: A superestimação da receita orçamentária aumenta o endividamento	Confirmação
H2: A subestimação da receita orçamentária reduz o endividamento	Confirmação
H3: A superestimação da receita orçamentária reduz a liquidez	Rejeição
H4: A subestimação da receita orçamentária aumenta a liquidez	Confirmação

A literatura já tem discutido a existência de intencionalidade no uso de estratégias deliberadas nos projetos de lei orçamentária com a adoção de super ou subestimação das receitas (Azevedo, 2014; Aquino & Azevedo, 2015; Anessi-Pessina et al., 2012; Boukari & Veiga, 2018; Almeida-Santos et al, 2018), porém, sem discutir suas consequências. As explicações para a imprecisão passam pelas articulações políticas do Executivo com o Legislativo, com a baixa atuação desse último no escrutínio do orçamento (Domingos & Aquino, 2019) ou a fraca atuação da Comissão de Orçamento e Finanças na etapa de discussão do orçamento no legislativo (Domingos, Aquino & Lima, 2021), ou mesmo problemas informacionais (Azevedo, 2014; Aquino & Azevedo, 2015).

Os resultados encontrados sobre o reflexo da imprecisão das receitas no endividamento estão aderentes com os estudos internacionais (Chatagny &

Soguel, 2012; Jonung & Larch, 2006), que ainda não foram analisados no contexto nacional. Já os reflexos da imprecisão sobre a liquidez é uma contribuição deste estudo para a literatura de finanças públicas.

Os resultados indicam que, independentemente do motivo da imprecisão, já tratado pela literatura, essa pode refletir no aumento do endividamento e redução da liquidez, o que traz algumas implicações para as finanças públicas. Primeiro, uma das críticas atuais sobre a imprecisão do orçamento tem sido a perda de sua credibilidade, preocupação presente no framework do Banco Mundial utilizado para analisar os orçamentos dos governos (PEFA - *Public Expenditure and Financial Accountability*) (PEFA, 2021), discutido por Rezende e Cunha (2013). A literatura tem apontado que a perda de credibilidade do orçamento traz consequências para a previsibilidade do orçamento, uma das qualidades básicas que o orçamento deve possuir (Rezende & Cunha, 2013), dado que esse é o principal instrumento de comunicação do planejamento dos governos com a sociedade (Guess & Leloup, 2010). Segundo, os resultados servem de alerta os órgãos de controle externo para a necessidade de um melhor acompanhamento da imprecisão no orçamento, dado que essa gera endividamento e baixo escrutínio nas alterações posteriores do orçamento, que deve ser melhor acompanhado. Por fim, os resultados podem ser úteis para suscitar discussão de novas regras para o tratamento da imprecisão nas discussões em tramitação da nova Lei de Finanças (PLS 229/2009, PLP 295/2016), atualmente na Câmara dos Deputados.

5 CONCLUSÕES

Esta pesquisa objetivou analisar se municípios que apresentam maior acurácia de previsão orçamentária das receitas possuem menor endividamento e maior liquidez. Para tanto, foram utilizados os dados dos municípios brasileiros de 2015 a 2019, coletados do Siconfi, cujos testes foram realizados por meio de modelos de regressão quantílica com dados em painel. Os resultados confirmaram as hipóteses 1, 2 e 4, indicando que a superestimação da receita sugere um aumento do endividamento e a subestimação sugere uma redução do endividamento e aumento da liquidez nos municípios brasileiros.

Observou-se que os resultados sobre os efeitos da imprecisão orçamentária da receita no endividamento estão alinhados a estudos anteriores (Chatagny & Soguel, 2012; Jonung & Larch, 2006) e adicionam mais determinantes na discussão sobre imprecisão orçamentária, seja pelo processo de planejamento, falta de padronização de modelos de previsão, ciclos ou articulações políticas.

Os resultados evidenciam as consequências da falta de padronização da previsão das receitas nos governos locais, demonstrando os reflexos das permissões do ordenamento fiscal brasileiro. Nota-se que a discussão se inicia na falta de uma padronização mais clara sobre uma metodologia para a previsão

das receitas dos governos locais, cuja ausência pode estar apresentando efeitos na administração financeira pública municipal, refletindo diretamente nas políticas públicas e no bem-estar da sociedade.

Os resultados contribuem para preenchimento de uma lacuna na literatura de finanças públicas na mesma linha das discussões tratadas por de Rezende e Cunha (2013) sobre perda de credibilidade orçamentária, uma vez que se observou uma ausência em pesquisas anteriores que testassem empiricamente nos municípios brasileiros os reflexos da imprecisão orçamentária das receitas no endividamento e liquidez. Esses resultados também contribuem para gestores públicos de governos locais, como indicativo que é necessária uma atenção aos modelos de previsão orçamentária das receitas, pois melhores estimativas podem resultar em menor endividamento e maior liquidez, o que leva a uma contribuição para os órgãos de controle, que podem passar a focar com maior atenção para esse tipo de informação.

