

FUCAPE PESQUISA E ENSINO LIMITADA – FUCAPE MA

LEONARDO BATISTA ASSUNÇÃO

**CRÉDITOS ADICIONAIS EM MUNICÍPIOS DO BRASIL: UMA
ANÁLISE A PARTIR DE ATRIBUTOS DO PREFEITO E DE FATORES
ORÇAMENTÁRIOS**

**SÃO LUÍS-MA
2021**

LEONARDO BATISTA ASSUNÇÃO

**CRÉDITOS ADICIONAIS EM MUNICÍPIOS DO BRASIL: UMA
ANÁLISE A PARTIR DE ATRIBUTOS DO PREFEITO E DE FATORES
ORÇAMENTÁRIOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e Administração da Fucape Pesquisa e Ensino Limitada – MA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Contabilidade e Administração – Nível Acadêmico.

Orientador: Prof. Dr. Olavo Venturim Caldas

**SÃO LUÍS-MA
2021**

LEONARDO BATISTA ASSUNÇÃO

**CRÉDITOS ADICIONAIS EM MUNICÍPIOS DO BRASIL: UMA
ANÁLISE A PARTIR DE ATRIBUTOS DO PREFEITO E DE FATORES
ORÇAMENTÁRIOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e Administração da Fucape Pesquisa e Ensino Limitada - MA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Contabilidade e Administração.

Aprovada em 03 de Maio de 2021.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. OLAVO VENTURIM CALDAS
Fucape Pesquisa e Ensino Limitada

Prof. Dr. DIEGO RODRIGUES BOENTE
Fucape Pesquisa e Ensino Limitada

Prof. Dr. FRANCISCO ANTONIO BEZERRA
Fucape Pesquisa e Ensino Limitada

AGRADECIMENTOS

A princípio, agradeço ao Pai Celestial pelo dom da vida e por me conceder permissão e disposição para alcançar este grande sonho.

A minha mãe querida Maria Célia, meu irmão Lucas e minha vó Malila pelos valiosos ensinamentos de que com humildade podemos chegar bem longe.

Ao meu orientador Prof. Dr. Olavo Venturim Caldas pelas dicas ímpares para a melhoria deste trabalho e pelo manejo singular na condução de todo o processo de orientação.

Aos professores Dr. Diego Boente e Dr. Francisco Bezerra pelas valiosas contribuições para a melhoria deste trabalho.

Aos demais professores do curso de Mestrado da Fucape MA pela oportunidade de elevar o espírito do conhecimento com maestria.

Aos funcionários desta instituição pela presteza e atenção às demandas acadêmicas dos discentes sempre com muito zelo.

Aos colegas de curso Edinaldo, Halden, Heloisa, Roseaildo, Lucilene, Nielson, Nádia e Elandro pelos momentos de descontração e aprendizados.

A minha amada esposa Verônica Conceição, que nos deu o presente mais lindo de nossas vidas (Thalia Liz), e com muito amor, carinho, companheirismo e compreensão, acolheu-me com seu afeto e sua alegria nas etapas difíceis desta dissertação, bem como me ajudou a não fraquejar desde o início deste projeto, meus sinceros e eternos agradecimentos.

“O sucesso e o amor preferem o corajoso.”
(Ovídio)

RESUMO

Esta pesquisa objetivou verificar se os atributos qualitativos do prefeito e fatores orçamentários têm relação com o volume de créditos adicionais abertos em municípios brasileiros, com suporte na teoria dos Ciclos políticos. Consistiu em uma pesquisa de natureza descritiva e quantitativa, com uso de dados secundários e corte longitudinal, cuja amostra foi formada por 154 municípios, com mais de 200 mil habitantes, no período de 2013 a 2019. Aplicou-se modelo econométrico, por meio da técnica de regressão linear múltipla com dados em painel. Os resultados sugerem que a experiência e o grau de instrução dos prefeitos são fatores negativamente associados ao volume utilizado de créditos adicionais nos orçamentos municipais. Há evidências também de que níveis mais elevados de realização de receitas orçamentárias e volumes de investimento resultam em mais ajustes nas despesas anteriormente fixadas, enquanto o nível de dependência financeira de terceiros afeta negativamente esses ajustes. Os achados sinalizam, ainda, que, em anos anteriores às eleições municipais, há um aumento de flexibilizações no orçamento através de créditos adicionais. Quanto aos aspectos socioeconômicos, observou-se relação entre créditos adicionais, população, renda (PIB) e região. Como contribuição principal, este estudo indicou que, apesar do capital humano dos governantes locais e as condições orçamentárias exercerem papel relevante na iniciativa de modificações ao planejamento público, foi constatada a presença de ciclos políticos nos orçamentos municipais com o uso de créditos adicionais, pois os prefeitos aumentam o volume de utilização desse item em função da proximidade do calendário eleitoral.

Palavras-chave: Orçamento Público; Ciclos Políticos; Créditos Adicionais; Municípios; Setor Público.

ABSTRACT

This study goal to verify if the qualitative attributes of the mayor and budgetary factors are associated to the volume of additional credits opened in Brazilian counties, supported by the theory of political cycles. It consisted of a descriptive and quantitative research, using secondary data and longitudinal section, whose sample was formed by 154 counties, with more than 200 thousand inhabitants, in the period from 2013 to 2019. An econometric model was applied, through the multiple linear regression with panel data. The results suggest that the mayors' experience and level of education are factors negatively associated with the volume of additional credits used in municipal budgets. There is also evidence that higher levels of realization of budget revenues and investment volumes result in further adjustments to previously fixed expenses, while the level of financial dependence negatively affects these adjustments. The findings also indicate that, in years prior to the municipal elections, there is an increase in flexibility in the budget through additional credits. As for socioeconomic aspects, a relationship was observed between additional credits, population, income (GDP) and region. As a main contribution, this investigation indicated that, despite the human capital of the mayors and budgetary conditions play a relevant role in the initiative of modifications to public planning, the presence of political cycles in the municipal budgets was found with the use of additional credits, because the mayors increase the volume of use of this item due to the proximity of the electoral calendar.

Keywords: Public Budget; Political Cycles; Additional Credits; Counties; Public sector.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Indicadores de desempenho associados à receita**Erro! Indicador não definido.**

Figura 2 – Indicadores de desempenho associados à dependência financeira ... **Erro! Indicador não definido.**

Figura 3 – Indicadores de desempenho associados aos investimentos..... **Erro! Indicador não definido.**

Figura 4 – Descrição das variáveis da pesquisa**Erro! Indicador não definido.**

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estatísticas descritivas	40
Tabela 2 - Volume de créditos adicionais (%) por faixa e ano.....	43
Tabela 3 - Abertura de créditos adicionais por região	44
Tabela 4 - Matriz de correlação entre as variáveis.....	46
Tabela 5 - Efeito dos atributos do prefeito e de fatores orçamentários nos créditos adicionais	47

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BO - Balanço Orçamentário

FUCAPE - Fucape Pesquisa, Ensino e Participações LTDA

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MCASP - Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PIB - Produto Interno Bruto

RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária

SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E CRÉDITOS ADICIONAIS	16
2.2. ATRIBUTOS DO PREFEITO E IMPACTOS NAS FINANÇAS LOCAIS	18
2.3. CICLOS POLÍTICOS E GASTO PÚBLICO	22
2.4. DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO NO SETOR PÚBLICO	24
3. METODOLOGIA DA PESQUISA	31
3.1. AMOSTRA E COLETA DE DADOS	31
3.2. DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS DA PESQUISA	32
3.3. MODELO ECONOMETRICO	38
4. ANÁLISE DOS DADOS	40
4.1. ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS	40
4.2. MATRIZ DE CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS	45
4.3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	47
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS	58

Capítulo 1

1. INTRODUÇÃO

No setor público, o processo de orçamentação configura um instrumento imprescindível de implementação das políticas públicas a fim de promover bem-estar comum e desenvolvimento social (Anessi-Pessina & Sicilia, 2015; Boukari & Veiga, 2018). Nessa perspectiva, os responsáveis pelo uso dos recursos públicos deveriam conduzir as políticas do gasto para melhor atender às necessidades regionais (Santos & Alves, 2011).

Conforme a literatura, as alterações do orçamento público são influenciadas por conjunturas institucionais, ambiente econômico e decisões de agentes que operam a despesa pública (Rocha, Marcelino, & Santana, 2013; Milanezi & Monte-Mor, 2017; Baldissera, Silva Costa, Dall'Asta, & Fiirst, 2019). Nesta linha, há indícios de que entes formuladores de políticas orçamentárias não têm produzido boas estimativas para prever receitas e fixar despesas, ocasionando constantes ajustes e, sobretudo, provocando a expansão dos gastos públicos sem efetividade e desempenhos fiscais ruins (Benito, Guillamón, & Bastida, 2015; Chortareas, Logothetis, & Papandreou, 2016; Boukari & Veiga, 2018).

No cenário brasileiro, isso parece ser uma tendência, pois houve crescimento desse fenômeno possibilitando questionar se o orçamento público realmente tem sido utilizado como uma peça de planejamento (Rocha et al., 2013; Fonseca 2016). Pesquisas apontam acentuadas alterações ao orçamento em desrespeito ao critério da excepcionalidade e da vinculação às finalidades legais vigentes (Fonseca, 2016; Milanezi & Monte-Mor, 2017; Rodrigues & Veríssimo, 2018).

Além disso, estudos internacionais sinalizaram que o comportamento de líderes governamentais, no exercício dos mandatos, tende a desajustar os orçamentos com políticas expansionistas e modificações nas programações em períodos de corrida eleitoral nos movimentos de ciclos políticos (Veiga & Veiga, 2007; Foucault, Madies, & Paty, 2008; Sakurai & Menezes-Filho, 2011; De Haan & Klomp, 2013; Goeminne & Smolders, 2014; Castro & Martins, 2016; Setiawan & Rizkiah, 2017; Boukari & Veiga, 2018).

Sjahir, Kis-Katos e Schulze (2013) e Chortareas et al. (2016) argumentam que a presença desses ciclos em componentes desagregados de despesas públicas é mais perceptível em governos locais. Nesta lógica, estudos sobre alterações orçamentárias no Brasil apontaram associação entre indicadores financeiros, políticos e fiscais de entes (Rocha et al., 2013; Fonseca, 2016; Fiirst, Cavichioli, Santos, & Toigo, 2017; Rodrigues & Veríssimo, 2018; Baldissera et al., 2019), sem, contudo, avaliar os efeitos intrínsecos das qualidades dos representantes eleitos no nível de alterações orçamentárias, lacuna que este estudo buscou preencher.

Os municípios brasileiros apresentam forte descentralização administrativa e autonomia para escolher políticas públicas mais específicas à população e com isso são ambientes favoráveis para estudar a influência dos gestores públicos no desempenho orçamentário, pois suas decisões deverão refletir futuramente nos níveis de qualidade social, financeira e sustentável desses municípios (Avellaneda & Gomes, 2017). Como o desempenho pode variar consideravelmente entre governos, há razões que fortalecem essa investigação (Jochimsen & Thomasius, 2014; Congleton & Zhang, 2013).

Uma delas é que os eleitores utilizam as informações sobre a qualificação dos potenciais candidatos para atualizar suas crenças sobre competências e

experiências para geralmente atribuir os sucessos e fracassos políticos aos tomadores de decisões individuais (Freier & Thomasius, 2016; Avellaneda & Gomes, 2017). Outra razão decorre de que prefeitos deveriam atuar com consciência fiscal, ao buscar estratégias que maximizem o bem-estar com níveis ótimos de endividamento, alavancando o desenvolvimento local (Moessinger, 2012).

Somando-se a isso, os achados de estudos sobre características de políticos e desempenho no setor público trazem resultados divergentes e ainda carecem de investigação (Moessinger, 2012; Avellaneda & Gomes, 2017; Freier & Thomasius, 2016; Efobi, 2015; Jochimsen & Thomasius, 2014; Congleton & Zhang, 2013; De Paola & Scoppa, 2011). Ainda, alguns autores destacam que o prefeito pode ser o principal agente interno responsável pela condução das políticas locais ajudando a definir o comportamento do desempenho municipal, quando se controla outros fatores externos a sua administração (Avellaneda & Gomes, 2017; Rocha, Orellano, & Bugarin, 2018).

Assim, além de considerar aspectos orçamentários inerentes ao contexto brasileiro, esta pesquisa avançou ao testar a influência do perfil de gestores sobre a execução do orçamento público, trazendo a seguinte questão: os atributos qualitativos do prefeito e fatores orçamentários afetam o volume de utilização de créditos adicionais em grandes municípios brasileiros? Desta feita, buscou-se verificar a relação entre os atributos qualitativos do prefeito e fatores orçamentários com o volume de créditos adicionais utilizados em municípios brasileiros com mais de 200 mil habitantes.

A escolha de entes com esta característica é justificada pelo fato de apresentarem maiores níveis de arrecadação própria e maior variabilidade na execução orçamentária, estando mais sujeitos a alterarem seus planejamentos com

o uso de créditos adicionais em comparação aos municípios menores. Além disso, a nível nacional, esses municípios se destacam com maior representatividade na atividade econômica do país, o que desperta acirrada competitividade política local em pleitos eleitorais.

Este estudo contribui ao preencher um *gap* ao fornecer evidências adicionais para o efeito de um conjunto de características de gestores relacionadas com o desempenho institucional ainda não investigadas pela literatura, tendo por base a gestão do orçamento público, com foco, em particular, na necessidade de alterações orçamentárias com créditos adicionais e o reflexo das escolhas políticas do cidadão nos grandes municípios brasileiros (Rocha et al., 2013; Freier & Thomasius, 2016; Avellaneda & Gomes, 2017; Fiirst et al., 2017; Baldissera et al., 2019). Além do mais, reforça-se a teoria dos ciclos políticos (Nordhaus, 1975; Rogoff, 1990) ao se constatar a presença de comportamentos oportunistas com o uso de créditos adicionais, sinalizando que governantes locais aumentam o volume de alterações no orçamento com essa prática em função da proximidade do calendário eleitoral municipal (Veiga & Veiga, 2007; Chortareas et al., 2016).

Como contribuição prática, a pesquisa proporciona melhor compreensão do dinamismo do processo orçamentário municipal pelos responsáveis do planejamento governamental, com indicação de alguns preditores associados aos movimentos de alocação do gasto e o papel que os créditos adicionais têm provocado no desempenho destes entes (Benito et al., 2015). Em outro ângulo, propicia elementos favoráveis ao aumento do nível de monitoramento pela sociedade dos componentes utilizados pelos seus representantes sobre a destinação dos recursos públicos.

Quanto ao desenho metodológico, consistiu em uma pesquisa de natureza descritiva e quantitativa, com uso de dados secundários e corte longitudinal, cuja

amostra foi formada por 154 municípios, no período de 2013 a 2019, dentro de dois ciclos eleitorais. Para a análise dos dados, foi aplicado modelo de estimação econométrica, por meio da técnica de regressão linear múltipla com dados em painel.

Os resultados empíricos indicam que a qualidade do capital humano medidos pela experiência e o grau de instrução dos prefeitos são fatores que estão associados a menores volumes de alterações nos orçamentos municipais com o uso de créditos adicionais, bem como as condições relacionadas aos orçamentos dos entes fornecem novos direcionamentos na alocação do gasto público, muito embora se tenha percebido que mesmo prefeitos mais experientes e escolarizados usam da assimetria informacional para cometer comportamentos oportunistas nos ciclos políticos com o aumento no uso de créditos adicionais em períodos que antecedem as eleições locais.

Capítulo 2

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E CRÉDITOS ADICIONAIS

Na formulação do processo de orçamento, os poderes legislativos e executivos assumem papéis preponderantes (Posner & Park, 2008). No Brasil, os ditames orçamentários obedecem às regras constitucionalmente previstas com a divisão de responsabilidades entre cada poder, sendo o executivo responsável por elaborar e operacionalizar, e o legislativo por avaliar, aprovar e fiscalizar a sua execução (Constituição do Brasil, 1988).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) contempla as previsões de receita bem como a fixação da despesa, a fim de regular o plano de trabalho do governo sobre as políticas econômicas e financeiras adotadas (Lei n. 4.320, 1964). A execução desta ferramenta limita os gestores a alocar os recursos conforme o planejado, a fim de evitar desvios de finalidade, embora comporte exceções (Oliveira & Ferreira, 2017). Nesse contexto, dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apontam que a flexibilidade orçamentária é permitida em muitos países (Rodrigues & Veríssimo, 2018).

Quando o orçamento é aprovado, no ambiente brasileiro, as alterações são realizadas comumente por instrumentos denominados de créditos adicionais (Santos & Alves, 2011). No entanto, as recorrentes manobras de torná-lo menos rígido no Brasil, a elevada disputa política e as relações de poder que permeiam a temática tendem a frustrar a verdadeira finalidade do orçamento público de promover a efetividade de garantir direitos fundamentais à sociedade (Oliveira & Ferreira, 2017).

Conforme a Lei federal n. 4.320 (1964), os créditos adicionais consistem em autorizações de despesa não computadas ou dotações insuficientes no orçamento, para suprir finalidades distintas, sendo classificados em suplementar, especiais e extraordinários (Lei n. 4.320, 1964). Como reflexo disso, para Rodrigues e Veríssimo (2018), os modelos institucionais e políticos influenciam o uso de alterações sistemáticas nas despesas orçamentárias.

Alguns estudos investigaram o comportamento desse componente do orçamento no contexto brasileiro (Santos & Alves, 2011; Rocha et al., 2013; Fonseca, 2016; Milanezi & Monte-Mor, 2017; Rodrigues & Veríssimo, 2018; Baldissera et al., 2019). Santos e Alves (2011) constataram, após advento da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), redução nas discricionariedades orçamentárias e avanços em índices de comportamento fiscal de municípios, com a promoção de melhores resultados, maior controle na gestão das finanças e no equilíbrio das contas públicas, porém sem os efeitos esperados para o indicador de créditos adicionais.

Rocha et al. (2013) apontaram o uso de maneira sistemática do crédito extraordinário no Brasil e concluíram que, quase a totalidade dos que foram abertos no período, em mais de uma década, desobedeceram aos critérios legais da imprevisibilidade e urgência. Fonseca (2016) também demonstrou que, nos anos de 2008 a 2015, a União utilizou créditos extraordinários reiteradamente com valores que ultrapassaram importantes pastas de políticas públicas, banalizando o modelo de excepcionalidade previsto para essa despesa.

Sob o aspecto do controle, Milanezi e Monte-Mor (2017), ao investigarem a relação entre suplementações orçamentárias feitas por municípios capixabas e possível rejeição de prestações de contas julgadas pelo Tribunal de Contas,

apontaram que, em média, o índice de abertura de créditos chega a 35% do orçamento inicial e que o uso acima dos limites autorizados por lei aumenta significativamente as chances dos pareceres apresentarem aprovações com ressalvas.

Os achados de Rodrigues e Veríssimo (2018) indicam que o empoderamento da liderança no Brasil impacta em despesas de emergência e, embora a quantidade de leis, após o judiciário brasileiro impor restrição no uso de créditos extraordinários no país, em 2008, tenha caído, o volume de recursos utilizados pelo poder executivo não diminuiu ao longo do tempo. Já Baldissera et al. (2019) apontou que períodos eleitorais e características políticas de prefeitos tem relação significativa com a abertura de créditos adicionais em municípios paranaenses.

2.2. ATRIBUTOS DO PREFEITO E IMPACTOS NAS FINANÇAS LOCAIS

Pesquisas têm abordado como as características dos políticos podem influenciar as decisões eleitorais, os resultados fiscais e orçamentários em entes públicos e os achados ainda trazem resultados divergentes (Moessinger, 2012; Sell, Beuren, & Lavarda, 2020; Cabaleiro et al., 2018; Rocha et al., 2018; Avellaneda & Gomes, 2017; Freier & Thomasius, 2016; Efobi, 2015; Jochimsen & Thomasius, 2014; Congleton & Zhang, 2013; De Paola & Scoppa, 2011).

Conforme De Paola e Scoppa (2011), o perfil dos representantes destinados a governar pelo povo é tido como fundamental na formulação e condução das decisões que possam afetar a qualidade de vida dos cidadãos. Nesta linha, há resultados evidenciando que um maior nível educacional de representantes da

política local pode ser fator impulsionador para o desenvolvimento da economia (Congleton & Zhang, 2013).

Jochimsen e Thomasius (2014) apontaram a importância que o ministro responsável pelas finanças exerce sobre o comportamento das políticas econômicas e demonstraram que o fato de possuírem experiência anterior em cargos que tenha relação com o uso de informações financeiras ajuda a diminuir as chances de decisões que provoquem déficits orçamentários. Freier e Thomasius (2016), ao investigarem a importância do perfil do candidato político e os seus efeitos sobre o sucesso nas eleições e desempenho fiscal futuro em municípios alemães, detectaram efeitos da escolarização e da experiência nos votos.

Além disso, apesar de sugerirem que os desempenhos fiscais dos municípios têm relação significativa com a experiência anterior em itens como redução do volume de dívida, total das despesas e impostos locais, os resultados não demonstraram associação entre o grau de instrução nos resultados fiscais (Freier & Thomasius, 2016). Também foram demonstrados resultados do efeito da qualificação e experiência de gestores em indicadores fiscais municipais na redução de despesas com pessoal e no aumento da captação de receitas de transferências discricionárias (Rocha et al., 2018).

Em municípios italianos, por exemplo, há evidências de que o nível de competição política local exerce influência significativa sobre a qualidade dos prefeitos escolhidos, quando se avalia o tipo de cargo já ocupado e o grau escolaridade (De Paola & Scoppa, 2011). Outro estudo em países europeus demonstrou que características intrínsecas dos ministros das finanças nacionais como o nível de formação, experiência e ideologia são determinantes associados negativamente sobre o comportamento da dívida pública (Moessinger, 2012).

Efobi (2015) usou os atributos políticos de líderes de países africanos em um grupo de quatro características (sociodemográficas, ideologia, grau de instrução e experiência nas áreas fiscal, nacional e internacional) para testar a qualidade das instituições com foco em práticas corruptas. Os achados desse estudo confirmaram que os atributos dos gestores são determinantes para medir a profundidade que a corrupção institucional pode assumir.

Ao avaliarem se a qualidade gerencial em governos locais, medida pelas *proxys* (educação do prefeito municipal, idade, experiência pública e segundo mandato), exerceu influência sobre desempenho das prefeituras, usando como indicador de resultado o IPTU arrecadado per capita e o IPTU em relação à receita total, Avellaneda e Gomes (2017) não encontraram evidências de associação entre os atributos do prefeito e a arrecadação do imposto, resultado contrário do que os autores esperavam.

Em contexto semelhante, Sell et al. (2020) detectaram a relação significativa de fatores contingenciais internos ao governo – liderança do prefeito, estrutura e tamanho - sobre o desempenho da receita corrente líquida de entes subnacionais catarinenses para um período de três mandatos de governo. Os autores encontraram relação significativa entre o desempenho dos municípios, a idade do prefeito, como medida de capacidade gerencial, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) per capita, a despesa de pessoal, a densidade populacional, não sendo a escolaridade do prefeito fator determinante nas evidências obtidas.

Em outra análise, Cabaleiro et al. (2018) avaliaram os efeitos de gênero dos gestores, em municípios espanhóis, nos períodos de crise econômica, que vivenciaram déficits fiscais. Os estudos evidenciaram que, apesar do sexo do representante não ter se relacionado com o nivelamento das mudanças de direção

dos ajustes na categoria das despesas correntes globais, houve influência sobre os dimensionamentos em despesas segregadas como naquelas atreladas a funções sociais.