Os resultados indicam alguns caminhos para pesquisas futuras. Pesquisas podem replicar o modelo nos governos estaduais e governo federal para observar se o comportamento é o mesmo, bem como aprimorar o modelo com a inclusão de mais variáveis explicativas e de controle. Adicionalmente, pesquisas podem fazer uma estratificação do perfil dos municípios para identificar em qual perfil encontram-se os que superestimam e os que subestimam as receitas, aprofundando em fatores explicativos. Ainda, por meio de uma abordagem qualitativa com investigação em profundidade, pesquisas podem analisar em que condições locais os efeitos do viesamento das estimativas do orçamento são mais propensos a ocorrer, e aprofundar a análise com foco no Poder Legislativo, que tem aprovado os projetos de orçamento mesmo com as informações distorcidas. Esse comportamento do Legislativo pode decorrer de baixa atenção no processo de aprovação, complexidade da informação orçamentária, que dificulta a compreensão do que está sendo aprovado, ou a ligação política com o Poder Executivo, que geraria um efeito intencional de baixo escrutínio. Por exemplo, Rubin (2014) propõe que em contextos com forte controle pelo Legislativo, o equilíbrio orçamentário tende a ser maior. Pesquisas podem aprofundar nessas análises, verificando o efeito de um maior controle legislativo sobre a imprecisão.

REFERÊNCIAS

Albuquerque, C. M., Medeiros, M. B., da Silva, P. H. F. (2008). *Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal* (2a ed.). Brasília: Ed. Gestão Pública.

Almeida-Santos, P. S., Pires, J., & Matias-Pereira, J. (2018). Evidencias de manipulación de resultados presupuestarios en el sector público: análisis cross-

- subnational para el Brasil. *Cuadernos de Contabilidad*, 19(48), 14. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cc18-48.emrp>
- Alston, L. J., Melo, M. A., Mueller, B., & Pereira, C. (2005). Who Decides on Public Expenditures?: A Political Economy Analysis of the Budget Process: The Case of Brazil. In *Economic and Social Study Series* (p. 90). Inter-American Development Bank.
- Anessi-pessina, E., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2012). Budgeting and Rebudgeting in Local Governments: Siamese Twins? *Public Administration Review*, 72(6), 875–884. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02590.x>
- Anessi-Pessina, E., & Sicilia, M. (2015). Biased Budgeting in the Public Sector: Evidence from Italian Local Governments. *Local Government Studies*, 41(6), 819-840. <https://doi.org/10.1080/03003930.2015.1012194>
- Anessi-Pessina, E., & Sicilia, M. (2020). Do Top Managers' Individual Characteristics Affect Accounting Manipulation in the Public Sector? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(3), 465–484. <https://doi.org/10.1093/jopart/muz038>
- Anthony, R. N., & Govindarajan, V. (2002). *Sistemas de controle gerencial*. São Paulo: Atlas.
- Aquino, A. C. B. de, & Azevedo, R. R. de. (2015). O “ir”realismo orçamentário nos municípios brasileiros. In: XV Congresso USP de Contabilidade e Controladoria. São Paulo, 2015.
- Aquino, A. C. B. de, & Azevedo, R. R. de. (2017). Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 580-595. <https://doi.org/10.1590/0034-7612163584>
- Assaf Neto, A. (2020). *Estrutura e Análise de Balanços: um enfoque econômico-financeiro*. São Paulo: Atlas. 2001
- Atkinson, A. A., & du Chenoy Castro, A. O. M. (2000). *Contabilidade gerencial*. São Paulo: Atlas.
- Araújo, R. J. R., & Paulo, E. (2019). Determinantes da Qualidade da Informação Contábil em Governos Municipais Brasileiros. *Congresso Anpcont*, São Paulo, SP, Brasil, XIII.