Tendo em vista os dados da literatura e considerando que o modelo local de decisões para modificar as políticas orçamentárias cabe com certa discricionariedade aos chefes dos executivos por titularidade (Rocha et al., 2013; Oliveira & Ferreira, 2017), espera-se que gestores mais experientes e com maior nível de qualificação possam tomar decisões mais racionais sobre o gasto público por conhecerem melhor as práticas de execução do orçamento.

Adicionalmente, o esforço para a formulação de um planejamento orçamentário mais adequado à realidade com a priorização de políticas as quais impliquem melhores serviços à população e ao desenvolvimento local pode ser característica de prefeitos mais qualificados visando também reduzir as mudanças recorrentes das programações do gasto ao longo ano (Avellaneda & Gomes, 2017; Freier & Thomasius, 2016; Efobi, 2015; Jochimsen & Thomasius, 2014; Congleton & Zhang, 2013). Desta forma, têm-se as seguintes hipóteses de pesquisa a serem testadas:

H1: A experiência do prefeito associa-se a menores volumes de créditos adicionais abertos pelos municípios.

H2: O grau de instrução do prefeito associa-se a menores volumes de créditos adicionais abertos pelos municípios.

2.3. CICLOS POLÍTICOS E GASTO PÚBLICO

Nos ciclos políticos, os governantes tendem a manipular políticas macroeconômicas em períodos pré-eleitorais, aproveitando-se da pouca racionalidade do eleitor nas suas escolhas políticas para criar circunstâncias propícias à reeleição (Nordhaus, 1975). Seguindo essa lógica, Castro e Martins (2016) argumentam que os governantes, por não possuírem políticas preferenciais a serem adotadas, acabam agindo oportunisticamente naquelas que maximizem seu apoio eleitoral.

Por outro lado, a teoria dos ciclos políticos orçamentários acrescenta a ideia de que, embora racionais, os eleitores não dispõem de dados suficientes sobre o papel de gestores e, por sua vez, acarretam assimetrias momentâneas de informação e criação de condições econômicas favoráveis para elevação do gasto público, com intuito de serem “premiados” em novos pleitos (Rogoff, 1990; De Haan & Klomp, 2013). Mais recentemente, Setiawan e Rizkiah (2017) afirmam que a força propulsora desse fenômeno origina-se justamente da assimetria informacional sobre a profundidade do conhecimento do eleitor sobre as reais competências dos titulares.

Um estudo empírico em municípios portugueses constatou a presença desse ciclo em despesas por meio de comportamentos oportunistas dos representantes eleitos (Veiga & Veiga, 2007). O alinhamento partidário entre governos também se apresentou como forte indicativo para implantação de políticas sobre o gasto público em ciclos políticos (Corvalan, Cox, & Osorio, 2018).

Nesta linha, Foucault et al. (2008) testaram as interações de gastos e movimentos políticos entre os municípios franceses e revelaram que, em anos

anteriores às eleições, há presença de movimentos intencionais de prefeitos com a expansão dos gastos públicos em todas as categorias de despesas e propensão à queda após os pleitos.

Sjahrir et al. (2013) detectaram, ainda, em municípios da nova Indonésia, que a magnitude dos ciclos orçamentários políticos aumenta quando o formato de eleições é direto e, principalmente, se o político for candidato à reeleição. As descobertas suportam evidências de ciclos em distritos de forma mais evidente em despesas discricionárias do governo.

Goeminne e Smolders (2014) também encontraram associação positiva entre eleições e políticas governamentais de investimento público em governos locais da Bélgica. Os autores argumentam que, por apresentar alta dependência de critérios políticos, os investimentos públicos tendem a aumentar com a proximidade do calendário eleitoral.

Em outra análise, foi confirmada a existência de ciclo oportunista nos municípios gregos em itens como superávit orçamentário, despesas totais e despesas com investimentos, sendo essa ocorrência independente de candidaturas à reeleição ou de alinhamento político com governo central (Chortareas et al., 2016). Vicente, Benito e Bastida (2013) evidenciaram relação entre níveis de transparência e ciclos políticos no orçamento de municípios espanhóis.

O tamanho populacional também se mostrou relevante na explicação da composição de despesas locais com ciclos políticos em outros estudos (Veiga & Veiga, 2007; Goeminne & Smolders, 2014; Yushkov, 2015; Balaguer-Coll, Prior, & Tortosa-Ausina, 2016; Corvalan et al., 2018; Baldissera et al., 2019). O argumento é que entes com maior número de habitantes tendem a executar maiores níveis de serviços, a solucionar demandas mais complexas e a promover maiores ajustes nas

políticas fiscais em busca de reeleição (Balaguer-Coll et al., 2016; Baldissera et al., 2019).

Alguns resultados apontaram ainda que mandatos eleitorais e a alternância de gestores (Sakurai & Menezes-Filho, 2011; Baldissera et al., 2019), como também o tempo de mandato e experiência política (Klein & Sakurai, 2015; Setiawan & Rizkiah, 2017) podem exercer influência sobre o comportamento de despesas públicas em ciclos políticos de entes públicos.

2.4. DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO NO SETOR PÚBLICO

Estudos internacionais recentes se preocuparam em obter evidências sobre o desempenho de variáveis orçamentárias e financeiras em governos locais (Anessi-Pessina & Sicilia, 2015; Benito et al., 2015; Yushkov, 2015; Balaguer-Coll et al., 2016; Rodriguez Bolivar, Navarro Galera, Alcaide Munoz, & Lopez Subires, 2016; Ehalaiye, Botica-Redmayne, & Laswad, 2017; Boukari & Veiga, 2018; Bisogno, Cuadrado-Ballesteros, Santis, & Citro, 2019). Assim, um olhar crítico do movimento dos indicadores de balanços públicos revela o direcionamento das políticas fiscais adotadas por gestores (Benito et al., 2015).

Como contribuição ao cenário local, Santos e Alves (2011) demonstraram que erros de estimativa de previsão/planejamento das receitas municipais aumentaram o volume de despesas locais mesmo com a efetivação da legislação de responsabilidade fiscal, cuja motivação seria a não contemplação das necessidades efetivas municipais quando da formulação orçamentária. Outra pesquisa empírica no ambiente doméstico evidenciou relação positiva significativa entre o volume de receitas orçamentárias e erros no planejamento da LOA (Fiirst et al., 2017).

Sob uma perspectiva externa, Anessi-Pessina e Sicilia (2015) investigaram os determinantes da manipulação da receita na previsão e execução orçamentária em municípios italianos e apontaram maiores superestimações da receita prevista para os entes que tendem a gastar mais com despesas de pessoal e serviços da dívida. Na mesma linha, a qualidade da previsão orçamentária foi testada em municípios australianos e as evidências demonstram estimativas tendenciosas com erros de previsão de receitas e subestimação de despesas para efetuar maiores gastos (Benito et al., 2015).

Neste prisma, a associação entre determinantes demográficos e vieses de previsões de receita e despesa também foram reportadas (Boukari & Veiga, 2018). A renda per capita também foi um fator relacionado com o volume de gastos executados por governos na geração de crescimento financeiro-econômico (Yushkov, 2015; Benito et al., 2015). Espera-se que quanto maior for nível de renda da população, maiores sejam os volumes de receitas aplicados pelos governos locais para a melhoria dos serviços públicos e melhores sejam as condições dos cidadãos para cobrança, exigência e monitoramento dos gestores sobre o uso dos recursos públicos (Yushkov, 2015).

Outra investigação empírica detectou ainda evidências de que a receita total prevista pelo estado se associa positivamente com o volume de despesas em infraestrutura realizados (Gonçalves, Funchal, & Bezerra Filho, 2017). De forma complementar, maiores índices de desenvolvimento local também refletem a promoção de maiores gastos em municípios, devido a maiores investimentos em políticas sociais nas diversas áreas (Fiirst et al., 2017).

Rodriguez Bolivar et al. (2016) também apontaram os resultados orçamentários como fator de risco à sustentabilidade financeira de entes espanhóis.

Adiante, vieses de previsão foram detectados em governos locais portugueses e franceses, demonstrando que municípios com maior discricionariedade para elaborar seus orçamentos apresentam piores estimativas que entes com maior autonomia fiscal (Boukari & Veiga, 2018). Em outro estudo empírico, o volume de receita que as prefeituras arrecadaram foi positivamente associado ao volume de dívida total na Nova Zelândia (Ehalaiye et al., 2017).

Tradicionalmente, objetivando medir a qualidade do desempenho do planejamento orçamentário, alguns autores estabelecem foco no volume de execução das receitas em relação àquelas inicialmente alocadas aos planos (Santos & Alves 2011; Benito et al., 2015; Boukari & Veiga, 2018). A seguir, a representação de alguns indicadores utilizados pela literatura como fonte de averiguação do comportamento dos resultados orçamentários.

Indicador	Operacionalização	Finalidade	Fonte
Indicador de realização da receita orçamentária (IRRO)	Receita total realizada/Receita total orçada	mede o grau de acerto no planejamento orçamentário	Santos e Alves (2011)
Indicador de erros de previsão da receita (IEP)	$((\text{Receita arrecadada} - \text{Receita prevista}) / \text{Receita arrecadada}) \times 100$	mede o viés de imprecisão orçamentária	Benito et al. (2015), Boukari e Veiga (2018)
Indicador de manipulação da receita (IMR)	Recebimentos de caixa/Previsão inicial de recebimentos	mede a subestimação ou superestimação durante a execução do orçamento	Anessi-Pessina e Sicilia (2015)

Figura 1 – Indicadores de desempenho associados à receita
Fonte: Elaborado pelo autor

Para esta pesquisa, buscou-se escolher com base na literatura apresentada, um indicador relacionado ao movimento das receitas que possa afetar as alterações nos orçamentos locais. Assim, espera-se que a capacidade do ente local em estimar corretamente as receitas e o poder de acerto na arrecadação ao longo do exercício influencie positivamente a correção do planejamento orçamentário e, assim, propõe-se a seguinte hipótese a ser testada empiricamente:

H3: O indicador de realização da receita orçamentária (IRRO) associa-se positivamente com o volume de créditos adicionais aberto pelos municípios.

Em outra linha, foi verificada que as transferências intergovernamentais influenciam o gasto público e a autonomia financeira em diferentes países (Yushkov, 2015; Anessi-Pessina & Sicilia, 2015; Psycharis, Zoi, & Iliopoulou, 2016; Fiirst et al., 2017; Corvalan et al., 2018). Em sua pesquisa empírica, Yushkov (2015) sugere relação positiva e significativa entre dependência de transferências financeiras e crescimento econômico em municípios russos.

Ao avaliar os efeitos da descentralização financeira sobre o comportamento do orçamento em governos locais gregos, apesar de apresentar considerável aumento na liberdade de execução de despesas dos municípios, o efeito resultante desta ação acompanhou uma elevação dos níveis de dependência de recursos intergovernamentais e demonstraram associação significativa com a redução da autonomia fiscal e da flexibilidade de alocação das receitas (Psycharis et al., 2016).

Os dados reportados pelos autores evidenciaram baixos índices arrecadação própria no período de análise em contrapartida ao aumento considerável no total de transferências recebidas sobre o volume global de receitas em cerca de 63% (Psycharis et al., 2016). Os achados de Fiirst et al. (2017) também demonstraram alto grau de dependência financeira de municípios paranaenses e sua relação com alteração nas programações de execução das despesas.

Adicionalmente, Corvalan et al. (2018) identificou a existência de maiores volumes de transferência entre o governo central e gestões aliadas de municípios chilenos em períodos próximos às eleições. Por conseguinte, Bisogno et al. (2019) evidenciou ainda que entes com maior autonomia financeira e menos dependentes de recursos de fontes externas tendem a apresentar maior nível de solvência

orçamentária. O nível de dependência financeira geralmente é mensurado, conforme a literatura, pela parcela que representa o montante de recursos de terceiros que um ente possui em relação aos seus recursos totais.

Indicador	Operacionalização	Finalidade	Fonte
Dependência de terceiros (DT)	Transferências totais/Recursos totais	mede o peso das receitas de terceiros sobre os recursos totais a disposição dos entes	Veiga e Veiga (2007)
Desequilíbrio vertical (DV)	Transferências do governo central/Despesas totais	mede o grau de autonomia para entes executarem suas atividades	Psycharis et al. (2016)
Dependência intergovernamental (DI)	Parcela das transferências intergovernamentais/Receita total consolidada	mede o grau de descentralização municipal	Yushkov (2015)

Figura 2 – Indicadores de desempenho associados à dependência financeira
Fonte: Elaborado pelo autor

Considerando que o modelo brasileiro adota o sistema de transferências financeiras de recursos entre entes de diferentes esferas, supõe-se que os montantes transferidos por seguirem para destinações de fontes vinculadas de gastos podem diminuir o poder do gestor em usá-las com certa discricionariedade (Psycharis et al., 2016; Boukari & Veiga, 2018), reduzindo as chances de alterações nas programações orçamentárias previstas nesse componente de receita e sua correlata alocação da despesa, o que sugere a próxima hipótese a ser testada:

H4: O indicador de dependência financeira (DF) municipal associa-se negativamente com o volume de créditos adicionais aberto pelo município.

Em outra categoria de gasto público, os investimentos, embora possam ter relação direta com o nível de endividamento local, impulsionaram governos a alcançar maiores índices de desenvolvimento social e a ofertar melhores serviços considerados essenciais à população (Balaguer-Coll et al., 2016; Ehalaiye et al., 2017). Uma investigação empírica detectou evidências de que a receita total prevista

pelo estado se associa positivamente com o volume de despesas em infraestrutura realizados (Gonçalves et al., 2017).

Sob outro ângulo, a saúde financeira do setor público também pode ser afetada por novos investimentos de longo prazo, em especial para aqueles financiados por operações de crédito (Bisogno et al., 2019). Os indícios daqueles autores, por exemplo, revelaram que o nível de investimento realizado tende a afetar negativamente a solvência dos orçamentos. Adiante, Rodriguez Bolivar et al. (2016) demonstraram que os gastos de capital também influenciam na sustentabilidade financeira de governos locais e configuram aspectos de risco para o crescimento da dívida e do comprometimento dos recursos.

Além disso, a literatura destaca que características sociais e econômicas podem ajudar na definição da profundidade dos investimentos direcionados por governantes locais com objetivo de otimização da qualidade de vida populacional, da redução das desigualdades sociais, da busca de melhores níveis de crescimento econômico e para isso, poderá ocorrer mais ajustes ao planejamento público (Yushkov, 2015; Rodriguez Bolivar et al., 2016; Boukari & Veiga, 2018).

Não obstante, uma série de indicadores pode ajudar a mensurar como os investimentos executados relacionam-se com a gestão orçamentária de governos. Essas métricas podem variar conforme com a finalidade a qual deseja capturar, embora elas demonstrem de alguma forma, o volume alocado aos planos propostos pelos políticos em termos gerais para políticas que visem o desenvolvimento (Santos & Alves, 2011; Setiawan & Rizkiah, 2017).

Indicador	Operacionalização	Finalidade	Fonte
Indicador de investimentos (II)	Investimentos executados/PIB local	mede a capacidade de gerar investimento em relação ao PIB local	Santos e Alves (2011)

Investimento per capita (IP)	Investimentos totais/População	mede o volume de investimentos por habitante de determinado local	Goeminne e Smolders (2014),
Indicador de despesas com investimentos (IDI)	Gastos de investimentos/Receita corrente líquida	mede o quanto foi investido em relação aos recursos líquidos disponíveis do ente	Fiirst et al. (2017)
Grau de Investimento (GI)	Despesas de capital executadas/Despesas totais	retrata o volume de priorização em investimentos sobre gastos totais	Setiawan e Rizkiah (2017)

Figura 3 – Indicadores de desempenho associados aos investimentos

Fonte: Elaborado pelo autor

Como a reserva orçamentária para realizar investimento público passa pelas escolhas políticas dos mandatários temporariamente responsáveis pelas decisões de alocação dos gastos, a parcela destinada a essas despesas pode variar substancialmente (Goeminne & Smolders, 2014). Seguindo esta corrente, espera-se que o volume de investimentos realizados pelos municípios, ao considerar as características geralmente de longo prazo e com certa discricionariedade para esses gastos, possa afetar o comportamento da execução orçamentária e alavancar a utilização créditos adicionais no decorrer do ano financeiro, assim tem-se a próxima hipótese a ser testada:

H5: O nível de investimento (NI) realizado pelo município associa-se positivamente com o volume de créditos adicionais aberto pelo município.

Capítulo 3

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

3.1. AMOSTRA E COLETA DE DADOS

Para atingir o objetivo proposto, esta pesquisa, quanto ao método, caracterizou-se como de natureza descritiva e quantitativa, com uso de dados secundários e corte longitudinal (Creswell, 2010). A amostra foi composta por dados disponíveis de municípios brasileiros com população acima de 200 (duzentos) mil habitantes, no período de 2013 a 2019, capturando dois ciclos políticos.

A delimitação populacional dos municípios justificou-se pelo fato de que municípios grandes, por apresentarem maiores níveis de arrecadação própria e maior variabilidade na execução orçamentária, estão mais sujeitos a alterarem seus planejamentos em comparação aos menores. Além disso, a nível nacional, esses entes desempenham maior representação de atividade econômica no país, o que desperta acirrada competitividade política local em pleitos eleitorais.

A amostra da pesquisa contemplou dados de 154 municípios categorizados com corte definido conforme as estimativas populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2019. Não houve perda de dados das observações para as variáveis utilizadas, perfazendo o número total de 1078 observações finais.

Para a coleta dos dados, as variáveis orçamentárias dos municípios foram extraídas do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), como também dos portais de transparência dos entes. Por outro lado, os dados das características dos prefeitos foram recolhidos do *website* do Tribunal

Superior Eleitoral (TSE) com as estatísticas dos dados eleitorais disponíveis. Já as informações socioeconômicas dos entes públicos locais foram coletadas dos sites do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

3.2. DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS DA PESQUISA

A variável dependente foi definida pelo volume de alterações do planejamento inicial da LOA durante a execução orçamentária com créditos adicionais (CRED_AD), representada pelo percentual (%) total de utilização de créditos adicionais especiais, suplementares e extraordinários anualmente abertos em relação ao orçamento inicial dos governos locais (Santos & Alves, 2011).

O cálculo da variável é obtido pela diferença entre a coluna dotação atualizada, que engloba a dotação inicial acrescida aos créditos adicionais abertos ou reabertos durante o exercício financeiro de referência e os eventuais cancelamentos e reduções ocorridas, detalhadas no Balanço Orçamentário (BO) nos campos referentes à despesa orçamentária pública, e a coluna dotação inicial prevista na LOA, conforme o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) (Brasil, 2020). Sendo assim, a operacionalização da variável dependente deu-se da seguinte forma:

$$\text{CRED_AD (\%)} = \frac{(\text{Dotação atualizada} - \text{Dotação inicial})}{\text{Dotação inicial}}$$

Sendo:

CRED_AD (%): o percentual de créditos adicionais totais abertos;

Dotação inicial: créditos iniciais aprovados na LOA;

Dotação atualizada: dotação inicial acrescida dos créditos adicionais abertos ou reabertos e os eventuais cancelamentos e reduções.

Os valores para a variável dependente não puderam ser segregados pela modalidade de créditos adicionais, em virtude do balanço orçamentário não disponibilizar tal informação, uma vez que as retificações orçamentárias são computadas neste demonstrativo contábil de forma agrupada pelo seu valor total. As extrações dos valores são referentes ao total acumulado no último bimestre de cada ano (6º bimestre) dos balanços orçamentários que compõem o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) enviado pelos municípios e acessível no SICONFI para consulta pública, e quando não disponíveis, sendo coletados diretamente dos portais eletrônicos dos municípios.

Para verificar a influência dos atributos dos governantes locais sobre a variável dependente, foram mensuradas as variáveis independentes experiência do prefeito (EXP_PREF) e escolaridade do prefeito (ESC_PREF). A *proxy* utilizada para medir a experiência do prefeito (EXP_PREF) foi obtida por meio de estudos anteriores (Moessinger, 2012; Rocha et al., 2018; Freier & Thomasius, 2016; Jochimsen & Thomasius, 2014) e reflete a capacidade do chefe do executivo em tomar decisões de cunho político e estratégico em governos federal, estadual ou municipal, a partir da ocupação de cargos na esfera pública. Esta informação foi obtida do TSE e é descrita como uma variável binária, cujo valor 1 (um) foi atribuído caso o prefeito tenha ocupado algum cargo público anterior na carreira e 0 (zero) em caso contrário.

A escolaridade do prefeito (ESC_PREF) é mensurada pelo grau de instrução do gestor municipal e foi colhida diretamente do site do TSE; sendo uma *dummy* com valor 1 (um), caso o gestor possua nível universitário completo, e com valor 0 (zero) para os demais, tendo como base outras pesquisas (Freier & Thomasius, 2016; Cabaleiro et al., 2018; Rocha et al., 2018; Avellaneda & Gomes, 2017). Para os níveis de escolaridades, a definição estabelecida segue a abordagem de detalhamento do TSE sobre o grau de instrução dos candidatos para o cargo de prefeito nas eleições municipais, cuja escala consiste em categorias de formação, tais como “Analfabeto”, “Lê e escreve”, “Ensino fundamental incompleto”, “Ensino fundamental completo”, “Ensino médio incompleto”, “Ensino médio completo”, “Superior incompleto” e “Superior completo”.

Quanto aos fatores orçamentários associados à abertura de créditos adicionais, a variável índice de realização da receita (IRRO) retrata o indicador que mede a eficácia da execução da receita orçamentária sobre o planejamento inicial e também está associada a erros de previsão (Santos & Alves, 2011). É uma variável medida pelo total das receitas orçamentárias arrecadadas sobre a receita inicial prevista. Conforme a literatura espera-se que o nível de acerto no planejamento da estimativa da receita possa influenciar o município a alterar em maior ou menor magnitude o orçamento ao longo do exercício (Benito et al. 2015; Boukari & Veiga, 2018).

Para medir o nível de dependência financeira municipal (DF), foi verificada a relação entre o volume de transferências intergovernamentais correntes sobre a totalidade das receitas correntes arrecadadas do município (Veiga & Veiga, 2007; Psycharis et al., 2016; Fiirst et al., 2017). Optou-se por não incluir no cômputo desta

variável, as transferências de capital, pois a grande parte dos recursos enviados aos municípios é destinada a financiar gastos correntes e demonstram de fato o grau de autonomia financeira dos municípios em relação às suas receitas próprias para executar serviços públicos. Essa variável capta o efeito da vinculação dos recursos destinados pelo governo central e estadual o seu possível poder sobre as necessidades de abertura de créditos adicionais.

Além disso, o nível de investimento (NI) - parcela das despesas de investimentos públicos realizados pelos governos locais - foi mensurado a partir dos dados das despesas classificadas no grupo de natureza de investimentos, sendo representada pelo total das despesas liquidadas no exercício financeiro sobre o total das despesas executadas do município (Goeminne & Smolders, 2014; Setiawan & Rizkiah, 2017).

Foram incluídos controles no modelo da pesquisa para capturar associações referentes aos prefeitos e aos municípios. As variáveis dos atributos relativos à idade do prefeito (ID_PREF) e ao gênero (GEN_PREF) foram extraídas diretamente do TSE; sendo que (ID_PREF) é uma medida contínua que representa a idade do prefeito em anos, enquanto (GEN_PREF) representa uma *dummy* com valor 1 (um) para prefeito do sexo masculino e 0 (zero) caso seja feminino. As duas medidas são fatores de perfil que podem influenciar o comportamento das decisões de alocação dos recursos (Freier & Thomasius, 2016; Sell et al., 2020).