- Azevedo, R. R. de. (2014). *Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros*. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, SP, Brasil. <https://doi.org/10.11606/D.96.2014.tde-17032014-110156>
- Azevedo, R. R. de, Leroy, R. S. D., & Pigatto, J. A. M. (2020). *Efeitos das vinculações orçamentárias na acumulação de gastos ao final do exercício em prefeituras do Estado de São Paulo*. XX USP International Conference in Accounting.
- Azevedo, R. R. de, Silva, J. M. da, & Gatsios, R. C. (2017). Análise Crítica dos Modelos de Previsão de Série Temporal com Base no ICMS Estadual. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, 7(1), 164–184. <https://doi.org/10.18028/rgfc.v7i1.2563>
- Baldissera, J. F., Costa, R. F. da S., Dall'Asta, D., & Fiirst, C. (2019). Influência das Características Políticas e Eleitorais Sobre a Abertura de Créditos Adicionais. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 22(1), 101-117. https://doi.org/10.51341/1984-3925_2019v22n1a6
- Beckett-Camarata, J. (2004). Identifying and coping with fiscal emergencies in Ohio local governments. *International Journal of Public Administration*, 27(8-9), 615-630. <https://doi.org/10.1081/PAD-120030258>
- Beckett-Camarata, J. (2006). Revenue forecasting accuracy in Ohio local governments. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 18(1), 77-99. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-18-01-2006-B004>
- Bretschneider, S., Bunch, B., & Gorr, W. (1992). Revenue Forecast Errors in Pennsylvania Local Government Budgeting: Sources and Remedies. *Public Budgeting and Financial Management*, 4(3), 721-743.
- Blaine, B. E. (2018). Winsorizing. *The SAGE Encyclopedia of Educational Research, Measurement, and Evaluation*, 1817.
- Boukari, M., & Veiga, F. J. (2018). Disentangling political and institutional determinants of budget forecast errors: A comparative approach. *Journal of Comparative Economics*, 46(4), 1030–1045. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2018.03.002>
- Carneiro, L. M., & Costa, M. C. (2021). Fatores associados ao erro de previsão de despesa orçamentária nos municípios brasileiros. *Caderno de Finanças Públicas*, 21(2), 1–41. <https://doi.org/10.55532/1806-8944.2021.121>
- Cassimiro, F. I., do Nascimento, R. S., & Viotto, R. (2021). Avaliação dos

determinantes de endividamento público dos Entes Subnacionais Brasileiros. *Revista Controle-Doutrina e Artigos*, 19(1), 236-274.

Chatagny, F., & Soguel, N. C. (2012). The effect of tax revenue budgeting errors on fiscal balance: evidence from the Swiss cantons. *International Tax and Public Finance*, 19(3), 319-337. <https://doi.org/10.1007/s10797-011-9189-5>

Cirincione, C., Gurrieri, G.A., & van de Sande, B. (1999). Municipal Government Revenue Forecasting: Issues of Methods and Data. *Public Budgeting and Financial Management*, 19(1), 230-261. <https://doi.org/10.1046/j.0275-1100.1999.01155.x>

CONOF/CONORF. (2020). Nota Técnica Conjunta no 4/2020. Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) para 2021. Disponível em https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/nt_c_04_20_LOA-2021.pdf.

Cruz, C. F. da, & Afonso, L. E. (2018). Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. *Revista de Administração Pública*, 52(1), 126–148. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612165847>

Domingos, F. D., & Aquino, A. C. B. de. (2019). Competências (não exercidas) das comissões de orçamento e finanças nas câmaras municipais. *Revista de Administração Pública*, 53(6), 1161–1178. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180441>

Domingos, F. D., Aquino, A. C. B. de, & Lima, D. V. (2021). The credibility of finance committees and information usage: trustworthy to whom? *Public Money & Management*, 42(3), 169-177. <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1996691>

Farrar, D.E. and Glauber, R.R. (1967). Multicollinearity in regression analysis: the problem revisited. *Review of Economics and Statistics*, 49(1), 92-107. <https://doi.org/10.2307/1937887>

Ffirst, C., Pamplona, E., Hein, N., & Zonatto, V. C. da S. (2017). Eficiência de previsibilidade orçamentária da receita pública: um estudo em municípios do estado do Paraná entre os exercícios 2002 e 2013. *Race: Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, 16(3), 983-1008. <https://doi.org/10.18593/race.v16i3.11537>

Gerigk, W., Ribeiro, F., & dos Santos, L. M. (2014). O padrão de endividamento dos estados da região sul e a sua dinâmica após a edição da lei de

responsabilidade fiscal por meio de índices-padrão. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 13(39), 34-48. <http://dx.doi.org/10.16930/2237-7662/rccc.v13n39p34-48>

Goeminne, S., Geys, B., & Smolders, C. (2008). Political fragmentation and projected tax revenues: Evidence from Flemish municipalities. *International Tax and Public Finance*, 15(3), 297–315. <https://doi.org/10.1007/s10797-007-9021-4>

Guess, G. M., & Leloup, L. T. (2010). *Comparative Public Budgeting: Global perspectives on taxing and spending*. Suny Press.

IBP. (2018). Making and Keeping Promises: Why Budget Credibility Matters. Recuperado de <<https://www.internationalbudget.org/2018/07/why-budget-credibility-matters>>.