Também foram acrescentadas variáveis de controle relacionadas aos incentivos políticos dos prefeitos, extraídas dos dados disponíveis no TSE e com base na literatura de ciclos políticos (Klein & Sakurai, 2015; Chortareas et al., 2016; Setiawan & Rizkiah, 2017). A variável ano pré-eleitoral (PREELE) tem finalidade de capturar

os efeitos do ano anterior às eleições sobre a postura de abertura de créditos adicionais, com base nos estudos de Veiga e Veiga (2007) e Benito et al. (2015). A variável mandato eleitoral (MAND_ELE) demonstra o incentivo para o gestor utilizar-se de alterações no orçamento para concorrer a uma futura reeleição, sendo caracterizada por uma *dummy* com valor 1 (um) para o prefeito de primeiro mandato, 0 caso contrário, e baseia-se no trabalho de Baldissera et al. (2019).

Além disso, o poder político ideológico de alinhamento do prefeito (Veiga & Veiga, 2007; Avellaneda & Gomes, 2017) com os membros do legislativo municipal eleitos, em cada legislatura, foi mensurada pela variável (MA_PREF), na qual é definida como uma variável dicotômica que se atribui valor 1 caso o prefeito tenha maioria na câmara municipal (percentual superior a 50% das cadeiras ocupadas por vereadores do mesmo partido ou coligação) e 0 (zero), caso contrário.

Já as variáveis socioeconômicas foram obtidas no Instituto de Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e descritas por: (i) população (LOG_POP), medida pelo tamanho populacional municipal em logaritmo; (ii) PIB municipal (PIB), representada pela renda per capita local em milhares de reais; e (iii) região (D_REGIAO); que são *dummies* para as regiões dos municípios, tendo o sudeste como referência.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi adicionado e obtido pelo INEP, para verificar se a qualidade educacional do município impactou o uso de créditos adicionais (Lourenço, Angotti, Nascimento, & Sauerbronn, 2017). Foi medida pela nota média do IDEB municipal da rede pública das séries iniciais e finais com valor que varia de 0 a 10. Espera-se, conforme Lourenço et. al. (2017), que municípios mais eficientes com o gasto público consigam melhores índices

nessa área. Por fim, as variáveis orçamentárias foram deflacionadas a preços constantes do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o ano base de 2013. As variáveis da pesquisa seguem na figura 4.

Dependente	Código	Descrição	Sinal	Fonte
Alterações orçamentárias	CRED_AD	(%) dos créditos adicionais totais abertos em relação ao orçamento inicial.		Santos e Alves (2011), Baldissera et al. (2019)
Independentes	Código	Descrição	Sinal	Fonte
Experiência	EXP_PREF	<i>dummy</i> na qual se atribui valor 1 caso o prefeito já ocupou cargo público, 0 caso contrário.	-	Freier e Thomasius (2016), Avellaneda e Gomes (2017)
Grau de instrução	ESC_PREF	<i>dummy</i> na qual se atribui valor 1 caso o prefeito tenha nível superior completo, 0 caso contrário.	-	Freier e Thomasius (2016), Avellaneda e Gomes (2017)
Indicador de realização da receita	IRRO	<u>Receita realizada</u> Receita prevista	+	Benito et al. (2015), Boukari e Veiga (2018)
Indicador de dependência financeira	DF	<u>Transferências correntes</u> Receita corrente	-	Veiga e Veiga (2007), Fiirst et al. (2017)
Nível de investimento	NI	<u>Despesa com investimentos</u> Despesa total	+	Goeminne e Smolders (2014), Setiawan e Rizkiah (2017)
Controles	Código	Descrição	Sinal	Fonte
Idade	ID_PREF	Idade do prefeito em anos.	+	Sell et al. (2020)
Gênero	GEN_PREF	<i>dummy</i> na qual se atribui valor 1 caso o prefeito seja do sexo masculino, 0 caso contrário.	+	Freier e Thomasius (2016), Rocha et al. (2018)
Mandato eleitoral	MAND_ELE	<i>dummy</i> na qual se atribui valor 1 caso o prefeito seja de primeiro mandato, 0 caso contrário.	+	Baldissera et al. (2019)
Maioria na câmara	MA_PREF	<i>dummy</i> na qual se atribui valor 1 caso o prefeito tenha maioria na câmara, 0 caso contrário.	+	Avellaneda e Gomes (2017)
Ano pré-eleitoral	PREELE	<i>dummy</i> na qual se atribui valor 1 caso o ano seja anterior à eleição, 0 caso contrário.	+	Veiga e Veiga (2007), Benito et al. (2015)
População	LOG_POP	Tamanho do município em logaritmo.	+	Vicente et al. (2013), Corvalan et al. (2018)

Pib Per Capita	PIB	Pib do Município em Milhares/R\$.	+/-	Yushkov (2015)
Qualidade educacional	IDEB	Nota média IDEB séries iniciais e finais.	+	Lourenço et. al. (2017)
Região	D_REGIAO	<i>dummy</i> para região.	+/-	(IBGE)

Figura 4 – Descrição das variáveis da pesquisa

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.3. MODELO ECONOMETRICO

Para análise dos dados, utilizou-se a aplicação de modelo econométrico, a partir da técnica de regressão linear múltipla com dados em painel (Fávero, 2013; Gujarati & Porter, 2011), a fim de verificar os efeitos das variáveis dependentes sobre a dependente. Os dados foram tratados em planilha eletrônica e, posteriormente, em software *Stata*® 16.0. Sendo assim, o modelo empírico para os testes segue apresentado na equação (1) abaixo.

$$CRED_AD_{it} = \beta_0 + \beta_1 EXP_PREF_{it} + \beta_2 ESC_PREF_{it} + \beta_3 IRRO_{it} + \beta_4 DF_{it} + \beta_5 NI_{it} +$$

$$Controles_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Onde:

β_0 : Coeficiente de intercepto do modelo;

$CRED_AD_{it}$: Percentual (%) dos créditos adicionais totais abertos em relação ao orçamento inicial pelo município i no ano t ;

EXP_PREF_{it} : Experiência do prefeito i do município no ano t em cargo público;

ESC_PREF_{it} : Grau de instrução do prefeito i do município no ano t ;

$IRRO_{it}$: Indicador de realização da receita orçamentária do município i no ano t ;

DF_{it} : Indicador de dependência financeira do município i no ano t ;

NI_{it} : Nível de investimento do município i no ano t ;

$Controles_{it}$: variáveis de controle do modelo em relação ao município e ao prefeito;

ε_{it} : erro aleatório do modelo.

Para responder ao objetivo de pesquisa, conforme modelo empírico (1), os efeitos das variáveis explicativas dos atributos dos prefeitos foram captados através dos coeficientes de interesse β_1 e β_2 , respectivamente, associados às hipóteses H1 e H2, enquanto os coeficientes relacionados as variáveis dos fatores orçamentários β_3 , β_4 e β_5 destinaram-se ao teste das hipóteses H3, H4 e H5. A relação de sinal esperado para os coeficientes das variáveis de interesse segue detalhada na figura 4.

Observando os pressupostos de validade do modelo, não foram detectados problemas de multicolinearidade entre as variáveis (*VIF* médio 1,29). Além disso, foram realizados os testes *F de Chow*, *Breusch-Pagan Lagrangian*, bem como *Hausman*, o que permitiu apontar o painel de efeitos aleatórios como o mais consistente para a estimação da regressão (Fávero, 2013; Gujarati & Porter, 2011), através do modelo de Mínimos Quadrados Generalizados - *GLS (Generalized Least Squares)*.

Capítulo 4

4. ANÁLISE DOS DADOS

4.1. ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

Neste estudo, os resultados das estatísticas descritivas da variável dependente, representada pelo percentual de créditos adicionais abertos em relação ao orçamento inicial, e das independentes seguem descritos abaixo, conforme a Tabela 1. Dessa forma, destaca-se o comportamento dos dados da amostra para os grandes municípios do Brasil no período de 2013 a 2019.

TABELA 1 - ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

Variáveis	Obs.	Média	Desvio padrão	Min.	Max.
CRED_AD	1078	0,08	0,07	0,00	0,77
EXP_PREF	1078	0,74	0,44	0	1
ESC_PREF	1078	0,84	0,36	0	1
IRRO	1078	0,91	0,14	0,39	1,72
DF	1078	0,61	0,11	0,29	0,88
NI	1078	0,06	0,03	0,002	0,26
ID_PREF	1078	50,97	11,05	25	84
GEN_PREF	1078	0,91	0,28	0	1
MAND_ELE	1078	0,74	0,44	0	1
MA_PREF	1078	0,43	0,49	0	1
PREELE	1078	0,29	0,45	0	1
LOG_POP	1078	12,90	0,70	12,08	16,32
PIB	1078	35,77	21,67	6,95	192,36
IDEB	1078	4,31	0,65	2,60	7,20

Fonte: Elaborado pelo autor.

Descrição: CRED_AD: valor em (%) dos créditos adicionais abertos em relação ao orçamento inicial; EXP_PREF: *dummy* com valor 1 caso o prefeito já ocupou cargo público, 0 caso contrário; ESC_PREF: *dummy* com valor 1 caso o prefeito tenha nível superior, 0 caso contrário; IRRO: indicador de realização da receita medido pela razão receita realizada/receita prevista; DF: Indicador de dependência financeira medido pela razão transferências correntes/receitas correntes; NI: nível de investimento executado razão entre total de despesas com investimentos/despesa total; ID_PREF: Idade do prefeito em anos; GEN_PREF: *dummy* de sexo, valor 1 para gestor do sexo masculino, 0 caso contrário; MAND_ELE: *dummy* com valor 1 caso o prefeito seja de primeiro mandato, 0 caso contrário; MA_PREF: *dummy* com valor 1 caso o prefeito tenha maioria na câmara, 0 caso contrário; PREELE: *dummy* com valor 1 caso o ano seja anterior à eleição, 0 caso contrário; LOG_POP: população do município em logaritmo; PIB: renda per capita do município em milhares de reais; IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Para a variável CRED_AD, observa-se que os municípios utilizaram, em média, um volume de alterações no orçamento através de créditos adicionais, em termos percentuais equivalentes a 8% do total de seus orçamentos previstos para o ano. Embora esse percentual não seja tão expressivo, ainda assim, existem entes que conseguiram manobrar o planejamento orçamentário ao longo do exercício financeiro em valor percentual superior a 50%, o que revela falhas na fixação de suas despesas e previsão de receitas.

Por outro lado, os dados revelam que, em média, 74% dos prefeitos escolhidos pelos eleitores para gerirem os municípios apresentavam algum tipo de experiência anterior (EXP_PREF) em cargos públicos. Isso demonstra que a população parece preferir gestores que já tiveram vínculo com o setor público para comandar as gestões municipais em detrimento daqueles que não tiveram essa oportunidade (Jochimsen & Thomasius, 2014; Freier & Thomasius, 2016).

Os dados também reportam existir baixa representatividade feminina no comando municipal e preferência em premiar candidatos prioritariamente homens e com certa idade, uma vez que, na amostra, as variáveis ID_PREF e GEN_PREF apresentaram médias de, respectivamente, 51 anos e 91% dos prefeitos sendo do gênero masculino. Além disso, a variável ESC_PREF revelou um bom nível de formação dos representantes eleitos, evidenciando que, em média, 84% dos prefeitos em atividade possuem nível de instrução em grau universitário completo.

Essa circunstância pode ser interpretada, em parte, pela maior exigência dos eleitores de que, em municípios mais complexos, existe a necessidade de selecionar pessoas mais capacitadas para lidar com as demandas da sociedade, bem como a maior oferta e acesso a estabelecimentos de ensino superior podem contribuir para

a busca de melhores condições educacionais pelos candidatos (Moessinger, 2012; Congleton & Zhang, 2013).

Em relação às condições políticas dos prefeitos, a variável MAND_ELE evidenciou que, em média, 74% dos gestores que governaram eram de primeiro mandato, sendo os demais reeleitos. Adicionalmente, observou-se que, em termos médios, 43% dos políticos eleitos para chefiar o poder executivo municipal tinham maioria (MA_PREF) das cadeiras ocupadas pelos vereadores eleitos pela sua coligação ou partido nas câmaras legislativas municipais.

No tocante aos dados financeiros, o indicador médio de acerto na realização da receita (IRRO) foi de 0,91, demonstrando que grandes municípios costumam arrecadar, em média, valor considerável das receitas orçamentárias previstas no planejamento em percentuais superiores a 90%, apesar de haver erros de previsão com estimativas tendenciosas de superestimação e subestimação para alguns entes (39% e 172%).

Adiante, a variável associada à dependência financeira dos municípios (DF) evidenciou que, em média, 61% dos recursos orçamentários correntes arrecadados são oriundos de transferências financeiras. Isso revela uma alta necessidade que os municípios têm de recursos da União e dos Estados para compor sua base de formação arrecadatória destinada à prestação de serviços públicos como já evidenciado pela literatura (Veiga & Veiga, 2007; Anessi-Pessina & Sicilia, 2015; Psycharis et al., 2016; Fiirst et al., 2017).

O nível de investimento (NI) realizado pelos governos locais é relativamente baixo e representa, em média, apenas 6% do volume total das despesas destinadas ao município, demonstrando baixa priorização nessa categoria de gasto público em

contrapartida aos gastos correntes, uma vez que o montante destinado aos investimentos não chega a 30% do total em nenhum ente.

Percebeu-se também que os indicadores sociais que refletem qualidade de vida como renda per capita (PIB) e educação (IDEB) apresentam valores discrepantes (mínimos e máximos), revelando que as desigualdades de desenvolvimento entre os municípios são evidentes no país.

TABELA 2 - VOLUME DE CRÉDITOS ADICIONAIS (%) POR FAIXA E ANO

Faixa de uso CA em % do orçamento	Quantidade de municípios por ano							Média	% Média
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019		
Até 5%	72	78	87	83	88	70	49	75	48,89%
> 5% e ≤ 10%	38	41	39	42	39	41	46	41	26,53%
> 10% e ≤ 25%	35	30	21	27	26	41	53	33	21,61%
> 25%	9	5	7	2	1	2	6	5	2,97%
Total	154	154	154	154	154	154	154	154	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor. Descrição: a tabela demonstra o valor em percentual (%) dos créditos adicionais abertos em relação ao orçamento inicial pelos municípios por faixa de intervalo e ano.

Ainda, através dos dados da Tabela 2, observou-se o comportamento da variável dependente por faixa de intervalo (%) dos valores usados em créditos adicionais abertos pelos municípios da amostra ao longo dos anos em percentuais do orçamento inicial previsto. Ao que parece, as quantidades de municípios por ano mantiveram-se certa constância nas faixas percentuais de créditos adicionais abertos, mostrando que geralmente os níveis de utilização de ajustes para determinados entes seguem padrões de limite.

Verificou-se também que quase metade dos entes, cerca de 49% do total no período, apresentaram retificações em volume percentual que não ultrapassaram a 5% dos valores orçados. Por outro lado, percentuais consideráveis da amostra

(26,53% e 21,61%) flexibilizaram as despesas públicas dentro das faixas entre 5% e 25% em relação ao total.

Por conseguinte, pouco menos de 3% dos entes realizaram um volume de créditos adicionais em patamares superiores a 25%, demonstrando falta de planejamento em relação às políticas de preparação e execução de seus orçamentos, provavelmente desconsiderando eventos relevantes que afetam o gasto público.

TABELA 3 - ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR REGIÃO

Região	Sudeste	Sul	Nordeste	Norte	Centro oeste
Número de municípios	74	27	30	12	11
Média (%) de alterações orçamentárias	6,91%	9,52%	4,22%	11,31%	8,66%

Fonte: Elaborado pelo autor. Descrição: a tabela demonstra o valor médio em percentual (%) dos créditos adicionais abertos nos municípios por região.

De acordo com a Tabela 3, percebe-se que a maioria dos municípios da amostra encontra-se situados na região Sudeste, correspondendo a 48%. Em comparação as demais, a região que mais realizou alterações orçamentárias com créditos adicionais no período foi a Norte, com média aproximada de 11,31%. Por outro lado, a região Nordeste apresentou menor índice de abertura nessa modalidade (4,22%).

Ao avaliar que a região Nordeste não apresenta, historicamente, em termos econômicos e de desenvolvimento, melhores condições que as demais (Lourenço et. al., 2017), há uma consideração de que aparentemente tem utilizado os insumos destinados ao financiamento dos gastos públicos de forma menos flexível. Os resultados podem sugerir algumas razões para isso: a execução orçamentária destes municípios está condizente com a realidade planejada, pode haver um desincentivo da prática de usufruto de créditos adicionais, dentre outras.

4.2. MATRIZ DE CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS

Os dados referentes à correlação entre as variáveis seguem detalhados na Tabela 4. A variável que denota a experiência do prefeito (EXP_PREF) apresentou correlação negativa e significativa a 10% com a variável CRED_AD, sugerindo que prefeitos mais experientes podem fazer menor uso de retificações orçamentárias com o uso de créditos adicionais no decorrer de suas gestões.

O coeficiente de correlação associado a variável idade do prefeito (ID_PREF) no valor de 0,08 foi positivo e significativo a 1%, demonstrando que municípios com prefeitos mais velhos podem vir a ser mais flexíveis quanto às adaptações e mudanças nas programações do orçamento.

No tocante a variável associada aos erros de previsão das receitas IRRO, a correlação foi positiva ao nível de significância a 1% com a variável CRED_AD no valor de 0,55, evidenciando que quanto mais o município aumenta seus níveis de arrecadação da receita ao longo do ano, há um acréscimo no volume de ajustes ao planejamento através de créditos adicionais.

A variável NI foi estatisticamente significativa a 1% com coeficiente de 0,30 em relação a variável dependente, indicando que a inclusão e execução de novos investimentos públicos a serem feitos pelos municípios, provoca mais necessidades de alteração no orçamento. Por fim, apresentou correlação positiva e significativa a 1% em relação ao uso de créditos adicionais, a variável maioria na câmara (MA_PREF), enquanto a variável população (LOG_POP) e renda per capita (PIB) demonstraram correlações negativas significativas ao nível de, respectivamente, 5% e 1%.

TABELA 4 - MATRIZ DE CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS

Variáveis	CRED_A D	EXP_PRE F	ESC_PRE F	IRRO	DF	NI	ID_PRE F	GEN_PRE F	MAND_EL E	MA_PRE F	PREELE E	LOG_PO P	PIB	IDE B
CRED_A D	1													
EXP_PR EF	-0.07*	1												
ESC_PR EF	-0.02	0.08***	1											
IRRO	0.55***	0.04*	0.04	1										
DF	0.04	-0.04	-0.04	-0.04	1									
NI	0.30***	-0.01	-0.03	0.17** *	0.06*	1								
ID_PREF GEN_PR EF	0.08***	0.03	0.02	0.08** *	0.09***	0.07**	1							
MAND_E LE	-0.03	0.06**	-0.07**	0.15** *	0.01	0.02	0.05	1						
MA_PRE F	-0.04	-0.34***	-0.03	0.12** *	0.00	0.08***	-0.02	0.02	1					
PREELE LOG_PO P	0.08***	0.13***	0.02	*	0.02	0.14***	0.01	0.06*	-0.31***	1				
PIB	0.05*	-0.00	-0.01	-0.03	-0.06*	0.05	-0.01	0.00	0.01	-0.01	1			
IDEB	-0.15**	0.17***	0.02	-0.03	0.40*** 0.21** -	-0.01	-0.08***	0.11***	-0.07*	-0.08***	0.01	1		
	-0.09***	0.02	0.06*	*	0.36*** 0.08** -	0.10***	0.11***	0.04	0.08***	0.07**	0.03	0.01	1	
	0.04	-0.02	0.02	*	0.37***	-0.01	0.02	0.04	-0.00	0.04	0.17***	-0.08***	0.35* *	1

Fonte: Elaborado pelo autor. Descrição: CRED_AD: valor em (%) dos créditos adicionais abertos em relação ao orçamento inicial; EXP_PREF: *dummy* com valor 1 caso o prefeito já ocupou cargo público, 0 caso contrário; ESC_PREF: *dummy* com valor 1 caso o prefeito tenha nível superior, 0 caso contrário; IRRO: indicador de realização da receita medido pela razão receita realizada/receita prevista; DF: Indicador de dependência financeira medido pela razão transferências correntes/receitas correntes; NI: nível de investimento executado razão entre total de despesas com investimentos/despesa total; ID_PREF: Idade do prefeito em anos; GEN_PREF: *dummy* de sexo, valor 1 para gestor do sexo masculino, 0 caso contrário; MAND_ELE: *dummy* com valor 1 caso o prefeito seja de primeiro mandato, 0 caso contrário; MA_PREF: *dummy* com valor 1 caso o prefeito tenha maioria na câmara, 0 caso contrário; PREELE: *dummy* com valor 1 caso o ano seja anterior à eleição, 0 caso contrário; LOG_POP: população do município em logaritmo; PIB: renda per capita do município em milhares de reais; IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. *, **, *** denotam, respectivamente, coeficientes significantes ao nível de 10%, 5% e 1%.

4.3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A Tabela 5 retrata os resultados da regressão para o modelo (1) que objetiva verificar a influência dos atributos do prefeito (Experiência e Escolaridade) e dos fatores orçamentários (IRRO, DF e NI) associados à variável dependente. Os dados foram estimados pela técnica de regressão linear múltipla com efeitos aleatórios através dos Mínimos Quadrados Generalizados (GLS). Como se pode observar, o modelo foi significativo a 1% e o poder explicativo do ajustamento medido pelo coeficiente de determinação R^2 demonstrou que as variáveis independentes influenciam em cerca de 43% na variação da variável (CRED_AD).

TABELA 5 - EFEITO DOS ATRIBUTOS DO PREFEITO E DE FATORES ORÇAMENTÁRIOS NOS CRÉDITOS ADICIONAIS

Modelo 1 - Painel de Efeitos Aleatórios					
CRED_AD	Coef.	z	P-valor	[95% Conf. Interval]	
EXP_PREF	-0.0135***	-2.66	0.008	-0.0235	-0.0035
ESC_PREF	-0.0128**	-2.16	0.030	-0.0245	-0.0012
IRRO	0.3022***	19.96	0.000	0.2726	0.3319
DF	-0.0745**	-2.41	0.016	-0.1352	-0.0138
NI	0.4486***	7.37	0.000	0.3292	0.5679
ID_PREF	0.0004*	1.83	0.067	0.0000	0.0008
GEN_PREF	-0.0111	-1.50	0.133	-0.0256	0.0034
MAND_ELE	-0.0076	-1.58	0.114	-0.0170	0.0018
MA_PREF	0.0005	0.12	0.902	-0.0079	0.0090
PREELE	0.0091**	2.45	0.014	0.0018	0.0163
LOG_POP	-0.0147***	-3.03	0.002	-0.0242	-0.0052
PIB	-0.0004**	-2.47	0.013	-0.0006	-0.0001
IDEB	-0.0064	-1.46	0.145	-0.0151	0.0022
D_SUL	0.0280***	3.37	0.001	0.0117	0.0443
D_NORD	-0.0191**	-2.2	0.028	-0.0361	-0.0020
D_NOR	0.0152	1.24	0.214	-0.0088	0.0392
D_OEST	0.0178	1.50	0.133	-0.0054	0.0410
_Cons	0.0599	0.73	0.467	-0.1016	0.2214

N: 1.078 Wald Chi2: 599.51*** R^2 : 43,13

F de Chow: 47.77*** Breusch-Pagan LM: 158.64*** Hausman: 13.77

Fonte: Elaborado pelo autor. Descrição: CRED_AD: valor em (%) dos créditos adicionais abertos em relação ao orçamento inicial; EXP_PREF: *dummy* com valor 1 caso o prefeito já ocupou cargo público, 0 caso contrário; ESC_PREF: *dummy* com valor 1 caso o prefeito tenha nível superior, 0 caso contrário; IRRO: indicador de realização da receita medido pela razão receita realizada/receita prevista; DF: Indicador de dependência financeira medido pela razão transferências correntes/receitas correntes; NI: nível de investimento executado razão entre total de despesas com investimentos/despesa total; ID_PREF: Idade do prefeito em anos; GEN_PREF: *dummy* de sexo, valor 1 para gestor do sexo masculino, 0 caso contrário; MAND_ELE: *dummy* com valor 1 caso o prefeito seja de primeiro mandato, 0 caso contrário; MA_PREF: *dummy* com valor 1 caso o prefeito

tenha maioria na câmara, 0 caso contrário; PREELE: *dummy* com valor 1 caso o ano seja anterior à eleição, 0 caso contrário; LOG_POP: população do município em logaritmo; PIB: renda per capita do município em milhares de reais; IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Foram incluídas *dummies* de região. *, **, *** denotam, respectivamente, coeficientes significantes ao nível de 10%, 5% e 1%.