Jonung, L., & Larch, M. (2006). Fiscal policy in the EU: are official output forecasts biased? *Economic Policy*, 21(47), 491–534.

Jorge, S., Cerqueira, P., & Furtado, S. (2022). Municipal revenue over-budgeting: A dynamic analysis of its determinants. *Local Government Studies*, 49(3), 644-675. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.2025359>

Lanis, G. P., & Bueno, N. P. (2020). Fatores que influenciam a eficiência da gestão orçamentária anual. *Gestão & Planejamento - G&P*, 21, 298–316. <https://doi.org/10.21714/2178-8030gcp.v.21.5318>

Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Exército Brasileiro.

Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 (1964). Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Exército Brasileiro.

Marioni, L. da S., Vale, V. de A., Perobelli, F. S., & Freguglia, R. da S. (2016). Uma Aplicação de Regressão Quantílica para Dados em Painel do PIB e do Pronaf. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 54(2), 221-242. <https://doi.org/10.1590/1234.56781806-947900540202>

McQuestin, D., Noguchi, M., & Drew, J. (2021). The association between budget inaccuracy and technical efficiency in Australian local government. *Public Money and Management*, 42(4), 251-261.

<https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1893464>

Mendonça, M. J., & Medrano, L. A. (2016). Um modelo de combinação de previsões para arrecadação de receita tributária no Brasil. *IPEA - Textos Para Discussão* 2186.

Oliveira, F. H. (2014). Os determinantes do endividamento público dos municípios do estado do Ceará: Uma análise econométrica. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Ceará, Ceará, CE, Brasil. PEFA. (2021). *Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) program*. Recuperado de <https://www.pefa.org/about>

Queiroz, D. B., de; Santos, D. D. T. dos; Morais, L. M. F., & Sousa, R. G. de (2018). Determinantes do endividamento público: um estudo nos estados brasileiros. *USP International Conference in Accounting*, São Paulo, SP, Brasil, XVIII.

Rezende, F. (2011). Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: Cardoso Jr (ed). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*, 4, 177- 238. IPEA.

Rezende, F. & Cunha, A. (2013) *A reforma esquecida: Orçamento, Gestão Pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

Rezende, F. (2013). O estado partido: comportamento das despesas públicas e da dinâmica socioeconômica na nova república. In: Rezende, F. & Cunha, A. (eds). *A reforma esquecida: Orçamento, Gestão Pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

Ríos, A.-M., Guillamón, M.D., Benito, B., & Bastida, F. (2018). The influence of transparency on budget forecast deviations in municipal governments. *Journal of Forecasting*, 37(4), 457–474. <https://doi.org/10.1002/for.2513>

Robbins, Lionel. (2012). *Um ensaio sobre a natureza e a importância da Ciência Econômica*. Saraiva.

Rubin, I. S. (2014). Past and Future Budget Classics: A Research Agenda. *Public Administration Review*, 75(1), 25–35. <https://doi.org/10.1111/puar.12289>

Souza, L. C., Azevedo, R. R. de, & Crozatti, J. (2021). Dicotomias fiscais e distributivas dos ciclos político-orçamentários: análise da reserva de contingência nos municípios brasileiros. *Revista Do Serviço Público*, 72(1), 232–261. <https://doi.org/10.21874/rsp.v72.i1.4587>

Speeden, A., & Perez, O. C. (2020). Fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do estado de São Paulo. *Administração Pública e Gestão Social*, 12(1). <https://doi.org/10.21118/apgs.v12i1.5517>

STN (2021). Manual de Demonstrativos Fiscais, 11ª edição. Disponível em <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:33576>

Sun, J. (2005), The dynamics of government revenue forecasting from an organizational perspective: a review of the literature. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 17(4), 527-556. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-17-04-2005-B006>

Zonatto, V. C. da S., & Hein, N. (2013). Eficácia da previsão de receitas no orçamento dos municípios gaúchos: uma investigação empírica dos exercícios de 2005 a 2009 utilizando a análise de clusters. *Estudos do CEPE*, 102-131. <https://doi.org/10.17058/cepe.v0i0.3434>

Planilha de Contribuição dos Autores		
Contribuição	Otávio Gomes Cabello	Ricardo Rocha de Azevedo
1. Idealização e concepção do assunto e tema da pesquisa	X	X
2. Definição do problema de pesquisa	X	X
3. Desenvolvimento da Plataforma Teórica	X	X
4. Delineamento da abordagem metodológica da pesquisa	X	X
5. Coleta de dados	X	X
6. Análises e interpretações dos dados coletados	X	X
7. Conclusões da pesquisa	X	X
8. Revisão crítica do manuscrito	X	X
9. Redação final do manuscrito, conforme as normas estabelecidas pela Revista.	X	X
10. Orientação	X	X