Os resultados demonstram que o coeficiente da variável (EXP_PREF) foi negativo e significativo a 1% com valor de -0,013, apresentando sinal conforme esperado, revelando evidências de que a experiência do prefeito exerce influência negativa sobre abertura de créditos adicionais, permitindo suportar a hipótese H1. Esta relação alinha-se com a literatura de que experiências passadas dos gestores em diversas áreas de atuação podem gerar informações necessárias voltadas a produzir decisões mais prudentes sobre as finanças, com vistas à redução de formação de déficits fiscais e orçamentários (Rocha et al., 2018; Moessinger, 2012; Congleton & Zhang, 2013; Jochimsen & Thomasius, 2014; Freier & Thomasius, 2016).

Da mesma forma, a variável referente à escolaridade (ESC_PREF) demonstrou coeficiente negativo de -0,012, revelando-se estatisticamente significativo a 5% (p-valor 0.030), indicando que prefeitos com grau de instrução em nível universitário completo, em comparação aos demais, tendem a promover menores volumes de alterações orçamentárias efetuadas através dos créditos adicionais, o que confirma a hipótese H2. Essas evidências convergem para os estudos de Moessinger (2012), De Paola e Scoppa (2011) e Rocha et al. (2018), demonstrando que o capital intelectual adquirido ao longo de formação educacional melhora a qualidade na forma de conduzir o planejamento público.

Os achados também podem sugerir que prefeitos mais qualificados podem estar preocupados com os reflexos de suas decisões presentes no processo de

prestação de contas, a fim de diminuir as chances de eventual reprovação pelos órgãos de controle externo e, por isso, utilizam-se de menores alterações no orçamento (Milanezi & Monte-Mor, 2017). Por outro lado, vão de encontro aos resultados apresentados por Freier e Thomasius (2016) e Avellaneda e Gomes (2017), que não encontraram associação entre o nível de escolaridade e desempenho local.

A variável do indicador de realização da receita orçamentária (IRRO) revelou coeficiente positivo e significativo a 1%, com valor de 0,3022, reportando evidências de que o comportamento da variação da arrecadação influencia mudanças nas programações orçamentárias, o que suporta a hipótese H3. Este resultado era esperado e está alinhado com a literatura de que os erros de previsão orçamentária das receitas podem gerar mudanças na composição da despesa a ser executada e com isso o aumento de elementos favoráveis à sua alteração (Benito et al., 2015; Boukari & Veiga, 2018).

Além disso, a arrecadação pode também influenciar as dotações de duas formas. Primeiro, quando em excesso, os recursos extras poderão servir como fonte para utilização pelos municípios de créditos adicionais futuros (Santos & Alves, 2011; Fiirst et al., 2017). Segundo, quando insuficientes, as despesas deverão sofrer contingenciamentos como instrumento de controle fiscal para evitar o descompasso entre os fluxos de caixa e os pagamentos de obrigações, o que impacta diretamente na execução de serviços essenciais à população (LC n. 101, 2000). Outra possível explicação sugere que maiores níveis de arrecadação podem permitir desvio de prioridades da gestão ao longo do exercício para acomodar despesas para

determinado segmento, a exemplo dos juros, serviços da dívida e com isso requisitar ajustes ao orçamento inicial (Anessi-Pessina & Sicilia, 2015).

Também há evidências de que quanto mais dependente for o município de transferências de recursos correntes de terceiros em relação a sua receita, menores são os volumes de alterações orçamentárias com créditos adicionais efetuadas, pois o coeficiente da variável associada ao nível de dependência financeira (DF) apresentou sinal de relação esperado e estatisticamente significativo em 5%, permitindo aceitar a hipótese H4. Os resultados seguem convergentes com a literatura apontando que municípios altamente dependentes apresentam menor autonomia fiscal e opção de gerenciamento sobre os recursos enviados (Psycharis et al., 2016; Bisogno et al., 2019).

Nessa linha, parece que o fato das transferências financeiras se destinarem a custear despesas geralmente vinculadas a um propósito específico, especificamente quando se trata daquelas constitucionalmente previstas ou legais, acarreta a diminuição considerável da parcela discricionária de receitas para os gestores manipularem no decorrer da execução orçamentária (Sjahrir et al., 2013; Corvalan et al., 2018).

Detalhando o nível de investimento, observou-se associação positiva com o volume de créditos adicionais abertos, já que o coeficiente da variável (NI) foi positivo e significativo a 1% (p-valor 0.000). Esse resultado sinaliza para a confirmação da hipótese H5 sendo condizente com as pesquisas de Bisogno et al. (2019), Balaguer-Coll et al. (2016), Ehalaiye et al. (2017) e Rodriguez Bolivar et al. (2016). Como as decisões de investimentos públicos carregam alto poder político discricionário, as fixações de despesas para essas rubricas podem ser sublocadas

ao orçamento ou serem prioridade apenas em períodos de visibilidade eleitoral, necessitando na execução de revisões em seus valores (Rodriguez Bolivar et al., 2016; Ehalaiye et al., 2017).

Esse achado também pode indicar que essa situação advém do próprio processo orçamentário, que necessita aprovar investimentos de longa maturação em cada exercício financeiro, o que permite que essas dotações sofram atrasos na execução e sejam adiados (Rocha et., 2013). Por outro ângulo, aparentemente, os municípios brasileiros não tendem a considerar nos planejamentos de investimento os efeitos do longo prazo geralmente usuais para realizar obras de infraestrutura e de grande porte, e, portanto, acabam tendo reajustamento nos montantes para essas destinações nos orçamentos (Bisogno et al., 2019).

Os dados suportam evidências de que a idade do prefeito exerce influência sobre postura de gestores na abertura de créditos adicionais, pois o coeficiente associado à variável (ID_PREF), embora com baixa magnitude, foi positivo e estatisticamente significativo a 10%, demonstrando que gestores mais velhos tendem a se utilizar mais desse mecanismo retificador do orçamento. A idade do prefeito também foi fator determinante para explicar o desempenho da receita corrente líquida em outro estudo (Sell et al., 2020).

Diferentemente do trabalho de Cabaleiro et al. (2018) que detectou efeitos do sexo dos representantes no dimensionamento dos ajustes fiscais de municípios em crise, a variável gênero (GEN_PREF) não apresentou significância estatística. Como grande parte dos municípios brasileiros é administrada por representantes masculinos, esta comparação e os reflexos das escolhas políticas financeiras e orçamentárias entre os diferentes perfis podem ficar limitados.

Avaliando o contexto político, o coeficiente da variável (MAND_ELE) não foi estatisticamente significativo para explicar o uso de créditos adicionais, revelando que o primeiro mandato eleitoral, contrariamente aos achados de Baldissera et al. (2019) não sinalizou relação de comportamentos expansivos nas despesas pelos gestores em mandatos iniciais ao usar créditos adicionais.

Da mesma forma, o fato de o prefeito ter apoio da maioria no poder legislativo local é indiferente na escolha por alterar mais ou menos as programações de despesas ao longo do ano, pois o coeficiente da variável (MA_PREF) não se revelou significativa. Isso demonstra fragilidade na fiscalização pelas câmaras municipais como agentes de controle externo do executivo em analisar as propostas de alteração da composição dos gastos públicos enviadas pelos prefeitos, já que essa responsabilidade foi confiada a eles pelos eleitores (Posner & Park, 2008).

No entanto, com 95% de confiança (p-valor 0.014), foram obtidas evidências de *ciclos políticos* com o uso de créditos adicionais no ano anterior às eleições municipais, pois a variável (PREELE) associou-se positivamente com a variável dependente. Esse achado vai ao encontro da literatura de que em períodos próximos das eleições, os governantes tendem a manipular o gasto público com políticas expansionistas para sinalizar competência em busca de serem premiados em futuras reeleições, direcionando gastos para despesas mais visíveis aos eleitores (Veiga & Veiga, 2007; Klein & Sakurai, 2015; Chortareas et al., 2016; Setiawan & Rizkiah, 2017).

Além do mais, o aumento no uso de créditos adicionais nesse período pode estar relacionado aos incentivos de apoio que prefeitos buscam, pela limitação de mandato, com a alocação de recursos públicos, para ajudar representantes de seu

partido ou coligação política, como deputados, governador e presidente, colaborando, de alguma forma, em um possível aumento da popularidade destes candidatos em pleitos iminentes (Klein & Sakurai, 2015).

Sob os aspectos socioeconômicos, percebeu-se que os coeficientes das variáveis LOG_POP e PIB foram negativos e significativos, respectivamente, a 1% (p-valor 0.002) e 5% (p-valor 0.013), sendo o sinal do coeficiente de LOG_POP contrário ao esperado, revelando que os níveis populacionais e a renda per capita associam-se a menores usos de créditos adicionais.

Uma explicação para isso pode sugerir que municípios mais populosos por apresentarem maiores índices de desenvolvimento local e cidadãos com melhores condições de vida, oferecem níveis de monitoramento com maior profundidade sob as gestões locais, demandando quantidades de informações e justificativas rigorosas sobre o uso dos recursos entregues na forma de impostos aos gestores (Vicente et al., 2013; Yushkov, 2015; Corvalan et al., 2018).

Em relação a variável que representa o indicador de desenvolvimento educacional (IDEB) não houve significância estatística que demonstrasse relação entre a qualidade da educação nos municípios e a abertura de créditos adicionais. Embora o orçamento público tenha sido alterado em razão de inúmeras circunstâncias, o nível de qualidade da educação municipal não influenciou o direcionamento na alocação de despesas para gerar bem-estar, quando se fala na melhoria das condições de vida populacionais medida pela educação pública oferecida e isso pode sugerir ineficiência na aplicação dos recursos (Lourenço et al., 2017).

Percebeu-se ainda, quanto às características regionais, que apenas os municípios localizados na região nordeste (D_NORD) e sul (D_SUL) apresentaram associação significativa em relação ao uso o de créditos adicionais, enquanto as demais não foram estatisticamente significantes. Isso demonstra, parcialmente, que as diferenças regionais podem ser consideradas quanto à organização e à execução do planejamento orçamentário (Lourenço et al., 2017; Benito et al., 2015; Boukari & Veiga, 2018; Yushkov, 2015).

Nesse caso, municípios com maiores níveis de desenvolvimento social como é o caso dos localizados na região sul parecem requisitar maior atuação e demanda ao poder público para oferecer serviços de melhor qualidade à população com os recursos orçamentários e assim, há maiores flexibilizações do gasto para atender tais necessidades (Santos & Alves, 2011; Fiirst et al., 2017), enquanto na região nordeste o efeito não foi o mesmo, sugerindo possibilidade de investigação desse fenômeno.

Capítulo 5

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa objetivou verificar se os atributos qualitativos do prefeito e fatores orçamentários têm relação com o volume de créditos adicionais abertos em municípios brasileiros com mais de 200 mil habitantes, tendo como amostra 154 governos locais entre os anos de 2013 a 2019, em dois ciclos eleitorais.

Os resultados empíricos revelam que a qualidade do capital humano medidos pela experiência e o grau de instrução dos prefeitos são fatores que atenuam a frequência de alterações executadas nos orçamentos municipais através de créditos adicionais. Tais achados convergem com a necessidade de escolha pela população daqueles que podem apresentar melhor possibilidade de desempenho institucional e bem-estar à coletividade (Freier e Thomasius, 2016; Avellaneda & Gomes, 2017; Rocha et al., 2018).

Também há evidências de que o grau de realização das receitas orçamentárias e o nível de investimentos estão associados a maiores ajustes ao orçamento público, enquanto a dependência financeira afeta negativamente esses ajustes. Isso pode sugerir que as técnicas de previsão da receita podem necessitar de revisão para adequação a realidade local. Segundo, faz-se necessário maior priorização e alocação em investimentos a fim de gerar desenvolvimento, observando o endividamento. Terceiro, a alta dependência financeira pode estar gerando ociosidade fiscal e impedindo que municípios maximizem sua arrecadação.

Corroborando com a teoria dos ciclos políticos (Nordhaus, 1975; Veiga & Veiga, 2007; Chortareas et al., 2016), verificou-se que embora os níveis de

alterações orçamentárias com créditos adicionais não sejam tão expressivos, em anos pré-eleitorais, há um aumento nessa prática, sinalizando comportamentos oportunistas. Detectou-se ainda, que características populacionais, de renda e região exercem efeito sobre a iniciativa no uso de créditos adicionais. Os resultados reforçam que, apesar do capital humano dos governantes locais e as condições orçamentárias exercerem iniciativa sobre modificações ao planejamento público, há a presença de ciclos políticos com o uso de créditos adicionais por prefeitos em função da proximidade do calendário eleitoral municipal em grandes centros urbanos brasileiros.

As implicações práticas desta pesquisa ajudam a compreender como alguns preditores associados ao movimento da execução orçamentária podem auxiliar na melhoria do planejamento das receitas e despesas públicas pelos formuladores de políticas governamentais, além de oferecer maiores indicativos para a população reforçar o nível de monitoramento dos recursos utilizados.

Em contrapartida, as limitações trazidas neste estudo englobam a escolha das variáveis associadas à qualidade dos gestores, uma vez que outras medidas de atributos podem ser direcionadas para captar essas informações em novas análises. Além do mais, a amostra focou apenas em grandes municípios e a impossibilidade de detalhamento dos créditos adicionais nas categorias existentes por dificuldade de operacionalização foi condicionante a execução da pesquisa.

Sugere-se, para pesquisas futuras, verificar o efeito de outras qualidades de governantes na utilização de cada uma das modalidades de créditos adicionais abertos (suplementar, especial e extraordinário) por municípios, estados, ou união, bem como em nível de função da despesa. Ademais, investigações sobre as razões

de existirem regiões que utilizam em maior ou menor nível as alterações orçamentárias, como a utilização de créditos adicionais com foco em práticas de corrupção pode ser oportuna.

REFERÊNCIAS

- Anessi-Pessina, E., & Sicilia, M. (2015). Biased budgeting in the public sector: Evidence from Italian local governments. *Local Government Studies*, 41(6), 819-840.
- Avellaneda, C., & Gomes, R. (2017). Mayoral quality and municipal performance in Brazilian local governments. *Organizações & Sociedade*, 24(83), 555-579.
- Balaguer-Coll, M., Prior, D., & Tortosa-Ausina, E. (2016). On the determinants of local government debt: Does one size fit all? *International Public Management Journal*, 19(4), 513-542.
- Baldissera, J., Silva Costa, R., 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.
- Benito, B., Guillamón, M., & Bastida, F. (2015). Budget forecast deviations in municipal governments: Determinants and implications. *Australian Accounting Review*, 25(1), 45-70.
- Bisogno, M., Cuadrado-Ballesteros, B., Santis, S., & Citro, F. (2019). Budgetary solvency of Italian local governments: an assessment. *International Journal of Public Sector Management*, 2(2), 122-141.
- Boukari, M., & Veiga, F. (2018). Disentangling political and institutional determinants of budget forecast errors: A comparative approach. *Journal of Comparative Economics*, 46(4), 1030-1045.
- Brasil, Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 (1964). Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 15 mai. 2020.
- _____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (2000). Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF, 4 de mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 18 mai. 2020.
- _____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 5 de out.1988.Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.htm>. Acesso em: 15 mai. 2020.
- _____. Ministério da economia (2020). Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. 8. Ed. - Brasília, 2018. Disponível em:<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484>. Acesso em: 15 out. 2020.

- Cabaleiro Casal, R., & Buch Gómez, E. (2018). Adjustments in municipal fiscal crises. Are they different according to the gender of the mayor?. *Local government studies*, 44(2), 255-274.
- Castro, V., & Martins, R. (2016). Political cycles and government expenditures: evidence from Portugal. *Applied Economics Letters*, 23(1), 34-37.
- Congleton, R., & Zhang, Y. (2013). Is it all about competence? The human capital of US presidents and economic performance. *Constitutional Political Economy*, 24(2), 108-124.
- Chortareas, G., Logothetis, V., & Papandreou, A. (2016). Political budget cycles and reelection prospects in Greece's municipalities. *European Journal of Political Economy*, 43, 1-13.
- Corvalan, A., Cox, P., & Osorio, R. (2018). Indirect political budget cycles: Evidence from Chilean municipalities. *Journal of Development Economics*, 133, 1-14.
- Creswell, J. (2010). *Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto* (3a ed.) Porto Alegre: Artmed.
- De Haan, J., & Klomp, J. (2013). Conditional political budget cycles: a review of recent evidence. *Public Choice*, 157(3-4), 387-410.
- De Paola, M., & Scoppa, V. (2011). Political competition and politician quality: evidence from Italian municipalities. *Public Choice*, 148(3-4), 547-559.
- Efobi, U. (2015). Politicians' attributes and institutional quality in Africa: A focus on corruption. *Journal of Economic Issues*, 49(3), 787-813.
- Ehalaiye, D., Botica-Redmayne, N., & Laswad, F. (2017). Financial determinants of local government debt in New Zealand. *Pacific Accounting Review*, 29(4), 512-533.
- Fávero, L. (2013). Dados em painel em contabilidade e finanças: teoria e aplicação. *BBR-Brazilian Business Review*, 10(1), 131-156.
- Fiirst, C., Cavichioli, D., Santos, K., & Toigo, L. (2017). Determinantes para abertura de créditos adicionais: um estudo com municípios paranaenses. In *XVII USP–International Conference in Accounting*. São Paulo, SP, Brasil.
- Fonseca, R. (2016). *O orçamento público e suas emergências programadas: um estudo sobre a abertura de créditos extraordinários por medida provisória (2008-2015)*. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília (UNB), Brasília, DF, Brasil.
- Foucault, M., Madies, T., & Paty, S. (2008). Public spending interactions and local politics. Empirical evidence from French municipalities. *Public Choice*, 137(1-2), 57.

- Freier, R., & Thomasius, S. (2016). Voters prefer more qualified mayors, but does it matter for public finances? Evidence for Germany. *International Tax and Public Finance*, 23(5), 875-910.
- Goeminne, S., & Smolders, C. (2014). Politics and public infrastructure investments in local governments: empirical evidence from Flemish municipalities (1996–2009). *Local Government Studies*, 40(2), 182-202.
- Gonçalves, L., Funchal, B., & Bezerra Filho, J. (2017). The Influence of Political Cycles on Public Investments in Infrastructure: A Study of Brazilian States from 2003 to 2014. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 462-481.
- Gujarati, D., Porter, C. (2011). *Econometria Básica* (5a ed.) Porto Alegre: Bookman.
- Jochimsen, B., & Thomasius, S. (2014). The perfect finance minister: Whom to appoint as finance minister to balance the budget. *European Journal of Political Economy*, 34, 390-408.
- Klein, F., & Sakurai, S. (2015). Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy. *European Journal of Political Economy*, 37, 21-36.
- Lourenço, R., Angotti, M., do Nascimento, J., & Sauerbronn, F. (2017). Eficiência do gasto público com ensino fundamental: uma análise dos 250 maiores municípios brasileiros. *Contabilidade Vista & Revista*, 28(1), 89-116.
- Milanezi, A., & Monte-Mor, D. (2017). O efeito da utilização de créditos adicionais suplementares no julgamento das contas anuais dos municípios capixabas. In *Anais do Congresso ANPCONT* (Vol. 11).
- Moessinger, M. D. (2012). Do personal characteristics of finance ministers affect the development of public debt?. ZEW-Centre for *European Economic Research Discussion Paper*, (12-068).
- Nordhaus, W. (1975). The political business cycle. *The review of economic studies*, 42(2), 169-190.
- Oliveira, C., & Ferreira, F. (2017). O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. *Sequência*, 76, 183-212.
- Posner, P., & Park, C. (2008). Role of the Legislature in the Budget Process. *OECD Journal on Budgeting*, 7(3), 1-26.
- Psycharis, Y., Zoi, M., & Iliopoulou, S. (2016). Decentralization and local government fiscal autonomy: evidence from the Greek municipalities. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(2), 262-280.

- Rocha, D., Marcelino, G., & Santana, C. (2013). Public budget in brazil: the use of extraordinary credit as a mechanism for adjusting of the Brazilian budgetary execution. *Revista de Administracao*, 48(4), 813-828.
- Rocha, F., Orellano, V. I. F., & Bugarin, K. (2018). Elected in a close race: Mayor's characteristics and local public finances. *Economia*, 19(2), 149-163.
- Rodrigues, V., & Veríssimo, B. (2018). On Unchecked Leadership Empowerment: Analyzing Extraordinary Credits in Brazil. Encuentro Latinoamericano. *Journal of Political Science and International Relations*, 5(1), 25-44.
- Rodriguez Bolivar, M., Navarro Galera, A., Alcaide Munoz, L., & Lopez Subires, M. (2016). Risk factors and drivers of financial sustainability in local government: An empirical study. *Local Government Studies*, 42(1), 29-51.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium political budget cycles. *American Economic Review*, 80(1), 21-36.
- Sakurai, S. N., & Menezes-Filho, N. (2011). Opportunistic and partisan election cycles in Brazil: new evidence at the municipal level. *Public Choice*, 148(1-2), 233-247.
- Santos, S., & Alves, T. (2011). O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. *Revista de Administração Pública*, 45(1), 181-208.
- Sell, F., Beuren, I., & Lavarda, C. (2020). Influência de fatores contingenciais no desempenho municipal: evidências inferenciais. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 14, e164058-e164058.
- Setiawan, D., & Rizkiah, F. (2017). Political budget cycles in municipalities: evidence from Indonesia. *International Journal of Business and Society*, 18(3), 533-546.
- Sjahir, B., Kis-Katos, K., & Schulze, G. (2013). Political budget cycles in Indonesia at the district level. *Economics Letters*, 120(2), 342-345.
- Veiga, L., & Veiga, F. (2007). Political business cycles at the municipal level. *Public choice*, 131(1-2), 45-64.
- Vicente, C., Benito, B., & Bastida, F. (2013). Transparency and political budget cycles at municipal level. *Swiss Political Science Review*, 19(2), 139-156.
- Yushkov, A. (2015). Fiscal decentralization and regional economic growth: Theory, empirics, and the Russian experience. *Russian Journal of Economics*, 1(4), 404-41.